

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL**  
**E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

**ATÍLIO VIVIANI NETO**

**Política e Participação na Comissão Nacional de Biodiversidade**  
**(CONABIO)**

**São Paulo**

**2013**

**ATÍLIO VIVIANI NETO**

**POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO NA COMISSÃO  
NACIONAL DE BIODIVERSIDADE (CONABIO)**

**Versão corrigida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

Área de Concentração: Mudança Social e Participação Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Bernardino de Carvalho.

**São Paulo  
2013**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

### CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Viviani Neto, Atílio

Política e participação na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO) / Atílio Viviani Neto ; orientador, Marcos Bernardino de Carvalho. – São Paulo, 2013

115 p.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo  
Versão corrigida.

1. Biodiversidade - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Proteção ambiental. 4. Mudança socioambiental. 5. Desenvolvimento sustentável. 6. Comissão Nacional de Biodiversidade (Brasil). I. Carvalho, Marcos Bernardino de, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 577.950981

Nome: VIVIANI, Atílio N.

Título: Política e Participação na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO)

Mestrado em Ciências – Programa de  
Mudança Social e Participação Política da  
EACH/USP, sob a orientação do Prof. Dr.  
Marcos Bernardino de Carvalho.

Aprovado em: ...../...../.....

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Maria e Atílio, meus ancestrais do campo que me propiciaram condições existenciais para estudar e perceber a natureza e a sabedoria do mato.

À companheira, Julia, pela paciência e amor dedicados nos momentos mais difíceis de recuperação.

Ao amigo e orientador Marcos Bernardino, responsável pelo meu aprimoramento intelectual e pela qualidade alcançada com a presente investigação. Foi também maestro de muitos momentos filosóficos agradáveis que propiciaram leveza durante os dois anos e meio de pesquisa.

A todos os professores e funcionários do Programa de Mudança Social e Participação Política, pela eficiência e dedicação aos discentes.

Aos professores doutores participantes da qualificação Andréa Viúde (ProMuSPP) e Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (PUC-SP), pela profunda contribuição a esta pesquisa.

Por fim agradeço a Deus, Budas das dez direções, Oxalá, Nhanderu, “Pacha Mama”, Orixás; enfim, às entidades metafísicas que me permitiram concluir este trabalho e aprimorar minha conexão com o “divino”.

## SUMÁRIO

<b>Resumo .....</b>	<b>8</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>9</b>
Horizontes à Vista.....	10
Relação Biodiversidade e Pesquisa.....	19
<b>1. Capítulo Primeiro – Biodiversidade: Política e Participação.....</b>	<b>23</b>
1.1. ONU: Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e Sociedade .....	23
O Panteão da Biodiversidade .....	23
Repercussões da Convenção sobre Diversidade Biológica .....	27
Espaços para Novos Atores .....	32
1.2. Brasil: Criação da Política Nacional de Biodiversidade (PNB) .....	36
1.3. Reflexões sobre a Ética.....	41
Fundamentos Impessoais e Pessoais da Ética.....	42
Ética de Respeito à Vida.....	45
<b>2. Capítulo Segundo – Colegiados nas Políticas Ambientais Brasileiras.....</b>	<b>48</b>
2.1. Sonhos Latino-Americanos por Independência .....	48
2.2. Entendimento de Participação.....	53
2.3. Consagrações Socioambientais na Constituição Brasileira de 1988 .....	57
Povos da Floresta e a Constituinte .....	57
Constituição de 1988: Meio Ambiente e Participação. ....	60
2.4. Participação para Mudança Socioambiental?.....	64
<b>3. Capítulo Terceiro – CONABIO e a Intensidade da Participação.....</b>	<b>69</b>
3.1. Políticas Brasileiras para Biodiversidade.....	70
3.2. “modus operandi” da CONABIO.....	73
Regimento Interno.....	77
3.3. Participação Social na Política Nacional de Biodiversidade.....	79
Deliberações da CONABIO tem força de Lei?.....	80
Descrição e Análise das Deliberações e das Atas (2003-2010) .....	83
Resoluções CONABIO.....	84
Moções CONABIO .....	86
Deliberações e Resumo das Atas .....	89
Análise Geral das Deliberações da Comissão.....	100
<b>Conclusão .....</b>	<b>103</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>109</b>

## ***LISTA DE SIGLAS***

Academia Brasileira de Ciências (**ABC**)

Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (**ABEMA**)

Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (**BIRD**)

Centro de Estudos Sociológicos (**CES**)

Comissão Nacional de Biodiversidade (**CONABIO**)

Conselho Nacional de Meio Ambiente (**CONAMA**)

Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (**CONTAG**)

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (**CNUMAD**)

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (**CNA**)

Confederação Nacional da Indústria (**CNI**)

Conselho Econômico e Social Europeu (**CESE**)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (**CNPQ**)

Convenção sobre Diversidade Biológica (**CDB**)

Corte Internacional de Justiça (**CIJ**)

Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (**COIAB**)

Conselho Econômico e Social (**ECOSOC**)

Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (**FUNBIO**)

Fundo Global para o Meio Ambiente (**GEF**)

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (**IBAMA**)

Ministério da Ciência e Tecnologia (**MCT**)

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (**MAPA**)

Ministério do Desenvolvimento Agrário (**MDA**)

Ministério da Integração Nacional (**MI**)

Ministério das Relações Exteriores (**MRE**)

Ministério da Saúde (**MS**)

Ministério do Meio Ambiente (**MMA**)

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (**MP**)

Movimento Nacional dos Pescadores (**MONAPE**)

Organização das Nações Unidas (**ONU**)

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (**UNESCO**)

Organizações Não Governamentais (**ONGs**)

Organização Internacional do Trabalho (**OIT**)

Organização Mundial do Comércio (**OMC**)

Política Nacional de Biodiversidade (**PNB**)

Política Nacional de Meio Ambiente (**PNMA**)

Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade (**PRONABIO**)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (**PNUD**)

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (**PNUMA**)

Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica (**PROBIO**)

Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios (**ABS**)

Reuniões das Partes (**COPs**)

Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (**SEAP**)

Sistema Nacional de Meio Ambiente (**SISNAMA**)

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (**SBPC**)

União Internacional para Conservação da Natureza (**IUCN**)

World Resources Institute (**WRI**)



VIVIANI, Atílio N. *Política e Participação na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO)*. 116 F. Dissertação de Mestrado. Programa de Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

### **Resumo**

Neste início de século, a questão socioambiental assume papel de destaque nos debates intergovernamentais e nas governanças nacionais, sendo a participação da sociedade importante coadjuvante nesse processo. Especialmente considerando a questão da biodiversidade, no caso dos países megadiversos, o papel das comunidades tradicionais e indígenas revela amplas possibilidades nesse sentido. Nessa perspectiva, esta dissertação de mestrado objetiva descrever os mecanismos, as estruturas e os poderes, assim como analisar a participação social institucionalizada na política federal brasileira para biodiversidade, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), considerando o período compreendido entre os anos de sua criação (2003) e aquele definido pela ONU, 2010, como Ano Internacional da Biodiversidade. Para tal, analisamos documentos (moções, resoluções e deliberações) e os conteúdos das atas transcritas na íntegra das reuniões ordinárias e extraordinárias produzidos pela comissão nesse período. Com o intuito de compreender como se dá a participação social particularmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliamos nossa pesquisa também para a observação de outras arenas federais relacionadas com a questão da biodiversidade. Com esta investigação, pretendemos, portanto, contribuir para o conhecimento sobre a gestão compartilhada entre governo e sociedade brasileira, na produção de políticas públicas socioambientais, sobretudo relacionadas ao tema da biodiversidade, questão sobre a qual o Brasil, por sua condição, detém enorme responsabilidade.

**Palavras-chave:** Biodiversidade, Política Pública, Participação e Crise Socioambiental.

VIVIANI, Atílio N. *Policy and Participation in National Biodiversity Commission (CONABIO)*. 116 F. Dissertação de Mestrado. Programa de Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

### ***Abstract***

In the beginning of this century, the environmental issue has a prominent role in intergovernmental debates and national governances, and civil society participation in this process is an important coadjutant. Especially considering the issue of biodiversity, in the case of the megadiverse countries, the role of traditional and indigenous communities reveals wide possibilities in this direction. In this perspective, this dissertation aims to describe the mechanisms, structures and powers, as well as analyze the institutionalized social participation in the Brazilian federal policy for biodiversity, under the responsibility of the National Biodiversity Commission (CONABIO), considering the period between the year of its creation (2003) and the year defined by the ONU as the International Year of Biodiversity, 2010. To this end, we analyzed documents (motions, resolutions etc.) and the contents of the minutes of regular and special meetings, which were fully transcribed, produced by the committee during this period. In order to understand how is social participation, particularly after the enactment of the Constitution of 1988, we expanded our research also for the observation of other federal arenas related to the issue of biodiversity. With this research, we intend, therefore, to contribute to knowledge about the shared management between government and Brazilian society, in the production of environmental public policies, especially related to the theme of biodiversity, an issue on which Brazil, for his condition, holds enormous responsibility.

**Key words:** Biodiversity, Public Policy, Participation, Social and Environmental Crisis.

## **Horizontes à Vista**

### **Encruzilhada Para Conservar a Biodiversidade**

A preocupação com a biodiversidade e a participação da sociedade na construção de políticas para o tema ganham força nas escalas internacional e nacional. Isso se deve ao fato de que há uma crise ambiental de grande nível, que os governos democráticos representativos do mundo ocidental não conseguem enunciar soluções satisfatórias e muitas vezes tornam mais dramática a situação da crise em virtude das tendências atuais em priorizar aspectos estritamente econômicos e a defesa de interesses de grandes empresas em detrimento do bem estar socioambiental das populações.

A Organização das Nações Unidas (ONU), preocupada com a intensificação da crise ambiental global e sua repercussão negativa no que resta de áreas naturais, deliberou oficialmente o ano de 2010 como o “Ano Internacional da Biodiversidade” com o intuito de consolidar a questão como prioritária à discussão e ao incremento da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que vigora desde 1992. Para tanto promove debates globais com vistas a ampliar a efetividade da convenção e incentivar os Estados-nações a proteger seus patrimônios ambientais, culturais e partilhar de forma justa os benefícios auferidos. Porém, a questão recebeu pouca importância dos governos diante dos desafios que se apresentam. Aliás, atestando isso, a ONU deliberou que a década (2011-2020) vai ser dedicada à biodiversidade.

Foi escolhida a cidade de Nagoya, no Japão, para sediar, no mês de outubro de 2010, a décima edição da Conferência das Partes da ONU (COP 10) com o intuito de debater a CDB. O resultado da reunião foram as *Metas de Aichi* sobre a Biodiversidade. Essas metas pactuam que os países signatários da convenção devem programar a inclusão de princípios a serem executados até o ano de 2020; entre eles estão: implantação total do sistema de repartição dos lucros advindos da biodiversidade com as comunidades tradicionais, implantação do desenvolvimento econômico aliado à conservação, proteção de áreas importantes ameaçadas,

controle de monoculturas, o manejo agrícola respeitando espécies e a fiscalização nas fronteiras evitando a biopirataria e a disseminação de espécies exóticas.

A Reunião das Partes (COP) ocorre de dois em dois anos e trata-se do mais importante encontro das Nações Unidas para discutir o assunto. Esse modelo de agenda foi adotado em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a “Rio 92”.

Em contraponto às iniciativas que pretendem evitar a perda de biodiversidade e tornar justo o sistema de distribuição dos seus benefícios, persiste a ideia dominante de “desenvolvimento” para os países ocidentais que privilegiam monoculturas de espécies com valor econômico “viável”, em detrimento da diversidade, e os interesses do monopólio sobre o uso de informações advindas dos insumos de algumas espécies, conforme análises de Shiva (2001). Dados esses que possibilitam grande potencialidade econômica, ou seja, criam pressões no sentido de regular a propriedade intelectual tanto em âmbito internacional, como na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na ONU, quanto no âmbito nacional pela normatização do tema por meio de leis internas tendenciosas.

Dessa forma, as discussões a respeito da biodiversidade sofrem pressões de *lobbies* interessados e a configuração atual manifesta acirradas disputas geopolíticas no sentido de buscar informações estratégicas associadas aos patrimônios ambientais, não só no que diz respeito ao acesso dos recursos, mas também às tecnologias de manipulação. A aquisição de grandes propriedades em áreas ricas em biodiversidade por investidores europeus, norte-americanos, latifundiários brasileiros e por grandes corporações é outro problema que se amplifica, principalmente em territórios amazônicos.

Portanto, os centros geográficos dessas disputas estão nos países tropicais. Estima-se que haja oito milhões e setecentas mil espécies de organismos vivos no planeta, de acordo com os últimos estudos científicos realizados por MORA E OUTROS (2011), publicados na revista *PLoS*

*Biology*<sup>1</sup> de 2011. A maior parte dessas espécies está localizada nos trópicos, sendo seis milhões e meio espécies terrestres, e dois milhões e meio, marinhas. A margem de erro é de um milhão e trezentas mil espécies para mais ou para menos. Os números representam um desafio, uma vez que a maioria das espécies ainda não foi classificada ou mesmo descoberta.

É relevante frisar que, se, por um lado, os países tropicais possuem a maior parte da diversidade biológica do planeta, por outro, apresentam grande fragilidade na condução de políticas públicas, principalmente pelo fato de que os projetos (públicos e privados) em andamento não contemplam os diversos aspectos socioambientais envolvidos e muitas vezes invisibilizam os prejudicados desse processo. E esta dissertação justamente analisou um recorte das atuais políticas socioambientais<sup>2</sup> brasileiras, exercidas especificamente pelo colegiado responsável por produzir políticas relativas à biodiversidade, a Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO).

Os esforços para proteger os interesses das comunidades tradicionais e dos Estados e garantir a soberania dos países em relação aos seus patrimônios ambientais são temas novos na ordem jurídica contemporânea. Estão em construção regras multilaterais com o intuito de conceber um modelo justo, contrapondo-se aos interesses que privilegiam o desenvolvimento econômico e mantêm privilégios ao mercado (local e global) e de parte de governos dos países ditos “desenvolvidos” ou do “Norte”, conforme termo usados nas atas da “Rio 92”.

Pelo fato de a proteção dos biomas globais se tratar de preocupação recente nas políticas públicas, os assuntos relacionados com a perda de elementos da biodiversidade, marinha e terrestre, são mais recentes ainda. Estudos apontam que a perda de diversidade de espécies provoca grande fragilidade aos ecossistemas e para comunidades indígenas e tradicionais, e esse processo ocorre tanto por meio da destruição dos *habitats* quanto pela pressão tecnológica e econômica em torno deles, sendo atribuída a esses aspectos a homogeneização da diversidade biológica em decorrência da substituição das espécies por algumas poucas que

---

<sup>1</sup> Esses números foram divulgados pelo Censo da Vida Marinha, uma rede de pesquisadores de mais de 80 países que durante dez anos estudou a respeito da diversidade, distribuição e abundância da vida.

hoje apresentem maior potencial econômico. Cientistas ligados à ecologia, como ALBAGLI (1998) e SHIVA (2001), assinalam que a diversidade da vida é elemento essencial para manter o equilíbrio ambiental planetário, pois faz com que os ecossistemas reajam de maneira mais eficaz às alterações ocorridas no meio ambiente, ocasionadas por fatores naturais e sociais, considerando que, em uma perspectiva ecológica, quanto maior a simplificação de um ecossistema, maior sua fragilidade.

Desafios socioambientais se evidenciam no mundo contemporâneo. Assegurar às comunidades indígenas e tradicionais o direito de continuar a desenvolver práticas seculares de relação com a biodiversidade, a manutenção de sua tradição com a terra e a livre veiculação do conhecimento coletivo, seguramente, faz parte dessa agenda. Existe hoje uma defesa por parte da comunidade acadêmica, principalmente de alguns antropólogos, geógrafos, historiadores e biólogos, que os indígenas e os povos tradicionais foram e são elementos fundamentais na produção e manutenção da diversidade biológica. Esse *status* atribuído a essas comunidades se deve ao fato de que a relação histórica e material que preside a vida desses povos produz um particular manejo de espécies, que, por sua vez, alia-se a uma relação de sacralização e de respeito para com o conjunto denominado natureza, que é intrínseca aos valores desenvolvidos por eles.

Pensadores importantes como Laymert dos Santos, Viveiros de Castro, Ignacy Sachs, Vandana Shiva e Manoela Carneiro corroboram a responsabilidade direta desses povos pelo incremento da biodiversidade global. A flora e a fauna dos países tropicais não se diversificaram apenas pela influência das dinâmicas naturais; a variedade de espécies se realiza pela forte contribuição da cultura de manejo das comunidades que ali pertencem ou pertenceram.

Entretanto, muitos desses pensadores alertam para o novo colonialismo que se anuncia. Esse colonialismo tem grande chance de ser o genético no qual a biodiversidade é a maior fonte de matéria-prima para apropriação. Conforme denuncia CARVALHO (1996), se existem novos

---

<sup>2</sup> O autor entende que o debate ambiental é sinônimo das questões socioambientais pelo fato de não ser possível dissociar meio ambiente dos dilemas sociais contemporâneos.

controles e apropriações territoriais em andamento, esses recairão sobre as regiões dos mananciais da biodiversidade localizados majoritariamente nos países ao sul das linhas abissais<sup>3</sup>. Se há um novo mapa sendo desenhado, esse novo mapa é o genético, e a nova cartografia que está sendo produzida é relativa à vida:

“Obviamente a incorporação dessas novas modalidades revela preocupação com as ameaças que rondam os principais mananciais da biodiversidade, pois para os estágios da pesquisa e desenvolvimento biotecnológico, as florestas que abrigam tais mananciais são fontes primárias não só para pesquisas e projeções futuras, mas também para obtenção de lucros astronômicos desde já (CARVALHO, 1996, p. 33)”.

Quanto ao Estado brasileiro, os desafios estão relacionados com a construção de modelos de desenvolvimento menos invisibilizadores, com participações sociais intensas na produção de políticas públicas, que respeitem o caráter heterogêneo dos vários estilos de vida comunitários existentes, os chamados saberes ou conhecimentos tradicionais. Faz parte também da agenda estatal a obtenção dos benefícios advindos de seus recursos naturais diante das disputas de mercado e de interesses dos governos do “Norte”, ter controle da expansão em seu território de monoculturas de alta valoração econômica em detrimento da diversidade (entenda-se também equilíbrio da diversidade de vida) e da policultura.

### **Consagrar a Participação de Fora Para Dentro?**

Na perspectiva supranacional da participação política, percebe-se, na segunda metade do século XX, um processo bastante significativo quanto às relações internacionais, por meio de mudança nas políticas orientadas para o mercado e da democratização em muitas partes do mundo. Há indícios de um processo de interação entre Estado, mercado e sociedade civil.

Essa relação possui várias implicações em termos nacionais e globais, em que os movimentos sociais, a maior parte deles organizada nos países ditos do “Norte”, visavam a lutar por uma governança inclusiva e democrática, principalmente depois dos tumultos ocorridos em Seattle,

---

<sup>3</sup> Linhas abissais refere-se à divisão geopolítica elaborada por Boaventura Sousa Santos, que divide o ocidente em mundo “civilizado” e desenvolvido, onde existe o Estado de direito, do mundo “selvagem” e em desenvolvimento regido pelo direito natural.

1999, no Fórum Social Econômico, que, dentre os diversos temas da pauta, discutiria os futuros caminhos da globalização. Esse paradigma participativo encontrou certa receptividade principalmente no Sistema ONU e na União Europeia, segundo estudo realizado por MUÑOZ (2008). Portanto, o Sistema Internacional está ajustando lentamente sua forma de operar para lidar com essas pressões.

A ONU e alguns Organismos Intergovernamentais Internacionais passam por essa mudança paradigmática que afeta mandatos, procedimentos, processos de tomada de decisão e abertura gradativa, porém tímida, na estrutura formal no que concerne à participação da sociedade civil. HERZ e HOFFMANN (2004) sinalizam para o fato de que esses organismos internacionais estão instituindo novos mecanismos para estabelecer um diálogo com os atores não estatais, como as ONGs que alegam representar os interesses dos perdedores no processo de globalização, desencadeando relevante desafio nos padrões essencialmente intergovernamentais das relações internacionais.

Essas reformas procedimentais levam a pensar nas seguintes questões: os atores da sociedade civil são parte legítima do grande mecanismo global em análise? Se os organismos internacionais devem aumentar a intensidade da democracia por meio da participação, as regras de representação são sua pedra fundamental. Esse novo arranjo, portanto, terá repercussão na sociedade e nos governos nacionais? Esta dissertação aborda essas questões de ordem internacional, além das nacionais, e busca respondê-las.

### **Velhas Disputas, Novas Ferramentas**

Nessa atual dinâmica social complexa, a temática da biodiversidade e a participação política possuem múltiplos aspectos relevantes envolvidos, tais como os de cunho social, das comunidades que vivem da biodiversidade e que estão inseridas cultural e naturalmente nela e querem participar das decisões; os políticos, representados pela visão estratégica dos Estados quanto aos limites e benefícios de seus territórios naturais; e os interesses do mercado, pela frenética busca por informações lucrativas, configurando uma disputa para o registro de



propriedades intelectuais por meio das patentes, principalmente por empresas multinacionais ligadas ao agronegócio e as farmacêuticas.

Segundo levantamentos de 2008 do Jardim Botânico de Londres, a lucratividade das grandes empresas que operam com a biotecnologia e a bioprospecção<sup>4</sup> está na ordem de cento e cinquenta bilhões de dólares por ano. Setenta e cinco bilhões é o lucro anual das indústrias farmacêuticas que utilizam produtos advindos de florestas. Nas agrícolas do ramo de sementes, o lucro é de trinta e cinco bilhões, e nas atividades associadas, mais de sessenta bilhões. Pouco fluxo dessa lucratividade chega aos países detentores dos patrimônios ambientais. Em sua grande maioria, esses países estão em fase de desenvolvimento.

Análises de SANTOS (1999) corroboram com o aumento de tensões devido à luta pelo registro das patentes e sua relação direta com o crescente interesse do capital global pela biodiversidade, e isso influencia na atual fusão entre insumos da natureza e tecnologia, tônica que ocorre desde o final do século XX com a produção industrial trabalhando o invisível, o potencial genético das diversas espécies apropriadas pelas lógicas de mercado.

Como o capitalismo necessita permanentemente da expansão dos mercados para continuar a reproduzir sua lógica, essa lógica acaba se reinventando por meio de novos colonialismos disfarçados de possibilidades de expansões econômicas. Os mananciais da biodiversidade certamente estão no alvo dessa expansão; portanto, o novo colonialismo tem grande chance de ser genético, ameaçando a diversidade biológica devido à lógica de descarte-eleição de espécies realizada pelo mercado, expropriando durante o processo comunidades que pertencem ao universo “paralelo” das florestas tais como os índios, ribeirinhos, quilombolas, caiçaras, extrativistas, agricultores etc.

---

<sup>4</sup> A bioprospecção pode ser conceituada como o método ou forma de localizar, avaliar e explorar sistemática e legalmente a diversidade biológica existente em determinado local e tem como objetivo principal a busca de recursos genéticos e bioquímicos para fins comerciais.

Essa nova ordem estabelecida constrói um novo referencial, em que o ser humano deixa de ser o ponto de partida, tornando-se objeto, agrupamento de genes (Projeto Genoma Humano)<sup>5</sup> a serviço da nova referência: a informação. Esse novo paradigma propõe a erosão do direito em sua forma conhecida: o ser humano como sujeito de direitos.

Já existem sentenças nos Estados Unidos, conforme aponta SANTOS (1999), a respeito de pessoas que possuem algum código genético interessante, por exemplo, para o tratamento do câncer. Esse indivíduo é tratado como fragmentos (fragmentação do ser humano), logo não pode reivindicar direito sobre seus genes por terem sido extraídos pois se tornou objeto passível de investigação por gerar potenciais econômicos na utilização dos seus genes pelas empresas que detêm a patente. Isso é feito mediante registro da propriedade de suas informações gênicas, estimulando assim ativos no mercado global.

Pode-se extrapolar a análise oriunda desse fato com a atual configuração do mercado, que utiliza recursos e conhecimentos a respeito da biodiversidade. Em diversas situações, a prática é de contrabando ou, usando o conceito recente, de biopirataria, combatida por meio do atual tratado de biodiversidade. As informações transmitidas geracionalmente entre as comunidades indígenas e tradicionais também sofrem abusos dessa prática pelo fato de seus conhecimentos serem usados em pesquisas farmacológicas, por exemplo, quando as empresas economizam muito dinheiro e tempo na aquisição do conhecimento secular da manipulação de espécies realizadas por essas comunidades, com potencial para a indústria desenvolver determinadas propriedades de insumos e lançá-los no mercado, mas as comunidades raramente recebem contributos pelo conhecimento da biodiversidade. Inclusive países detentores das matérias-primas ficam obrigados a pagar *royalty* pelas patentes das empresas que desenvolveram produtos a partir ou complementado pelo conhecimento tradicional das espécies nativas.

Isso não é novidade, é situação recorrente desde os tempos das navegações, com a exploração do pau-brasil pelos portugueses, o envio de mudas de seringueiras da região Norte do Brasil para a Ásia no final do século XIX e recentemente o registro da patente de diversas espécies,

---

<sup>5</sup> O Projeto Genoma Humano consistiu num esforço internacional para o mapeamento do genoma humano e a identificação de todos os nucleótidos que o compõem.

tais como o açaí, a babosa e o cupuaçu, gerador inclusive da primeira denúncia de biopirataria (após a assinatura da CDB) de um exemplar da biodiversidade brasileira em 2003 (LORDELLO, 2008, p. 19) contra a empresa japonesa Asahi Foods, que mais tarde suscitou debates durante a oitava edição da Conferência das Partes (COP 8) da CDB, em 2006, e deu ganho de causa ao Brasil; “o cupuaçu voltou a ser brasileiro”.

O conceito de propriedade intelectual deve ser reelaborado justamente para determinar como será a apropriação de uma riqueza imaterial constituída pela informação genética da biodiversidade, e isso se dará em escala global com a preocupação de se tornar a nova forma imperialista: o bioimperialismo.

Os direitos intelectuais relacionados à biodiversidade, na maioria das vezes, são direitos coletivos pertencentes a uma comunidade indígena ou tradicional; dessa forma, há uma ruptura com o modelo individualista do nosso direito de propriedade que se limita a observar a titularidade intelectual individual. Portanto, ao estudar os direitos de propriedade intelectual coletivos, deve-se rever o conceito clássico de propriedade intelectual que não responde aos anseios de uma sociedade heterogênea e de referências coletivas.

É imprescindível haver questionamentos por parte de governos e da sociedade dos princípios e dos modelos internacionais estabelecidos, fundados no ideário colonialista, que repercutem nos ordenamentos jurídicos nacionais e mantêm a ordem global privilegiando poucos, impõem pensamentos hegemônicos e modos de vida insustentável, fundados em paradigmas prioritariamente urbano-industriais. Também é perceptível a mobilização para que sejam instituídos mecanismos de participação da sociedade (local, regional e global) para deliberar nas discussões governamentais e intergovernamentais com intuito de revigorar as tendências que marginalizam a diversidade e o bem estar coletivo.

São responsabilidades das nações, do mercado e da sociedade a conservação da biodiversidade e o respeito ao estilo de vida das comunidades indígenas e tradicionais. Para tanto, devem-se rediscutir valores e conseqüentemente os atuais usos dos patrimônios ambientais, usos esses que se apropriam da biodiversidade como fonte de matéria-prima e

desrespeitam as diversas manifestações étnicas que têm formas civilizatórias distintas. E por meio da construção de políticas participativas com representantes das diversas culturas, já que se fala sobre a diversidade, é que talvez se possa enfrentar as angústias socioambientais atuais e futuras.

## **Relação Biodiversidade e Pesquisa**

### **Pesquisador**

O tema biodiversidade e a necessidade de aprofundar em seus estudos surgiram em minha vida profissional e acadêmica ao mesmo tempo, em 1998. Na parte profissional, ocorreu quando fora contratado pela Seiva – Consultoria Ambiental, da qual fazia parte da equipe, pelo então governador do estado do Amapá João Alberto Capiberibe.

A incumbência da equipe era realizar estudos e propor o esboço da minuta inicial do decreto regulamentador da Lei n. 388, de 1997, que dispõe sobre os Instrumentos de Controle do Acesso à Biodiversidade do Estado. Essa política inovadora do estado do Amapá de tratar as questões socioambientais como centrais e incentivar a participação da sociedade e das comunidades tradicionais e indígenas teve grande impacto nacional e internacional, tanto que poucos anos após o início da política relatou-se a experiência no livro *Amapá, um Norte para o Brasil*, organizado por MOULIN (2000) e com o envolvimento de cientistas de peso, como Aziz Ab'Sáber.

Foi um processo participativo, com diversas reuniões e audiências públicas nas quais pessoas da sociedade (ONGs ambientalistas, representantes de universidades, comunidades tradicionais, povos indígenas etc.) participaram e opinaram, artigo por artigo, com o propósito de construir o texto final do projeto de lei. A equipe de consultores teve o papel de escrever uma proposta base do decreto e apresentá-la nos encontros públicos. Depois das apresentações registraram-se as contribuições dos movimentos sociais e das entidades, incluindo-as na proposta final do decreto que posteriormente retornou para ser apresentada novamente à sociedade civil do estado e, mais tarde, ser publicada no *Diário Oficial*.

Toda essa trajetória revelou o universo que compõe a biodiversidade, estimulando minha curiosidade de cidadão e investigador por meio das possibilidades reais de participação política em governos predispostos a dialogar e aceitar o controle social, ressaltando assim a importância que a participação tem na elaboração de políticas de temas tão candentes quanto os temas socioambientais, que geralmente são deixados para “segunda categoria” de importância diante das políticas econômicas. Portanto, a relevância da participação em políticas públicas, sobretudo as ambientais, auxiliou o amadurecimento do objetivo desta dissertação, justificando sua importância na busca por entendimentos da complexa crise socioambiental vivida atualmente, sendo a biodiversidade seu principal elemento, dependente de participação das comunidades para a produção do território, e seria lógico que a participação fosse ampliada para a gestão política, para a governança e para a criação das normas, como o exemplo do estado do Amapá.

A experiência de trabalhar com políticas amazônicas, com movimentos socioambientais e comunidades tradicionais, possibilitou condições para entender o que de fato é relevante ser investigado sobre a questão e estruturar a pesquisa com a definição de seu objeto.

Portanto, o objetivo geral desta dissertação é descrever e analisar a participação da sociedade na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), por meio das Atas de Reunião completas (transcritas na íntegra) e das deliberações, na construção dos caminhos que vão aprimorar a Política Nacional de Biodiversidade (PNB), conforme consagrado por nossa Constituição Federal de 1988, com a inclusão do Princípio da Participação nas questões ambientais, Capítulo do Meio Ambiente, artigo 225:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

### **Informação da Pesquisa**

Diante do cenário relatado, este trabalho tem o intuito de realizar os seguintes objetivos específicos: verificar o real funcionamento da CONABIO em seu propósito de ser órgão

colegiado composto de representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil; avaliar a participação das organizações não governamentais e os movimentos sociais que representam segmentos da sociedade brasileira; identificar os atores envolvidos, as pressões e os pensamentos hegemônicos que influenciam as políticas; refletir a respeito de questões relevantes à biodiversidade e à participação política, tais como debate ético, cultura, direito à propriedade intelectual coletiva, poderes deliberativos e protagonismo político dos conselhos e comissões.

Após a delimitação dos objetos, foram definidos os procedimentos metodológicos e as técnicas a serem utilizadas. Esses procedimentos se desenvolveram com as análises teóricas inter e transdisciplinares<sup>6</sup>, com olhares perpassando pelo campo político, jurídico e socioambiental, transitando nas dimensões contemporâneas do Estado e da sociedade.

Dessa forma, para este trabalho foi utilizado o Estudo de Caso Descritivo, que oferece condições ao investigador para descrever os fenômenos contemporâneos em seu contexto real, conforme argumenta YIN (2001), e, no caso em voga, o objeto documental a ser investigado foram as leis, as atas completas e as deliberações da CONABIO.

As fontes dos estudos de caso variam de acordo com a natureza do caso investigado e, entre as técnicas complementares, foram utilizadas na dissertação a Análise Documental, pela vasta existência de registros tanto governamental como científica a respeito dos dois eixos abordados, biodiversidade e participação política, e a Análise de Conteúdo, por ser caracterizada como procedimento de fragmentação de textos com o objetivo de identificar regularidades (BARDIN, 1977, e VALA, 2003). A utilização das duas técnicas complementares

---

<sup>6</sup> Conforme pensamentos descritos por MORIN (1999) e NICOLESCU (2001), a escola deve incentivar a comunicação entre as diversas áreas do saber e a busca das relações entre os campos do conhecimento e a arte, desmoronando as fronteiras que inibem e reprimem a aprendizagem. Trata-se da transcendência do pensamento linear que, sozinho, é reducionista. Transdisciplinaridade é a prática do que une e não separa o múltiplo e o diverso no processo de construção do conhecimento, inclusive a bagagem emocional do pesquisador é importante para a pesquisa. Ressalta-se que a presente investigação encontra-se acolhida na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), que tem como prerrogativa a interdisciplinaridade.

citadas tem o intuito de identificar indícios a respeito da efetiva participação social nas políticas para biodiversidade e a qualidade das representações na CONABIO.

De acordo com o entendimento da política, seus mecanismos e análise do material documental levantado durante a investigação, constituíram-se condições adequadas para refletir a respeito dos dados e para elaborar a reflexão de como se desenvolveu a participação da sociedade civil entre o período de maio de 2003 até dezembro de 2010 na Política Nacional de Biodiversidade (PNB) no Brasil, assim como serviu para responder a algumas questões, agora de ordem nacional, tais como: Será que realmente essa participação com poderes deliberativos se efetivou? As demandas dos excluídos socialmente e dos interesses públicos na questão da biodiversidade foram garantidas? E a proteção do patrimônio ambiental foi salvaguardada? O estado acolheu satisfatoriamente a gestão compartilhada com esse novo ator, o cidadão?

## ***1. Capítulo Primeiro – Biodiversidade: Política e Participação***

O termo “Biodiversidade” tem origem bem recente. Foi criada por Walter G. Rosen, da Comissão do Conselho Nacional de Pesquisa sobre Ciências da Vida, nos EUA, em 1986 (WILSON, 1994). A biodiversidade, ou diversidade biológica, é usualmente entendida como a riqueza de espécies existentes em certa região. Wilson destaca dois sistemas por meio dos quais se pode estudar a diversidade biológica: o sistema taxonômico e o sistema por organização biológica. A compreensão dos dois sistemas auxiliou o entendimento do conceito de biodiversidade, expresso posteriormente na política instituída pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, e nas normas brasileiras por meio da Lei n. 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e pelo Decreto n. 4.339 que cria a Política Nacional de Biodiversidade (PNB), em 2002.

Articulando a questão da biodiversidade com a produção de políticas participativas, o primeiro capítulo inicia-se com algumas perspectivas teóricas sobre o tema; logo após aborda-se como atualmente aplica-se os princípios da CDB e de que forma a sociedade participa de suas discussões no âmbito internacional por meio da estrutura da ONU, que tem influência direta sobre as políticas internas dos Estados-membros. Na segunda parte do primeiro capítulo, será relatado como o Brasil incorpora os preceitos da CDB em sua estrutura legal por meio da PNB e em que momento ocorre a criação da CONABIO, órgão produtor de política pública compartilhada entre governo e sociedade. E na terceira parte do capítulo será realizado um debate sobre a relevância da ética ecológica, que deve influenciar a definição dos parâmetros da bioética brasileira.

### **1.1. ONU: Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e Sociedade**

#### **O Panteão da Biodiversidade**

O título desse item é inspirado na coletividade dos deuses gregos, cada qual com sua heterogeneidade de características. E na presente pesquisa, “Panteão” é entendido como o conjunto de ideias, visões, perspectivas civilizatórias, entre outros estímulos que o assunto



“biodiversidade” instiga nas diversas dimensões sociais e em diversos países. No cenário científico, o tema é relativamente recente conforme descrito, tendo surgido na década de 1980 e tornado-se central nas discussões internacionais desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992.

As controvérsias, entretanto, ao abordar esse tema, não são poucas e se situam na intersecção dos debates internos ao próprio conhecimento científico, das tensões e enfrentamentos entre formas rivais de conhecimento (conhecimento tradicional, por exemplo), e das contradições e conflitos que permeiam o científico-técnico, o social, o político, o cultural e o econômico, conforme reflexões de SOUSA SANTOS (2004). Nessa discussão encontram-se condensadas diferentes dimensões dessas controvérsias, que se demonstram relevantes na procura da emancipação à escala global.

A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) da ONU define em seu art. 2.º a diversidade biológica como:

“Variabilidade entre organismos vivos de todas as origens, incluindo, *inter alia*, a terrestre, a marinha e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte. Inclui a diversidade interna às espécies, entre espécies e de ecossistemas. (Ministério do Meio Ambiente, 2013)”.

O World Resources Institute (WRI) alargou essa definição incluindo a diversidade genética, as variações entre indivíduos e populações na mesma espécie e a diversidade de espécies e de ecossistemas.

Considerando a diversidade de populações no mundo que possuem conhecimentos sobre os ecossistemas em que vivem, facilmente se conclui que o conhecimento efetivamente existente sobre o tema é muito mais vasto do que aquele que está oficialmente registrado em bases de dados construídas por instituições científicas, isto é, pelo conhecimento hegemônico. O discurso sobre a biodiversidade, assim, mostra-se como um conjunto de discursos e parte de uma rede na qual cruzam conhecimentos, culturas e estratégias políticas (SOUSA SANTOS, 2004).

Nessa esteira, ESCOBAR (1997), ao abordar a rede da biodiversidade, aponta para quatro posicionamentos que apresentam certo grau de heterogeneidade entre si. A primeira perspectiva descrita é a “Globalocêntrica”, que se centra no tema da gestão dos recursos e é promovida por organismos supranacionais de vulto, como o Banco Mundial, o G8 e por diversas “ONGs do Norte Global”, por exemplo, World Conservation Union, World Resources Institute e o World Wildlife Fund. Propõe para lidar com as ameaças à perda de biodiversidade uma série de medidas articuladas em nível local, regional e global que passam pelo planejamento nacional e o estabelecimento de mecanismos apropriados para utilização e compensação econômica dos recursos, sobretudo mediante o estabelecimento de direitos de propriedade intelectual.

A própria Convenção sobre a Diversidade Biológica, das Nações Unidas, fundamenta-se nessa concepção tributária de visões dominantes da ciência, do capital e das práticas de gestão e está na origem do que é hoje o discurso dominante, embora, como já fora ressaltado, não único, sobre a biodiversidade. Ainda que seja reconhecido nessa perspectiva um papel aos conhecimentos “tradicionais”, a posição dominante é conferida à ciência e ao seu papel no delinear de estratégias que incluem a conservação, a inserção em programas de desenvolvimento sustentável ou a criação de diferentes esquemas de partilhas de benefícios entre governos nacionais, empresas, instituições de investigação e comunidade. É, sobretudo, no domínio da chamada bioprospecção que esses esquemas têm sido propostos ao longo das duas últimas décadas.

A segunda é uma “Perspectiva Nacional” de governos dos países tropicais e subtropicais pertencentes ao chamado “Terceiro Mundo” que, apesar da grande variação entre posições adotadas por esses governos, apresenta certas características em comum. Essa perspectiva atua sem pôr em causa de maneira fundamental o discurso “Globalocêntrico”, descrito por Escobar, e busca negociar os termos dos tratados e estratégias para a biodiversidade com base em um interesse nacional. Questões como a conservação “*in situ*”, acesso soberano aos recursos genéticos, a dívida ecológica e a transferência de recursos tecnológicos e financeiros ao Terceiro Mundo são tópicos na agenda dessas negociações.

Já a terceira perspectiva é a da “Biodemocracia”, defendida por ONGs progressistas do Sul Global, que enfatizam sua visão na necessidade de controle local dos recursos naturais, na suspensão de megaprojetos de desenvolvimento e de subsídios para as atividades capitalistas, como o agronegócio e a monocultura, que destroem a biodiversidade. A perspectiva da biodemocracia postula pela deslocação da atenção do Sul para o Norte enquanto origem da crise da biodiversidade, assim como se opõe ao uso da biotecnologia como meio de manutenção da diversidade e ao recurso aos direitos de propriedade intelectual como instrumento de proteção dos saberes e patrimônios locais, propondo a defesa de direitos coletivos como alternativa.

A quarta perspectiva referida por ESCOBAR (1997, 2004) é a da “Autonomia Cultural”. Apresenta-se pelos movimentos sociais que constroem uma estratégia política para a defesa do território, da cultura e da identidade ligada ao local. Entende que o conceito de biodiversidade é uma construção hegemônica e procura por meio da crítica a essa construção abrir espaços no interior da rede da biodiversidade de maneira a permitir a construção de formas de desenvolvimento baseadas na cultura e em projetos de vida associados a lugares e que possam opor-se às tendências etnocentristas e extrativistas da diversidade biológica.

Partindo de outros fundamentos, SACHS (2010) traz reflexão interessante aos países megadiversos e principalmente ao Brasil, país-objeto de suas investigações. Ele assinala a possibilidade de um desenvolvimento que inclua a exploração racional do trinômio biodiversidade-biomassa-biotecnologia, pois nessa ótica os países tropicais se beneficiariam de uma dupla vantagem comparativa, por sua grande biodiversidade e pelos climas propícios à produção de biomassa.

Em sua opinião, há a possibilidade de um novo ciclo de desenvolvimento rural nos países tropicais, civilizações modernas do vegetal, as “Biocivilizações”, em que SACHS (2008) se inspira no grande geógrafo tropicalista Pierre Gourou (CARVALHO, 2012) e o termo criado por ele: “civilizações do vegetal”. No caso do Brasil, Sachs argumenta a existência de um grande potencial de trabalho no campo, e isso se deve ao fato das grandes dimensões territoriais adequadas (clima e solo) para o plantio. Realça a importância macro climática global da maior

floresta tropical, a Amazônia, das reservas de terras agrícolas ainda não exploradas e pastos extensivos e monoculturas (por exemplo: soja e cana) que podem ser convertidos em policultivos. Os recursos de água são abundantes e, aliados a climas variados, favorecem o avanço em direção a uma civilização moderna de bases coletivas, socialmente justas e com preocupações nos usos dos patrimônios ambientais.

Há como garantir a prosperidade de muitos agricultores familiares, porém é necessário finalizar políticas de reforma agrária que se arrastam há décadas em vez de optar por políticas agrícolas fortemente mecanizadas e por monoculturas, em detrimento da policultura familiar, e da patente das corporações (nacionais e internacionais) que acessam a biodiversidade e lucram muito com isso, optando por sistemas de repartição justa por meio da propriedade intelectual coletiva, que beneficia as comunidades e seu país, valorando, sobretudo, os patrimônios ambientais e a cultura dos povos indígenas e tradicionais, por causa da relação recursiva desses com a biodiversidade global.

### **Repercussões da Convenção sobre Diversidade Biológica**

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) teve sua discussão *ad hoc* iniciada em 1991 e na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada na cidade do Rio de Janeiro, de 5 a 14 de junho de 1992, conhecida como “Rio 92”; foi o momento da aprovação do marco legal internacional da CDB, na qual 156 países assinaram a convenção no ato, dentre eles o Brasil. Hoje a CDB tem a assinatura de 175 países, dos quais 168 a ratificaram em suas legislações. O Brasil a ratificou por meio do Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998.

A CBD estabelece normas e princípios regulamentados a cada 2 anos, motivado por situações novas que gerem dúvidas e conflitos, e isso ocorre por meio das Reuniões das Partes (COPs). A Convenção busca reger o uso e a proteção da diversidade biológica em cada país signatário. Não é plenamente aceito no mundo a forma como a CDB regulamenta as questões relativas à biodiversidade. Existem pontos de vista distintos, por exemplo, entre a CDB, a Organização

Internacional do Trabalho (OIT) e a OMC. Enquanto a CDB estabelece princípios de repartição justa e equitativa dos benefícios e valorização dos conhecimentos tradicionais, e tem por parte da OIT<sup>7</sup> mesmo entendimento, o sistema de patentes regulado pela OMC protege, assegura monopólio e propriedade àquele que detém e desenvolve novas tecnologias e produtos, inclusive os oriundos da biodiversidade acessada por meio do conhecimento tradicional.

As propostas sobre a implementação dos princípios da CDB entre os países megadiversos e aqueles detentores de tecnologia avançam timidamente em função de alguns países, como é o caso dos Estados Unidos, não terem ratificado o tratado e, portanto, não são obrigados a cumprir os princípios da Convenção.

A CDB estabelece objetivos norteadores em seu artigo 1.º. São eles: conservar a diversidade biológica, respeitar as comunidades tradicionais, incentivar a utilização racional de seus elementos e repartir de maneira justa e equitativa os benefícios derivados dos recursos genéticos. Aspecto importante estabelecido no preâmbulo da Convenção é o reconhecimento de que os Estados são responsáveis pela conservação da diversidade biológica, pelo respeito às etnias de seu território e pelo uso justo dos potenciais por meio da repartição dos lucros.

Com as normas da CDB estabelecendo parâmetros iniciais, porém em contínuo aprimoramento (por meio das COPs a cada 2 anos) e discordantes em alguns pontos das regras estabelecidas por outros organismos internacionais, como a OMC, percebe-se a gradativa polarização das perspectivas entre mercado, com sua visão tecnocientífica ancorada no domínio econômico, e alguns setores do governo e da sociedade (ONGs ambientalistas, parcela da comunidade científica, povos indígenas, comunidades tradicionais, movimentos sociais rurais, entre outros), que defendem sistemas de valores que priorizem a manutenção da biodiversidade, beneficiem países detentores dos patrimônios ambientais e que se aprimorem mecanismos de defesa dos interesses das comunidades tradicionais e locais.

---

<sup>7</sup> A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabelece regras internacionais de proteção e respeito aos Povos Indígenas e Tribais. O Brasil ratificou a convenção em 2003. Decisões judiciais vêm confirmando a aplicação da referida convenção na proteção jurídica das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.

Na perspectiva de um mundo ligado predominantemente pela economia, os governos dependem da oportunidade e de recursos para participar da globalização com credibilidade e comprometimento, isso modifica os sistemas de enlaces entre Estado e atores sociais envolvidos.

Resolver problemas de ordem socioambiental e especificamente as múltiplas questões que envolvem a biodiversidade é papel do Estado com a participação da sociedade em sistemas políticos menos centralizadores de poder; entretanto, dificilmente há uma resposta capaz de superar o problema. O debate público e a participação efetiva dos cidadãos nas tomadas de decisões são uma possibilidade que combina ideias e consequências sociais por meio dos temas discutidos entre os atores, mas a mudança que ocorre é um problema, pois implica outra forma de essas questões estarem apropriadas pela sociedade, modificando as ações dos coletivos. Dessa forma o movimento social acontece em decorrência do espaço político constituído e passa a ser uma ordenação social quando é fruto do espaço de insatisfação. Essa insatisfação gera uma estratégia que regula outra mudança, assim os coletivos seguem em conflitos nos quais são construídos espaços de confronto e mudanças.

LEFF (2000) assinala a dificuldade de articulação dos movimentos socioambientais e o quanto isso resulta em propostas frágeis que acabam ficando de fora das agendas do sistema político da democracia representativa, especificamente na América Latina na década de 1990. Isso se deve, segundo o autor, ao fato de que o movimento influencia diversas classes sociais, categorias étnicas, setores governamentais e segmentos da iniciativa privada. Porém, com a conquista desses espaços, ainda faltam coesão e continuidade das ações do movimento, restringido muitas vezes por estas serem localizadas, sem alcance regional e nacional.

Como se pode avançar no sentido de amplos debates entre os atores nas questões relativas à biodiversidade se persiste em nosso atual modelo brasileiro, e talvez na maior parte dos países ocidentais, a concepção de desenvolvimento fundado no domínio econômico e na produção de mercado de bases urbano-industrial até mesmo para o campo? E esse ponto de vista contribui na repercussão cotidiana do privilégio de interesses privados sobre os coletivos, inclusive nas ações estatais intergovernamentais como no caso da discordância entre Organização das

Nações Unidas e da Organização Mundial do Comércio. Como lidar com essa lógica e ao mesmo tempo fortalecer a democracia para acolher as diversas nuances civilizatórias locais com representações de qualidade sinérgicas às políticas?

Há muitos desafios decorrentes do atual pensamento hegemônico e das suas relações com as ações públicas e o papel do Estado, que dissocia a ação política burocrática da ação política de representação. A consequência disso é que cresce cada vez mais a distância entre os espaços de decisão ou regulação, dos espaços democráticos de participação ou mobilização política.

Em tese, com a estrutura multiníveis vigente em alguns organismos internacionais aliados ao aparato de Direito Internacional Ambiental (regras multilaterais ambientais) e seus Tribunais Internacionais, qualquer Estado e sua sociedade (representada por ele), sentindo-se lesados, têm à disposição um conjunto de salvaguardas socioambientais e comunitárias para garantir o bem-estar e dirimir controvérsias no âmbito internacional. No que se refere à emergência das organizações sociais como atores tão privilegiados quanto os Estados nas relações internacionais, observa-se a consolidação de uma nova ordem contemporânea pelo fato de que no passado as questões estatais eram tratadas como assuntos primordiais, e hoje há esforços conjuntos de parte das nações no sentido da fortificação dos organismos sociais como instituições que devem buscar o bem-estar mundial, disputando espaços políticos ombro a ombro com os Estados, conforme analisa SOARES (1995).

O desenvolvimento do Direito Internacional, no qual faz parte o Direito Internacional Ambiental, é um dos objetivos primários das Nações Unidas. Em seu preâmbulo, a Carta da ONU define o objetivo de “estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos”.

Como a ONU (e suas agências especializadas com destaque para o Banco Mundial, o FMI, a AIEA, a OMS, a OIT e a OMI) é o principal organismo que promove a discussão das questões socioambientais internacionais, nada melhor do que investigar em sua corte, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), como estão os processos relativos à proteção da biodiversidade.

Isso porque as disputas legais entre Estados podem ser submetidas à CIJ, órgão jurisdicional da ONU, que também emite pareceres sobre questões jurídicas encaminhadas pelos membros dos órgãos e agências internacionais devidamente autorizados.

O resultado da pesquisa realizada na base de dados da Corte ([www.cij.org](http://www.cij.org)) apontou que não houve contendas envolvendo questões relativas à biodiversidade. Percebe-se uma tendência dos países e da própria Corte por uma abordagem tradicional sobre as demandas internacionais, fundada no Direito Internacional Clássico, que atende prioritariamente questões de conflitos territoriais entre as nações.

Isso demonstra certo conservadorismo na proposição e acolhimento de demandas coletivas e difusas que extrapolem a questão territorial. Há uma subutilização dos princípios que regem o Direito Ambiental Internacional, que foram fecundos na ONU por sua articulação com os Estados e com a sociedade civil global, tais como o “Princípio da Precaução”<sup>8</sup> e o “Princípio do Acesso Igualitário aos Recursos Naturais”<sup>9</sup>, que são pouco utilizados no sistema jurídico global real.

Todos os casos desde a criação da Corte em 1947 estão disponíveis em seu sítio. Os casos ambientais de maior repercussão são: caso de matança das Baleias proposto pela Austrália contra o Japão em 2009, poluição das atividades industriais de celulose despejadas no Rio Uruguai que a Argentina impetrou contra o Uruguai no início da década e diversos casos de exploração de recursos naturais na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) por países não soberanos. Importante destacar a cobrança permanente dos movimentos sociais globais para que a Corte dê abertura em sua Câmara Ambiental à participação, para fazer jus ao “Princípio de Participação” e de “Acesso à Justiça” das partes interessadas, não apenas Estatais, mas também da sociedade civil. O Princípio de Participação das comunidades, um dos princípios

---

<sup>8</sup> Na Conferência “Rio 92”, organizada pela ONU, foi proposto o Princípio da Precaução. A sua definição foi elaborada em 14 de junho de 1992 com o seguinte texto: Princípio da Precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Esse Princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível, requer a implementação de medidas que possam prever esse dano.



fundamentais do Direito Internacional Ambiental, foi reconhecido pela CIJ na sentença do caso das Usinas de Papel no Rio Uruguai, entre Argentina e Uruguai.

A situação torna-se emblemática, pois deixa a discussão dos problemas socioambientais crônicos com pouca efetividade de resolução, meras declarações de boa intenção por parte da maioria dos Estados-membros, com normas multilaterais ratificadas, mas sem a cultura de uso na ordem jurídica internacional.

### **Espaços para Novos Atores**

Saindo da esfera judicial da ONU e aportando no estudo de sua estrutura, especificamente o “*Economic and Social Council*” (ECOSOC) ou Conselho Econômico e Social, órgão de interesse para a presente investigação pelo fato de ser o espaço onde ocorre a participação institucionalizada da sociedade civil. O ECOSOC tem a prerrogativa de coordenar trabalho de fins econômico e social e tem relações com suas quatorze agências especializadas, com as comissões funcionais e as cinco comissões regionais.

O Conselho também recebe relatórios de onze fundos e programas da ONU. O ECOSOC serve como fórum central para discutir questões econômicas e sociais internacionais, e para a formulação de recomendações de políticas dirigidas aos Estados-membros e sistema das Nações Unidas. Conforme descrito em seu regimento interno, ele é responsável por:

- promover melhores padrões de vida, o pleno emprego e progresso econômico e social;
- identificar soluções para os problemas internacionais econômicos, sociais e problemas de saúde;
- facilitar a cooperação cultural e educacional internacional;
- estimular o respeito universal pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

---

<sup>9</sup> Vem expresso pelo Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro em 1992, a “Rio 92”, organizada pela ONU e tem como intuito democratizar o acesso aos bens naturais, porém sem degradá-los.

Tem o poder de executar e iniciar estudos e relatórios sobre essas questões e de ajudar nos preparativos e na organização de grandes conferências internacionais nos domínios econômicos, sociais e afins e também facilitar uma abordagem coordenada de acompanhamento a essas Conferências. Com seu amplo mandato, a competência do ECOSOC se estende a mais de setenta por cento dos recursos humanos e financeiros de todo o sistema ONU. Os órgãos do ECOSOC são:

#### Comissões Funcionais:

- Comissão de Estatística
- Comissão sobre População e Desenvolvimento
- Comissão para o Desenvolvimento Social
- Comissão sobre o Status da Mulher
- Comissão de Entorpecentes
- Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal
- Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento
- Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável
- Fórum das Nações Unidas sobre Florestas

#### Comissões Regionais

- Comissão Econômica para África (ECA)
- Comissão Econômica e Social para Ásia e Pacífico (ESCAP)
- Comissão Econômica para a Europa (ECE)
- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)
- Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (CESAO)

#### Comissões Permanentes

- Comitê de Programa e Coordenação
- Comissão das Organizações Não Governamentais (ONGs)
- Comissão sobre as negociações com os organismos intergovernamentais

A estrutura consultiva do ECOSOC foi o primeiro local em que as organizações não governamentais tiveram papel com certa influência nas deliberações formais da ONU. Havia quarenta e uma ONGs participando da estrutura consultiva do conselho em 1946; em 1992, mais de setecentas ONGs tinham atingido esse *status*, e o número aumentou para três mil e quatrocentos em 2011 (ONU, 2012).

A fonte legal que consagra a participação política da sociedade na ONU está descrita no artigo 71 da Carta da ONU e prevê mecanismos para a consulta às organizações não governamentais. A Resolução n. 31, de 25 de julho de 1996, descreve os requisitos de elegibilidade para consulta, direitos e obrigações de ONGs que participam da estrutura consultiva e os procedimentos para a retirada e suspensão do *status*.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a “Rio + 20”, em junho de 2012, houve espaço para participação da sociedade civil por meio dos “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”, realizados pelo governo brasileiro, com o apoio da ONU. Esses diálogos foram um espaço de debate entre a sociedade civil, composta de representantes da academia, ONGs ambientalistas, povos indígenas e tradicionais, iniciativa privada, entre outros, sobre dez temas eleitos prioritários para o desenvolvimento sustentável. Os temas prioritários também estavam disponíveis previamente para debate no sítio do evento, onde os participantes puderam votar em propostas de ação dentro de cada tema. Como resultados dos diálogos foram elaborados trinta recomendações encaminhadas para os chefes de Estado presentes na Conferência (ONU, 2012).

Apesar desses canais de comunicação, o evento sofreu críticas por não propiciar a abertura para a participação mais efetiva da sociedade civil. A participação foi meramente consultiva. As críticas foram direcionadas ao documento final aprovado pelos 188 Estados-membros presentes na “Rio + 20”, denominado “O Futuro que Queremos”. De acordo com alguns setores da sociedade, o documento não incorporou as recomendações dos envolvidos, inclusive houve críticas por representantes de Estados, entre eles representantes da União Europeia, por não conseguir atingir os objetivos da Conferência.

Entretanto, o papel da governança policêntrica, multiescalar e de multiatores vem se consolidando no âmbito da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), PNUMA e UNESCO. O modelo de governança policêntrica e de multiatores seria, segundo OSTROM (2009), para a complexidade crescente da gestão dos recursos (naturais e econômicos) globais, uma maneira mais viável para a construção de arranjos institucionais com aspectos multiescalares (governança nacional, regional e local) com aumento da probabilidade de priorização da conservação dos recursos naturais e dos modos de vidas distintos do urbano industrial.

Essa visão propicia interação dos atores em distintos níveis, possibilitando maior participação da sociedade civil em diferentes escalas (do internacional ao local). Ostrom enfatiza a importância das escalas menores na preservação dos recursos naturais e, por isso, defende a ideia de uma governança policêntrica como parte de uma participação ativa (deliberativa) em âmbito local, regional, nacional de diretrizes nacionais ou mundiais.

Atualmente, como se vê no ECOSOC, a sociedade civil pode participar formalmente das reuniões para a construção de regras para os assuntos socioambientais, entretanto de forma pouco expressiva. Essa participação ocorre com maior ênfase na disseminação de informações na qual a sociedade atua como mera observadora do processo político e em algumas situações é consultada, porém sem poder de interferir nas atas e nas deliberações.

Como exemplo similar ao ECOSOC criado pela ONU, pode-se citar também o Conselho Econômico e Social Europeu (CESE), criado pela União Europeia em 1957 pelo Tratado de Roma e definido como o lugar de expressão da sociedade civil organizada na Europa. O Conselho tem três funções principais: permitir uma maior participação da sociedade civil organizada, reforçar o papel da sociedade civil organizada nas políticas dos países integrantes da UE e desempenhar uma função consultiva para o Parlamento, o Conselho e a Comissão Europeia. O CESE, assim como o ECOSOC, integra um modelo de participação civil chamado de participação institucionalizada, formada principalmente pelas ONGs, conforme pesquisa de MUÑOZ (2008).

Apesar da limitação da participação da sociedade civil nesses foros, observa-se a emergência da sociedade como ator internacional no âmbito das relações internacionais. Esse novo ator internacional, de forma institucionalizada ou independente, veio alterar a dinâmica das relações internacionais propondo novas interações. O movimento da sociedade civil como ator internacional impacta as políticas públicas em âmbito multiescalar ao utilizar as estruturas de oportunidades políticas, contribuir para a definição de marcos interpretativos e identidades ativistas, incidindo assim nas Agendas Políticas.

Dessa forma, conforme defendido nesse item, se no plano internacional há claras indicações da importância da participação para aumentar a intensidade de democracia e satisfazer a demanda da chamada sociedade civil global, essa nova realidade serve como amparo e fundamento para ampliar as participações no âmbito nacional. E, com o propósito de ampliar a participação social nas políticas que tratam sobre a conservação da biodiversidade e temas associados, é lógico que se contemple a participação da diversidade de atores, principalmente no Brasil, país com maior diversidade biológica e étnica do planeta, para assim legitimar minimamente as políticas públicas socioambientais.

No próximo item, verificar-se-á a Política Brasileira de Biodiversidade e o órgão criado para contemplar a diversidade de atores e deliberar sobre a política, a Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), colegiado investigado neste trabalho.

## **1.2. Brasil: Criação da Política Nacional de Biodiversidade (PNB)**

A reivindicação por participação institucional da sociedade na política brasileira ganha força nas décadas de setenta e oitenta. No fim da década de 1980, institucionaliza-se a participação política dos movimentos socioambientais por meio da consagração de direitos na sexta constituição republicana, a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Contudo, está longe a concretização de uma cultura cidadã com alta intensidade de democracia, de bases políticas, com condições de contribuir para o revigoramento do “Estado

de bem-estar” diante das pressões da produção de mercado e do interesse no desenvolvimento urbano-industrial. Estudos realizados por TONI (2006) e MARIA DA GLORIA GOHN (2008) a respeito da participação política institucional no Brasil sugerem algumas reflexões próprias de nosso tempo, tais como: será que realmente a participação nas políticas públicas se consolidou? E as representações da sociedade civil levam em conta a universalidade das demandas sociais? E o Estado acolhe satisfatoriamente essa gestão compartilhada?

A Constituição Brasileira de 1988 recepcionou em grande parte os pleitos dos movimentos na questão socioambiental, e essa situação é percebida e reproduzida por meio de normas infraconstitucionais pautadas em princípios do artigo 225, Capítulo do Meio Ambiente, determinando que o meio ambiente seja ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e a incumbência seja do poder público com a sociedade brasileira propondo-lhes o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações. Dessa forma se consagra normativamente à participação política da sociedade e o controle social nos assuntos socioambientais brasileiros, dados esses corroborados com a ampliação dos colegiados federais, estaduais e municipais de meio ambiente com poderes deliberativos, assunto esse que será abordado com maior profundidade no segundo capítulo, item 2.3.

Pautados nesses preceitos constitucionais, entretanto carente por debates amplos na sociedade de fundamentos éticos com vistas à mudança da cultura socioambiental, houve a formulação da proposta da Política Nacional de Biodiversidade (PNB), em que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) estabeleceu um processo de consulta, no período de 2000 a 2001, com a participação dos setores envolvidos com a questão, dos quais fizeram parte o governo federal, os Estados, as ONGs, as comunidades acadêmicas, indígenas e locais e os empresários. Também para a formulação da PNB foram realizados estudos básicos no período de 1998 a 2001, enfocando o tema com base nos diferentes aspectos, como o nível de adequação da legislação brasileira à Convenção sobre Diversidade Biológica, a síntese do estado de arte do conhecimento da biodiversidade brasileira, análise comparativa de estratégias nacionais de biodiversidade de 46 países e a síntese de registros sobre o conhecimento tradicional associado à biodiversidade de acordo com a descrição do ministério em arquivos digitais disponíveis no sítio do Ministério do Meio Ambiente ([www.mma.gov.br/biodiversidade](http://www.mma.gov.br/biodiversidade)).

Paralelamente à consulta nacional, o MMA promoveu cinco avaliações por biomas no período de 1998 a 2000, identificando 900 áreas e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade na: Amazônia, Cerrado, Pantanal, Caatinga, Mata Atlântica, Campos Sulinos, Zona Costeira e Marinha.

Fundamentado nos estudos básicos, nas avaliações por bioma e nos resultados da consulta nacional, o MMA construiu, em março de 2002, um documento preliminar da PNB. Em seguida, nos meses de abril e maio de 2002, foram realizadas quatro reuniões: em Curitiba, Recife, Manaus e em Goiânia, com o objetivo de analisar o primeiro rascunho e definir a proposta final da PNB, que inclui os seguintes componentes: conhecimento da biodiversidade, conservação, uso sustentável, repartição de benefícios, fortalecimento de capacidades científicas e tecnológicas, educação e consciência pública.

Essa proposta de política foi discutida e apoiada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Com isso, o Brasil finalizou rapidamente o processo de consulta para elaboração da Proposta de Política de Biodiversidade em agosto de 2002, o que culminou no Decreto n. 4.339, que instituiu os princípios e as diretrizes da PNB.

O Programa Nacional de Biodiversidade (PRONABIO), instituído pelo Decreto n. 1.354, de 29 de dezembro de 1994, com o objetivo de coordenar a implementação de compromissos da CDB no país, foi então modificado para que esse Programa seja a instância responsável pela coordenação da implementação da PNB, mediante a promoção de articulação entre o poder público e a sociedade civil.

O novo Decreto do PRONABIO n. 4.703, de 21 de maio de 2003, altera seu nome para Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), órgão colegiado investigado nesta dissertação, define sua estrutura como matricial, com sete componentes temáticos, os mesmos componentes da Política Nacional de Biodiversidade: conhecimento da biodiversidade; conservação da biodiversidade; uso sustentável dos componentes da biodiversidade; acompanhamento, avaliação, prevenção e mitigação dos impactos sobre a biodiversidade; acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais da biodiversidade e repartição

dos benefícios; educação e sensibilização pública; fortalecimento jurídico e institucional para a gestão da biodiversidade; e sete componentes biogeográficos pautados nos conjuntos de biomas brasileiros: Amazônia, Caatinga, Zona Costeira, Marinha, Mata Atlântica, Campos Sulinos, Cerrado e Pantanal.

Além disso, o novo Decreto amplia também a representação de sua Comissão Coordenadora em busca da gestão descentralizada e de forma participativa. Essa representação aumentou de 12 para 20 integrantes, com a presidência da Comissão exercida por representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA). As representações ficaram distribuídas da seguinte forma: uma cadeira para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), uma do Ministério da Integração Nacional, um representante dos povos indígenas, um representante da Associação Brasileira das Entidades Estaduais do Meio Ambiente (ABEMA). Em 12 de fevereiro de 2004, o Decreto 4.987 incluiu na CONABIO representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Em 15 de dezembro de 2004, o Decreto n. 5.312 incluiu na CONABIO representantes da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP) e do Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE).

Assim a CONABIO se constituiu como órgão colegiado paritário, ou seja, número de representantes do governo igual aos da sociedade civil (dez representantes do poder público e dez representantes da sociedade civil), com poderes consultivos, a fim de subsidiar tecnicamente e emitir pareceres a respeito de questões da biodiversidade brasileira, e deliberativos com poderes para propor normas, por meio de princípios e diretrizes formulados pela comissão nos diversos assuntos relacionados. Veja como está atualmente a distribuição das representações na CONABIO:

Presidência: deve ser exercida sempre pelo Ministro do Meio Ambiente.

Representações governamentais:

1. Ministério do Meio Ambiente (MMA);



2. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT);
3. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);
4. Ministério da Saúde (MS);
5. Ministério das Relações Exteriores (MRE);
6. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP);
7. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
8. Ministério da Integração Nacional (MI);
9. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP);
10. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);

Representações da Sociedade Civil:

11. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA);
12. Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG);
13. Comunidade Acadêmica: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC);
14. Comunidade Acadêmica: Academia Brasileira de Ciências (ABC);
15. ONGs ambientalistas do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais;
16. Movimentos Sociais: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais;
17. Povos Indígenas: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB);
18. Setor Empresarial vinculado à Agricultura: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA);
19. Setor Empresarial vinculado à Indústria: Confederação Nacional da Indústria (CNI);

## 20. Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE).

Na configuração que está atualmente a presente estrutura da CONABIO, consagra-se “a intenção” de ser órgão colegiado com perspectivas de gerar mudanças na política ambiental brasileira, possibilitando (teoricamente) a criação de alternativas viáveis de produção, alinhadas com a conservação ambiental e a valorização do conhecimento tradicional. Contudo, os valores e a moral (coletiva e individual) deverão influenciar no peso que terão as políticas relativas à conservação da biodiversidade.

Pelo fato de a questão ética ter relação com o argumento da pesquisa e acompanhar o ambientalismo há mais de cinquenta anos com a participação da academia, primeiro com LEOPOLD (1949) e a ética ambiental e anos depois com POTTER (1970), criando o conceito de bioética e abrindo espaço para tantos outros pensarem no assunto, este trabalho não poderia passar ao largo dessa discussão, até porque no Brasil vem acontecendo o debate para estabelecer parâmetros nacionais da bioética. Discutir biodiversidade sem abordar a questão ética seria deixar de lado uma importante componente da dimensão socioambiental, especialmente considerando a relação dessa dimensão com efetivas possibilidades de mudança social.

Portanto, a seguir, se entrará no universo filosófico da ética ambiental, ecológica ou biocêntrica, conforme refletido por alguns pensadores contemporâneos.

### **1.3. Reflexões sobre a Ética**

Apesar de a ética não ser objeto da dissertação, pareceria no mínimo “falta de cuidado” ignorar a questão diante dos argumentos apresentados até o momento. Portanto, pretende-se discutir os fundamentos éticos devido à sua relevância para o debate socioambiental. Nesse sentido, o debate ético será abordado como embasamento para teorias, para aprimoramento cognitivo e para orientar a ciência do comportamento moral.

No primeiro momento, a discussão será pautada no fundamento ético que nasce do impessoal, de valores de ordem metafísica, defendido por parte dos filósofos. Também foram revistos os fundamentos éticos que nascem no indivíduo – de suas características pessoais e subjetivas, portanto partindo do pessoal para a coletividade –, defendidos por outra parcela de filósofos.

No segundo momento, o fundamento ético será abordado quando a questão ecológica e a preocupação com a biodiversidade ganharam repercussão e influenciaram os debates éticos, seja fundado na concepção impessoal, seja fundado na ética pessoal, descobrindo sua contribuição para a busca de horizontes de uma ética que inclua o campo ecológico.

### **Fundamentos Impessoais e Pessoais da Ética**

A busca da felicidade, da liberdade, do respeito e, em última instância, a do bem-estar humano são os principais sentidos que suscitam a reflexão ética e definem a importância de sua existência que transita pela dimensão da religião, da moral e do direito nas diversas organizações sociais.

A ética ocidental fundada na busca de critérios ou no modelo de vida impessoal nasce na Grécia a aproximadamente 400 a.C., por meio do pensamento socrático-platônico. Pensamento que procura explicar a vocação do filósofo em buscar desvelar a unidade essencial dos seres, escondida pela multiplicidade aparente dos fenômenos. A essa unidade Platão nomeou como ideia ou forma e explicou que essas ideias existem na natureza como modelos, ao passo que as coisas, ou seja, a multiplicidade de fenômenos assemelha-se às ideias e às formas e de certa maneira as imitam (COMPARATO, 2006).

Posteriormente, as elucubrações socrático-platônicas foram aprofundadas por filósofos como KANT (1999), na busca do ser humano ideal, apreendendo as características exemplares do sujeito coletivo nos quais as pessoas deveriam se espelhar. Características notáveis que estavam projetadas no Panteão dos Deuses gregos, para desse modo a sociedade atingir uma vida justa e bela.

No fim do século XIX, *O Médico e o Monstro* (título original em inglês: *The Strange Case of Dr. Jekyll and Mr. Hyde*), nome do livro do escocês Robert Louis Stevenson, publicado em 1886, simbolizou o desenvolvimento incrível das ciências naturais, que tanto adquiri condições técnicas para criar e recriar a vida, porém sem amparo ético necessário, ou pelo menos sem o merecido debate sobre os limites desse poder extraordinário. Uma frase representou essa ideologia de *O médico e o monstro*: “é o preço do progresso”. Como se todas as mazelas fossem justificadas pela busca de um bem maior almejado que resolverá todos os problemas, de significado abstrato (conceitual), o “dever”, que leva pouco em consideração os sentimentos (participação) das comunidades.

Logo, pode-se interpretar que existem conceitos éticos associados à impessoalidade, de caráter universalista, voltado a uma concepção impessoal da ética fundado nos valores coletivos e metafísicos, ao defender a ideia de que a natureza, como ordem universal, animada pela divindade, é o princípio racional que deve servir de modelo ou guia para todas as ações humanas, construído no sistema filosófico de Sócrates e Platão e com adeptos que requintaram esse fundamento posteriormente. E com o grande desenvolvimento da ciência, especificamente das ciências naturais, ganha-se credibilidade para elevar a espécie humana acima do debate ético, já que o humano é mais que natureza, é constituído de história e cultura, portanto também criador.

Explorando agora o conceito aristotélico, na concepção que o fundamento ético, embora partindo da noção impessoal de bem, acaba por reencontrar a via na esfera pessoal, do personalíssimo, ao apontar como modelo ou padrão de comportamento aquilo que constitui a excelência própria do ser humano (COMPARATO, 2006). Pode-se citar como exemplo a emblemática figura de Mahatma Gandhi, que contrariou as leis vigentes e a corrente do positivismo jurídico<sup>10</sup>, corrente esta que trouxe consequências como a explosão de totalitarismo no século XX, por meio de leis positivadas, porém arbitrarias, emanadas por autoridades dotadas de relativismo ético, que privilegiava elites e colonizadores, aumentando

---

<sup>10</sup> Essa corrente doutrinária sustenta que o direito não deve ser confundido com moral nem com religião, e que toda norma jurídica uma vez editada pela autoridade competente e por meio de um processo regular deve ser tida como a mais lídima expressão da justiça e equidade.

a injustiça dentro e fora de fronteiras dos Estados-nações, usurpando recursos naturais e conhecimento sobre a biodiversidade nas colônias.

Eis que retoma-se a figura de Gandhi<sup>11</sup>, que surge como uma luz, evocando os fundamentos da ética como o amor, a felicidade, a justiça e a liberdade, nascendo no indivíduo, contrariando a vigência legal e moral da época, promovendo a mudança social por meio da desobediência<sup>12</sup> às leis que imperavam na Índia colonizada. No Brasil, pode-se identificar exemplo semelhante de desobediência civil na luta de Chico Mendes e dos Povos da Floresta para conservar a cultura e os patrimônios ambientais da Floresta Amazônica contra os interesses exploratórios dos fazendeiros, apoiados por governantes.

Kant no ano de 1795 escreve sobre a possibilidade da paz perpétua entre os povos, o que mais tarde, na primeira metade do século XX, inspirou a criação da Liga das Nações e posteriormente a Organização das Nações Unidas. Esses Organismos Intergovernamentais Internacionais incluíram em seus estatutos muitos conceitos pensados e propostos por Kant em busca da paz mundial, que repercutiu diretamente na significação e posterior criação dos Direitos Humanos Universais e dos Povos Indígenas. Novamente, transita-se no fundamento impessoal da ética, com a criação de códigos/tratados, portanto propósitos de direitos e garantias universais.

Percebe-se uma dialética ao longo da história do ser humano entre os fundamentos éticos pautados no impessoal ou pautados no indivíduo, levando a concluir que esses fundamentos não são exclusivistas, e sim complementares compartilhando o mesmo intuito: refletir e questionar a moral vigente, aprimoramento do ser humano e busca do bem-estar pessoal/coletivo. Atualmente faz parte do aprimoramento proposto pela ética o respeito por outras formas de vida além da ética antropocêntrica, com caráter meta-humano ou uma ética

---

<sup>11</sup> Gandhi usou a desobediência civil fundado em uma ética do indivíduo para a sociedade, como ferramenta civil anticolonialista e não violenta, resultando no movimento que leva ao fim da dominação do Reino Unido sobre a Índia em 1947.

<sup>12</sup> O autor americano Henry David Thoreau foi o pioneiro a estabelecer a teoria relativa dessa prática em seu ensaio de 1849 (domínio público), originalmente intitulado "Resistência ao Governo Civil", que mais tarde se

pela vida, presente em grande parte das comunidades tradicionais e que agora começa a repercutir em países republicanos por meio da consagração de direitos da “Pacha Mama” ou “Madre Tierra”, como ocorreu no Equador e na Bolívia e que será visto no capítulo seguinte.

### **Ética de Respeito à Vida**

À margem do debate ético antropocêntrico, fundado na ética impessoal ou na ética pessoal, nascia na segunda metade do século XX percepções éticas de dimensões além do humano, apresentado ao universo acadêmico pelo professor Aldo Leopold<sup>13</sup>. Em 1970, o também professor da Universidade de Wisconsin Van Rensselaer Potter, influenciado pelos trabalhos de Leopold, cunhou o neologismo “Bioética”, utilizando-o em dois escritos<sup>14</sup> e os dedicou a Leopold e sua ética com terra.

O filósofo Callicott prosseguiu com os estudos sobre a abordagem ética de Leopold e em 1971 ministrou o primeiro curso de Ética Ambiental e escreveu diversos artigos e alguns livros sobre o tema. Em seus trabalhos, analisou a atual matriz racional ocidental capitalista, em que o ser humano percebeu o ambiente em que vive de forma utilitária e economicista. Ele propõe que se libertem dessa matriz construindo, com a participação das pessoas, outros princípios que podem servir de base para novos paradigmas éticos e metafísicos. Alertou para a cultura do “biocídio”, palavra criada por Callicot (KWIATKOWSKA, 1998) para evidenciar o assassinato da natureza e avaliou que a sociedade ocidental deveria observar com maior respeito as comunidades tradicionais, que possuem uma relação de igualdade e de respeito para com a natureza além de serem “cientistas” tão quanto os das ciências ocidentais. Defendeu o saber ambiental e a qualidade que as ciências tradicionais (ou conhecimento tradicional) têm em ser multidimensionais, pois trazem a experiência holística, metafísica,

---

consolidou como "Desobediência Civil". A ideia do ensaio era de cunho reflexivo de como alguém pode estar em boas condições éticas e morais enquanto escraviza ou faz sofrer outro homem.

<sup>13</sup> Filósofo, cientista, ecologista e engenheiro florestal professor da Universidade de Wisconsin, conhecido por seu emblemático livro *A Sand County Almanac* (1949), que influenciou o desenvolvimento da moderna ética ecológica e teve um profundo impacto no movimento ambiental, propondo uma ética biocêntrica ou holística em relação à terra.

aliando técnica e respeito (ética) com a terra. Porém, essa ideologia enfrentou resistência da mentalidade homogeneizante do modelo científico unidimensional predominante, de bases econômicas.

A necessidade por mudanças sociais marca a importância que a participação cidadã e seu protagonismo têm nesse processo. E sua contribuição necessita ser incentivada por meio do fomento de fóruns que propicie decisões políticas amplas, revestidas de princípios éticos além do ser humano (antropocêntrico). Composto de reivindicação ambiental, pois o direito ao meio ambiente introduz uma forte dinâmica democratizadora no contexto de desequilíbrio sistêmico, aumenta significativamente sua repercussão se trabalhado em diversas escalas (local, regional, nacional e internacional). Essa reivindicação não denota rechaço integral ao sistema político/econômico conforme reflete O`RIORDAN (2001), mais um esforço para corrigir seus erros, esforços para equalizar distorções das tendências capitalistas agressivas, que influi diretamente na ordem econômica, social e política vigente.

Portanto, o debate da ética ecológica e o direito ambiental das comunidades não se orientam para a aniquilação do estado contemporâneo, busca a correção de suas deficiências e enviesamentos, não pretende substituir o atual sistema axiológico, mas estabelecer novos critérios de prioridades e dotar de uma força maior de valores como a solidariedade e o respeito que hoje possui um papel marginal.

De tal modo é possível aplicar a máxima de pensar globalmente e agir localmente ao mesmo tempo, porque a diferenciação espacial entre o global e o local desapareceu. Existem muitas ferramentas à disposição para a formação de redes cidadãs. Antes não havia possibilidade de atuar como um cidadão global e local ao mesmo tempo em direção a um desenvolvimento sensível ao meio ambiente (O`RIORDAN, *op. cit.*).

O cidadão ecológico (seja local, seja global) aprimora a ética do cuidado e da compaixão com os desconhecidos e distantes, humanos e não humanos, tanto no espaço como no tempo,

---

<sup>14</sup> Primeiramente, num artigo intitulado *Bioethics, science of survival*, (1970) e depois no livro *Bioethics bridge to the future* (1971).

possibilitando viver uma nova era ecológica, conforme elabora DOBSON (2001). Importante não excluir do campo do ativismo a esfera privada, considerando apenas ações cidadãs quando repercutido no âmbito público. O domicílio é um campo tão importante para o ativismo político e para a mudança social quanto o espaço público, ou seja, a ética impessoal e a ética pessoal como fundamentos não excludentes, formadores de uma cultura.

Sinais dos tempos? Cita-se o caso do debate realizado no Supremo Tribunal Federal (STF), órgão judicial máximo do estado brasileiro, que organizou em 2010 a primeira audiência pública de sua história, justamente para discutir com a sociedade um tema ligado à ética: a “bioética”. Esse debate no STF teve o intuito de estabelecer limites para pesquisas biológicas e estabelecer quando tem início a vida humana e tentar responder à seguinte pergunta: qual o espaço de atuação das ciências?

O desafio em questão se apresenta na continuidade e na ampliação dos debates éticos e dessa forma construir valores para uma “Ética Ecológica Pessoal e Universal”, paradoxal como a própria natureza humana, que parta dos domicílios, do indivíduo para o espaço público e/ou do espaço público para os domicílios, para os indivíduos; de cunho impessoal, pautado no fundamento socrático-platônico, ou pessoal, de foro íntimo, aristotélico. Importante é a aquisição de competência pelas “pessoas físicas”, e isso ocorre por meio de um árduo esforço e abertura para transformações. E essas pessoas adquirentes dessa competência [cognição] poderão originar valores que darão sentido às pessoas jurídicas, de direito público ou privado, com noções ampliadas de respeito, repercutindo na moral contemporânea e sendo essência para orientar as leis, as políticas, os programas e os planos de Estado, com vistas ao bem-estar das atuais e futuras gerações, humanas e não humanas, valorizando a diversidade manifestada pela vida.

No próximo capítulo, serão descritas algumas realidades socioambientais latino-americanas relevantes para esta dissertação e, posteriormente, será abordado como a participação da sociedade na questão socioambiental integrou-se na estrutura política brasileira, quais poderes esse órgão colegiado dispõe e quais problemas surgem na busca da melhoria socioambiental para a sociedade brasileira.



## ***2. Capítulo Segundo – Colegiados nas Políticas Ambientais Brasileiras***

### **2.1. Sonhos Latino-Americanos por Independência**

Há pouco mais de vinte anos teve início nos países latino-americanos a promulgação de constituições que buscaram garantir a democracia e a justiça social, utilizando como ferramenta a ampliação do espectro de participação da sociedade civil na vida pública.

Atualmente, a maioria desses países se tornou politicamente independentes com garantias de controles sociais consolidados em suas cartas magnas. Porém, persiste grande diferença entre a cidadania formal ou legal, garantida pelas leis nacionais, e a cidadania real traduzida na violação cotidiana de direitos dos cidadãos, conforme aponta investigação sobre políticas de participação na América Latina organizada por SERAFIN (2009).

No caso brasileiro, após arbitrariedades impostas por duas décadas de regime militar, durante os anos de 1964 a 1985, emergiram reações de setores da sociedade no sentido de libertar-se das “amarras autoritárias”, utilizando como estratégia a reivindicação por inclusão de preceitos democráticos participativos durante o processo de manufatura da 6.<sup>a</sup> Constituição Republicana.

Desse modo, essas reações por democracia ganharam apoio popular luzindo no horizonte da segunda metade da década de 1980 mobilizações de distintas missões; entre eles estavam presentes os movimentos ambientalistas que exigiam a incorporação de princípios e garantias socioambientais no texto da futura Constituição e tinham como protagonistas a sociedade civil organizada, cientistas, políticos, legisladores constituintes, povos tradicionais e indígenas.

O movimento socioambiental não reivindicou apenas proteção aos patrimônios ambientais e garantias sociais, reivindicou também inclusão do direito à participação cidadã na construção das políticas públicas, em meio a elas as políticas ambientais e o respeito ao modo de vida das comunidades tradicionais e indígenas.

Esta bem-sucedida articulação teve seu clímax durante os debates da Assembleia Constituinte iniciada em 1987, que se desenvolveu durante um ano e meio com a participação dos 559 congressistas. Nesse período, setores da sociedade civil exerceram pressões e conseguiram influir decisivamente na regulamentação de parte de suas demandas. Nascia assim a primeira “Constituição cidadã” pelo fato de contemplar mecanismos de democracia direta e participação social nas políticas públicas.

Após sua promulgação, os patrimônios ambientais brasileiros passaram a ser tratados como assunto intersetorial, não restringindo seus propósitos apenas em capítulo próprio (no caso, o capítulo sobre o Meio Ambiente), mas articulou a questão socioambiental com diversos outros títulos. Dessa forma as premissas ambientais passaram a transitar por assuntos distintos, tais como: dos Direitos e Garantias Fundamentais, na Organização do Estado e dos Poderes e na Ordem Econômica. Importante frisar que pela primeira vez foi incluído em Constituição Brasileira capítulo específico sobre o meio ambiente e a proteção aos povos indígenas, dispostos nos artigos 225 e 231, respectivamente.

Em alguns momentos as referências normativas à questão ambiental apresentam-se implícitas, necessita de uma análise conjunta dos artigos para entendimento. Em outros momentos, as referências aparecem explícitas, fica claro o intuito do legislador no próprio texto da lei (LEME MACHADO, 2011). No que concerne à participação política da sociedade em matéria socioambiental, o legislador constituinte acolheu muitas demandas propostas e possibilitou a institucionalização dos movimentos ambientalistas da sociedade, pleito esse que vinha de vários anos.

Em virtude da preocupação socioambiental contida na Constituição Brasileira de 1988, conseguiu-se dotar de outra qualidade a conservação dos patrimônios ambientais. A atual configuração possibilitou condições de independência, principalmente a de os cidadãos serem servis aos governos militares, e o meio ambiente brasileiro passou a pertencer (ao menos, normativamente) a seu povo, exemplo seguido posteriormente pela Argentina, por meio da Constituição de 1994, em seus artigos 41 e 42; pela Venezuela, por meio da Constituição de 1999, artigos 127, 128 e 129; Equador, por meio da Constituição de 2008, preocupada em

respeitar a “Pacha Mama”<sup>15</sup>, como se referem os equatorianos aos patrimônios ambientais, inclusive sendo mais progressista que nossa constituição e todas as constituições conhecidas, pelo fato de criar personalidade jurídica para a “natureza”, dotando-a de direitos, por meio dos artigos 71 e 395 ao 415.

Essa forma de respeitar a natureza inspirou a Bolívia a fazer o mesmo em sua Constituição de 2009, artigos 33 e 34, e posteriormente por meio da *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien*, promulgada em 2012.

O novo entendimento de “soberania sobre os patrimônios ambientais” pelos países latino-americanos resultou em processos importantes de nacionalização desses bens. Em 2006, houve o término do domínio de empresas nacionais e internacionais do setor petrolífero e petroquímico, assim como da siderurgia e da extração mineral na Venezuela, sob a presidência de Hugo Chaves, e dos hidrocarbonetos na Bolívia, com Evo Morales. E mais recentemente, em 2012, houve a quebra de contrato pelo governo da Argentina, presidida por Cristina Kirchner, da exploração de petróleo realizada por empresas espanholas que detinham contratos desiguais havia décadas. No caso do Equador, houve em 2009, sob o comando do atual presidente de sangue indígena, Rafael Correa, a finalização do Convênio que permitia bases militares norte-americanas no país, o que ocasionou tensões entre os dois governos.

As nacionalizações da exploração dos recursos naturais e a expulsão de bases militares ocorridas nesses países latino-americanos foram fundamentadas em normas constitucionais que determinam os patrimônios ambientais e o território como bens de seu povo. Isso gerou um mal-estar internacional, principalmente pelas “redes de mídia” usadas pelos governos hegemônicos e pelas grandes empresas acostumadas a relações revestidas de desigualdades

---

<sup>15</sup> Para maiores aprofundamentos, vale conferir os textos das constituições do Equador (de 2008) e da Bolívia (de 2009) e, no caso deste último, a *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien* (de 2012). Esses documentos estão disponíveis nos seguintes endereços: <<http://www.planificacion.gob.bo/marco-legal>> (Constituição da Bolívia); <[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)> (Constituição do Equador); <<http://www.planificacion.gob.bo/marco-legal>> (*Ley Marco de la Madre Tierra...*).

contratuais e a práticas expropriadoras de recursos naturais, práticas essas definidas como “pós-colonialistas” por SOUSA SANTOS (2007).

Mesmo com constituições democráticas vigorando atualmente em grande parte da América Latina, o processo político é dinâmico e necessita de aprimoramentos com vistas a acompanhar a complexidade dos interesses dos atores e das demandas, tomando como inspiração as reflexões de BOBBIO (1994), a simples existência de uma lei, mesmo que seja a Constituição de um país, não garante sua efetividade, é preciso esforço dos governos e da sociedade para fazer valer as normas por meio de uma moralidade coletiva e consumir as independências preteridas com a construção da cultura cidadã, para dessa forma aumentar a intensidade da democracia.

Contudo, passados vinte quatro anos da promulgação da Constituição Brasileira, a euforia e os otimismo iniciais assentaram-se, e muitas garantias apresentadas ainda estão no campo das intenções, oprimidas por interesses do mercado e de caráter estrito econômico.

Estudiosos das questões sociopolíticas como Maria da Gloria Gohn e Evelina Dagnino tecem severas críticas ao atual modelo democrático ocidental e especificamente ao modelo brasileiro, no qual geralmente os cidadãos são convocados uma vez a cada quatro anos para participar de escolhas políticas e efetivar a vontade pública. Esse formato apresenta deficiências por parte dos governos pela falta de diálogo com seus eleitores, como da sociedade por sua passividade diante dos desvios, evidenciando assim a urgência de aprimoramento dos mecanismos estatais de participação e controle social objetivando contínua ampliação da democracia e a construção coletiva do contrato social. Os atores políticos (governos e sociedade) necessitam aprender a consolidar diálogos e articulações e serem propositivos na resolução de problemas, co-responsabilizando-se em buscar o bem-estar socioambiental e garantindo prioridade dos interesses difusos e coletivos<sup>16</sup> em relação aos interesses privados. Contudo, a responsabilidade socioambiental do mercado ainda é

---

<sup>16</sup> Interesses difusos e coletivos são os interesses além dos governamentais, ou seja, a sociedade contemplada em todos os seus segmentos. É de difícil quantificação. Um dos principais interesses difusos e coletivos é o meio ambiente, garantido no *caput* do capítulo do Meio Ambiente (artigo 225) da Constituição Federal Brasileira de 1988.

subdimensionada, principalmente pelo fato de os mecanismos serem insuficientes para gerar as condições de crescimento econômico e sustentável (no aspecto socioambiental) sem a intervenção do Estado. E esses agentes juntos são incapazes de assegurar o bem-estar e uma distribuição equitativa da riqueza se não houver a participação direta da sociedade na gestão de seus recursos produtivos, conforme defende LEFF (2000). Enquanto não há participação da sociedade na gestão dos recursos, constituem-se limites frágeis de responsabilidades principalmente pela submissão dos governos aos interesses da produção de mercado.

Paralelos à necessidade do aprimoramento do modelo democrático, a questão socioambiental e os problemas derivados das intervenções humanas nos patrimônios ambientais, cada vez mais são incluídos nas pautas centrais das políticas, e as sociedades locais, regionais e globais anseiam e também exigem em participar dessas construções. Em muitos países, como no caso do Brasil, em parte dos países da América Latina e na União Europeia, conforme descrito no capítulo anterior, a participação foi institucionalizada, mas permanece o desafio de aperfeiçoar suas práticas com vistas à concretização do poder decisório desses fóruns exercido geralmente por Conselhos, Comissões, Comitês etc. de produção de políticas entre Estado e sociedade, com poderes consultivos e deliberativos.

E diante da atual crise ambiental, que entranha e cresce em nosso sistema, e que os tratamentos prescritos se mostram paliativos e tendenciosos, seria prudente consultar outros pontos de vista que tenham intenção de apresentar soluções. A prudência de trazer quem está de fora da realização das políticas públicas convencionais (em que somente servidores do Estado atuam) foi consagrada nas políticas socioambientais brasileiras. O desafio é promover e aprimorar esse novo formato de produzir políticas. Nos próximos itens, pretende-se refletir sobre indícios que dificultam ou até impedem a realização da participação. Portanto, com a finalidade de trazer elementos empíricos para a dissertação serão discutidos a seguir: o significado de participação para a presente dissertação, quais são as garantias de participação nas políticas socioambientais brasileiras e quais os espaços participativos constituídos no âmbito federal, estadual e municipal.

## **2.2. Entendimento de Participação**

Não é tarefa fácil construir o significado a respeito da participação e de suas modalidades, conforme apontam diversos autores. Essa dificuldade é devido à universalização atual do termo. Sendo assim, cada campo do conhecimento identifica a participação de uma maneira específica, entretanto a modalidade de participação política é a que tem maior impacto no sentido da mudança social e que justifica os esforços dos movimentos socioambientais.

A Participação Política para MARIA DA GLORIA GOHN (2008) é:

“Um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova”.

Não é, portanto, qualquer tipo de participação a que a autora se refere, e sim uma forma específica que leva à transformação social, com ganhos coletivos, difusos, impossível por vezes de quantificar seus beneficiários, que repercute hoje e repercutirá nas gerações futuras. Porém antes que produza ganhos sociais, passa por um processo subjetivo à medida que os atores sociais adquirem competência durante o processo. Competência no sentido de apreender, ser ou se tornar apto aos diversos assuntos que se apresentem nos espaços de participação política, clarificando o significado das coisas e os fenômenos com que se defrontam. Esses significados adquiridos são socializados de forma comunitária.

Para TONI (2006), a participação articula-se como um processo contra hegemônico que repercute na dimensão política, e a participação exerce sua plenitude quando é revestida de poderes deliberativos, não apenas de caráter consultivos ou informativos com a sociedade. Portanto, constituem-se condição prévia para a consolidação da democracia e efetivo combate às desigualdades econômicas e sociais às deliberações cogradas (governo e sociedade) na maior quantidade de arenas possíveis. No caso da CONABIO, colegiado investigado nesta dissertação, consagrou-se na lei de sua criação poderes deliberativos e consultivos, assim

como os membros foram organizados de forma paritária com dez cadeiras ocupadas por servidores públicos e dez cadeiras ocupadas pela sociedade civil.

Dessa forma, a participação social nas políticas públicas caracteriza-se pelas relações entre economia, política, cultura e sociedade definidas por esquemas flexíveis, sem determinação universal, sujeitas aos momentos históricos e aos contextos. Os processos sociais passam a ser autônomos em relação à sua base estrutural, configurando-se assim cada sociedade com uma matriz sociopolítica própria, com as dimensões do Estado, da sociedade, dos partidos políticos, mercado e da base social inter-relacionada.

NOGUEIRA (2004) apresenta um ponto de vista interessante. Ele classifica a participação em quatro modalidades crescentes de intensidade de democracia, conforme o grau de consciência política, maturidade, homogeneidade e organização. Elas são: participação assistencialista, participação corporativa, participação eleitoral e participação política, esta última faz parte do objeto da pesquisa.

A *participação assistencialista* apresenta-se com características filantrópicas e paternalistas, constituindo a forma mais antiga de participação. É presente geralmente entre os grupos pobres e excluídos da sociedade, utilizado como estratégia de sobrevivência, especialmente nos momentos de maior crise social. Tem a elaboração comum e primitiva de participação, com menor grau de consciência política coletiva, visa atender requerimentos imediatos materiais de manutenção da vida ou do bem-estar de grupos ou segmentos sociais carentes. É frequentemente relacionada às atividades religiosas, comunitárias e de políticas assistenciais estatais.

A próxima modalidade de participação é a Corporativa, e ela ocorre quando o objetivo de um movimento social está limitado aos interesses de um segmento ou grupo social específico. É base do sindicalismo moderno e se relaciona diretamente com a forma assistencial de participação, motivada principalmente por lutas econômicas e melhores condições de trabalho. Em casos excepcionais pela natureza das reivindicações, a *participação corporativa* pode ampliar sua esfera de representação ganhando terreno amplo em vez de categorias

específicas. Assim como a participação assistencialista, a participação corporativa pode ser considerada anterior à participação política.

A participação eleitoral faz parte do espectro da ação política do cidadão na sua relação com o Estado. Além de direitos civis, torna vigoroso os direitos políticos, a cidadania e a questão da governabilidade. Essa modalidade de participação deriva historicamente do contratualismo liberal e, portanto, da liberdade individual e da livre iniciativa. Essa forma de participação sofre, entretanto, um conjunto de limitações típicas daquelas existentes em regimes democráticos representativos, tais como: distorções das preferências pessoais, igualdade formal anulada pela desigualdade real, falhas do processo eleitoral, mecanismos frágeis de controle pelos eleitos, falta de diálogo entre governo e sociedade etc. Constitui dessa forma uma democracia de baixa intensidade.

E por fim, constitui-se com alta intensidade democrática a *participação política*. Ela se relaciona diretamente com o Estado e dialoga com as formas de organização da vida em sociedade e sua reprodução. Alimenta-se da *participação corporativa* e da *eleitoral*, mas vai além delas porque questiona e formula novos consensos sociais, formaliza conquistas de direitos universais que afetam o conjunto de uma população, sociedade, nação. Segundo o autor, o que distingue os cidadãos nessa modalidade participativa não é seu lugar na estrutura social, sua origem de classe ou estoque de bens materiais, mas as diferentes visões globalizantes dos problemas comuns a todos e das soluções e estratégias propostas; portanto, da essência do próprio debate político democrático ou da gestão coletiva (Estado e sociedade) dos conflitos.

O campo da *participação política* é, portanto, a arena da declaração e uma competição de projetos de sociedade ou nação. A modalidade política da participação é aquela claramente identificada como uma manifestação de poder político e não como simples expressão de direito público subjetivo.

A dimensão política da participação cidadã nos remete à ideia de controle social sobre o Estado, realizado de modo absolutamente imperfeito e insuficiente por meio das eleições



periódicas, mesmo quando são eleições revestidas da maior lisura imaginável nos dias atuais, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas, como reflete O'DONNELL (2004). O controle social pode ser meramente formal ou burocrático.

Com a onda de reformas do Estado na América Latina durante os anos 1980 e 1990, o controle social foi associado ao termo *accountability*, conceito criado na língua inglesa com o intuito de estabelecer a obrigação de membros de um órgão público ou colegiado de prestar contas a seus representados e a instâncias auditoras. Quanto aos mecanismos de gerência do Estado, utilizou-se a ideologia da *New Public Management*, método importado de teorias dos mecanismos de mercado, pautado na oferta e na procura, que permite o controle e a identificação das preferências dos cidadãos para buscar a eficiência estatal. A participação é uma qualidade do indivíduo isolado (microespaços) com preponderância da dimensão técnica dos projetos, porém despolitizados, fundada na relação entre clientes e consumidores. Os resultados dessa ideologia foram a falta de enfrentamento por espaços de atuação autorreferenciada da administração pública burocrática e aumento do déficit de participação e controle social ao substituir clientelismo pelas leis do mercado, conforme elaborações de Toni (2006) a respeito da governança brasileira da década de 1990.

Porém, a ideologia da participação política nos governos latino-americanos ganhou força no século XXI, conforme indica investigação de SERAFIN (2009). Isso ocorreu por meio da eleição de governos, muitos deles socialistas, que consagraram a participação em suas constituições, como exemplo da Argentina, Chile, Equador, Brasil, Peru, Bolívia, Venezuela, Uruguai, entre outros.

Construído o entendimento de participação e suas modalidades, passa-se agora para a análise da Constituição Brasileira no que se refere à participação política e sua articulação com a questão socioambiental.

## **2.3. Consagrações Socioambientais na Constituição Brasileira de 1988**

### **Povos da Floresta e a Constituinte**

Existe entendimento por parte de alguns estudiosos das questões ambientais, tais como VIOLA (1987) e ANTUNIASSE (1989), que as ciências políticas brasileiras deram pouca importância aos movimentos socioambientais antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, tratando-os como ativismos da classe média, privilegiando entendimentos de outros movimentos populares. Dessa forma o processo de formação e a dinâmica interna do movimento socioambiental brasileiro motivaram poucas análises sistêmicas, restringindo-se, na maior parte, a estudos de caso.

Polêmicas à parte, hoje os movimentos socioambientais brasileiros têm grande repercussão nacional e internacional. A conquista do reconhecimento global obviamente teve influência dos movimentos de vanguarda dos povos da floresta Amazônica, principalmente os ocorridos no Acre, iniciados por uma rede de sindicatos rurais, igreja, povos tradicionais e indígenas.

As articulações desse movimento começaram na década de 1970 por meio da mobilização desses povos contra a venda de grandes extensões de terra pelo governo do estado, por fazendeiros e especuladores. Essa venda ocorreu como medida desesperada para atração de capital por causa da decadência dos antigos seringais, sobretudo no Acre, estruturados em sistemas de aviamento<sup>17</sup>.

Como os povos da floresta não tinham títulos das terras, os especuladores (com o apoio do governo estadual) agiam de forma violenta na tomada das posses e posteriormente praticavam grandes desmatamentos com o intuito de introduzir a Revolução Verde<sup>18</sup> por meio de

---

<sup>17</sup> No sistema de aviamento, não havia possibilidade dos seringueiros acumularem capital algum, pois o uso de dinheiro era raro, uma vez que as mercadorias eram permutadas com os donos dos barracões, intermediários na venda do látex. É tido como um sistema de trabalho semiescravo.

<sup>18</sup> Revolução Verde é um termo utilizado para designar a invenção e a disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as

produções monocultoras, resultando em sérios problemas sociais e ambientais para a biodiversidade. A maior parte das terras usurpadas era pública, ou seja, terras devolutas, sem proprietários formais, a não ser seu uso pelas comunidades tradicionais e indígenas que não possuíam títulos. Porém, documentos falsos eram criados pelos especuladores por meio de prática conhecida como “grilagem”<sup>19</sup>.

As mobilizações contra a venda de terras e a derrubada da floresta foram inicialmente organizadas pelo representante dos seringueiros vinculado ao Sindicato dos trabalhadores Rurais de Basiléia Wilson Souza Pinheiro, assassinado no início da década de 1980. O líder seringueiro do município vizinho Xapuri, Francisco Alves Mendes Filho, conhecido como Chico Mendes, assumiu a liderança, continuou a organização e ampliou as táticas de enfrentamento pacífico e desobediência civil convocando para a luta extrativistas e seringueiros de todo o Estado. A tática usada por eles para impedir desmatamentos era por meio dos "empates", manifestações pacíficas em que os seringueiros se amarravam às árvores para impedir o corte. Organizaram também diversas ações em defesa da posse da terra pelos habitantes nativos. Em 1985, se junta ao movimento a jovem professora e sindicalista Marina Silva<sup>20</sup>, que viria a ser Ministra do Meio Ambiente do Brasil quase duas décadas depois de envolver-se com a causa.

O movimento de vanguarda socioambiental iniciado no Acre pelos seringueiros ganhou tamanha repercussão que se transformou num movimento nacional em 1985, quando se organizaram no Conselho Nacional dos Seringueiros, conforme relata CUNHA (2009). Em

---

décadas de 60 e 70. Foi um amplo programa orientado pela ONU, idealizado para aumentar a produção agrícola no mundo por meio do “melhoramento genético” de sementes, uso intensivo de insumos industriais e agrotóxicos, mecanização e redução do custo de manejo.

<sup>19</sup> Grilagem é o ato de apossar-se de terras mediante falsos títulos de propriedade. O termo nasceu devido à técnica utilizada de colocar papéis falsos de propriedade em caixa junto com grilos e que, posteriormente, dava aos papéis aspectos de envelhecido e era atestado pelos infratores como documentos originais de posses antigas.

<sup>20</sup> Marina Silva foi eleita pela primeira vez para o Senado em 1994 pelo Partido dos Trabalhadores do Acre. Aos 36 anos, ela foi a senadora mais jovem da história da República e foi a com maior votação entre os candidatos de seu estado. Em 2002, Marina Silva foi reeleita com uma votação quase três vezes superior à anterior. No ano seguinte, foi indicada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministra do Meio Ambiente, no qual ficou até maio de 2008, quando pediu demissão por discordar das posições socioambientais do governo. A demissão de Marina Silva gerou um mal-estar no governo e teve forte repercussão internacional.

meados de 1987, percebendo o caráter ambiental e identitário, aliam-se à União das Nações Indígenas, formando em 1988 a Aliança dos Povos da Floresta, com a missão de proteger os patrimônios ambientais e a cultura de seus habitantes. Nasce dessa experiência dos povos da floresta o conceito de *reservas extrativistas*.

As *reservas extrativistas* fazem parte dos Espaços Especialmente Protegidos, de domínio da União, entretanto a posse é das comunidades e são garantidas pela Constituição de 1988, por meio do artigo 225 parágrafo 1.º, III. São áreas de grandes extensões e aliam o extrativismo artesanal com a proteção da biodiversidade. Esse conceito concebido pelos extrativistas foi incorporado às regras brasileiras do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado em 2000. Esse sistema transmite a posse permanente e usufruto exclusivo aos povos da floresta respeitando seus estilos próprios de autogestão dos recursos naturais. Importante frisar que a maior parte dos expoentes dos povos da floresta nasceu na Amazônia legal brasileira e tinha limitados conhecimentos do ensino formal. Chico Mendes aprendeu a ler com 19 anos de idade, morreu assassinado no dia 22 de dezembro de 1988 pelos fazendeiros Darly Alves da Silva e Darcy Alves Ferreira, condenados em 1990 pelo crime. Sua luta é lembrada até os dias de hoje, e em sua homenagem foi criado no governo o órgão de proteção à biodiversidade e aos modos de vida das comunidades extrativistas: o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio)<sup>21</sup>.

O caminho percorrido pelo movimento dos seringueiros e dos povos indígenas teve apoio e a participação de ONGs, cientistas e políticos e ganhou repercussão nacional e internacional. Talvez a participação dos diversos setores urbanos fosse uma forma de lutar contra a ditadura e todas as injustiças decorrentes do período. E diante desse ambiente de crescente mobilização, a Constituinte iniciou seus trabalhos em 1987, o que resultou no texto da nova Constituição na forma conhecida, demonstrando como a participação política constrói institucionalidades, também, no campo socioambiental.

---

<sup>21</sup> O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial. Criado dia 28 de agosto de 2007, pela Lei n. 11.516, o ICMBio é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação instituídas pela União.

## **Constituição de 1988: Meio Ambiente e Participação.**

A Constituição foi um divisor de águas no que se refere à consagração da democracia, ao tratamento com maior atenção para as questões socioambientais e a garantia de participação da sociedade nas políticas públicas. É dedicado, como já dito, importante capítulo ao Meio Ambiente e aos Povos Indígenas, presente na Ordem Social, entretanto a questão também é tratada em outros títulos com o propósito de ser assunto estratégico intersetorial, conforme argumenta LEME MACHADO (2011).

Ela inicia definindo a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituído num Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A articulação entre participação política e a questão socioambiental aparecem como primeira referência expressa no capítulo I, Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, contidas no artigo 5.º, LXXIII, que atribui legitimidade a qualquer cidadão propor ação popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, sem custos processuais. Infelizmente é uma ferramenta jurídica subutilizada devido à grande pressão política aos cidadãos que se aventuraram a pleitear direitos coletivos em nome próprio.

No artigo 91 da Constituição, cria-se o Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

- I – Vice-Presidente da República;
- II – Presidente da Câmara dos Deputados;
- III – Presidente do Senado Federal;
- IV – Ministro da Justiça;
- V – Ministro de Estado da Defesa;

VI – Ministro das Relações Exteriores;

VII – Ministro do Planejamento.

VIII – Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

As atribuições do Conselho de Defesa Nacional são a de propor os critérios e as condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

A sociedade não participa diretamente do conselho, mas é representada pelos políticos eleitos. Na forma que se encontra hoje a composição do Conselho Nacional de Defesa, o poder está concentrado sem a ampliação das decisões para setores da sociedade que não sejam os políticos representativos tradicionais, o que merece reflexões a respeito.

A seguir, há o artigo 129, III, que determina as funções institucionais do Ministério Público e são elas: a promoção do inquérito civil (investigação) e a Ação Civil Pública para proteger o patrimônio público, social e o meio ambiente. Portanto, qualquer cidadão que se sentir lesado em seus bens públicos pode acionar o Ministério Público, e esse possui o dever institucional de iniciar investigação, apurar e caso seja confirmado o descumprimento de leis por qualquer um, inclusive governos, poderá ingressar com a ação civil.

O Ministério Público é um dos grandes fiscais do cumprimento das leis ambientais, porém há falta de recursos humanos e técnicos diante da enorme demanda atual. Interferências políticas também impedem uma efetividade maior desse órgão nas questões socioambientais. NORMANHA (2010) defende tese sobre o judiciário brasileiro argumentando que há no sistema jurídico nacional uma política entre grupos de juristas influentes para formar alianças e disputar espaço, cargos ou poder dentro da administração do sistema. Segundo o autor é difícil entender a área, que é um dos pilares dos poderes no Brasil em que as pessoas não são eleitas e, sim, sobem na carreira, a princípio, por “mérito”.

No artigo 170, VI, que trata da Ordem Econômica, a defesa do meio ambiente é considerada um dos princípios do desenvolvimento econômico brasileiro e envolve a determinação de que toda atividade econômica só pode desenvolver-se legitimamente enquanto atende a tal princípio, sob pena de responsabilização. Portanto, alia o desenvolvimento econômico com a preocupação socioambiental.

Ainda na Ordem Econômica, a Constituição normatiza a política urbana brasileira por meio dos artigos 182 e 183. Neles são descritos a função social da propriedade urbana que deve ser cumprida, assim como a obrigatoriedade de *plano diretor* para cidades com mais de vinte mil habitantes. O *plano diretor* é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Deve haver o respeito aos patrimônios ambientais e garantia aos princípios de participação política e controle social de seus habitantes durante o processo. Caso não sejam observadas essas diretrizes, é passível de ser invalidado pela autoridade competente, conforme determina as normas infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001).

A propriedade rural também deve cumprir a função social. O direito de propriedade tradicional sofre abalo profundo em seus usos. Não é possível usar como bem entender a propriedade rural, ela deve cumprir função pública, social e ambiental, conforme estabelece o artigo 186, II, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária.

Em seguida, entra-se na Ordem Social da Constituição, com diversas referências às questões socioambientais, como no artigo 200, VIII, que declara ao Sistema Único de Saúde (SUS) – no qual a sociedade civil ocupa cadeiras de representação – e a seus conselheiros a competência de ir além de suas atribuições específicas para colaborar com a proteção do meio ambiente, e nele está compreendido o meio ambiente do trabalho, onde seus trabalhadores têm direito a um ambiente salutar.

Os artigos 215 e 216 normatizam a *cultura*. Contêm importantes referências na proteção e conservação da memória e dos patrimônios culturais brasileiros, materiais ou imateriais,

incumbindo o poder público com a colaboração das comunidades, por meio dos Conselhos de Cultura e Patrimônios, o dever de defendê-los e conservá-los.

No artigo 225, é instituído o capítulo do Meio Ambiente, ponderado no decorrer do trabalho, mas vale enfatizar que a incumbência de defendê-lo e preservá-lo devem ser compartilhados entre o poder público e a sociedade brasileira, justamente para não haver desvios nas finalidades de proteção e efetivar a participação política e o controle social na gestão desses bens.

E, por fim, sobre as referências expressas na Ordem Social vem o capítulo dos Índios definidos nos artigos 231 e 232. Nesse capítulo há reconhecimento pela primeira vez em uma Constituição Brasileira e Latino-americana o direito originário dos índios sobre as terras que ocupam, competindo à União o dever de demarcá-las e protegê-las. O direito originário sobre as terras ocupadas é direito de maior consistência no universo jurídico. Obviamente, foi consagrado devido à bem-sucedida articulação dos povos da floresta com outros atores sociais e a repercussão que teve na Assembleia Constituinte de 1987. A partir de 1988, qualquer intervenção em terras indígenas deve ser precedida de anuência dos povos, com a participação do Ministério Público Federal e ONGs ligadas à causa.

O conceito de direito originário dos povos indígenas incluso na Constituição Brasileira seria mais tarde seguido pela Constituição da Venezuela de 1999, em seu artigo 119, na Constituição do Equador de 2008, nos artigos 56 ao 60, e na Constituição da Bolívia de 2009, em seu artigo 30.

Vista a consagração da participação política e dos princípios de controle social na carta magna brasileira, passa-se a analisar alguns exemplos de colegiados e a efetividade da participação cidadã na questão socioambiental que se relaciona diretamente com a conservação da biodiversidade.



## **2.4. Participação para Mudança Socioambiental?**

Durante a consolidação do modelo democrático na América Latina, a questão socioambiental apresenta-se como um dos temas mais aflitivos, conforme defendido nesta dissertação. E os movimentos sociais anseiam em participar das políticas pelos recorrentes desvios dos governos, muitas vezes a serviço da “produção nacional” e por incentivarem um tipo de desenvolvimento de bases estrito econômico em detrimento das emergências sociais e da biodiversidade.

Nesse contexto de crise sistêmica do modelo democrático representativo, impositiva do que signifique “desenvolvimento” e fundado na degradação ambiental, LEFF (2000) elabora a ideia da impossibilidade de resolver os crescentes e os complexos problemas socioambientais e reverter suas causas sem que ocorra uma mudança radical nos sistemas de conhecimento, dos valores e dos comportamentos gerados pela racionalidade existente, fundada no aspecto econômico, configurando-se dessa forma como um problema de cognição.

No Brasil, há três esferas produzindo políticas públicas socioambientais: federal, estadual e municipal. A criação das normas socioambientais deve ser participativa, conforme descrita, e exercida pelos colegiados. Suas regras estão expressas na Lei n. 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e foi totalmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que aprimorou a ideologia de participação e trouxe sua concepção para a lei maior de um país, sua Carta Magna.

A Política Nacional do Meio Ambiente criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que estabelece as competências e poderes dos órgãos colegiados ambientais brasileiros. Oito colegiados relacionados com a questão da biodiversidade integram atualmente o Ministério do Meio Ambiente, que faz parte do SISNAMA, e pertencem ao âmbito federal da estrutura; são eles: Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional da Amazônia Legal, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente, Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, Comissão de

Gestão de Florestas Públicas, Comissão Nacional de Florestas e Comissão Nacional de Biodiversidade.

A maior parte dos colegiados descritos acima, mesmo que indiretamente, aborda a proteção da biodiversidade ou estabelece intercâmbio de trabalho com a CONABIO para alcançar esse objetivo.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente. Sua competência é de deliberar sobre normas e padrões federais compatibilizando o desenvolvimento com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A presidência do CONAMA é exercida pelo Ministro do Meio Ambiente, e os conselheiros (com direito a voto) são divididos em representantes da sociedade civil, representantes de Ministérios, representantes dos estados por regiões e uma quota de representantes dos municípios por estados.

O segundo Conselho de âmbito federal é o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ), que não tem garantia da participação permanente da sociedade civil nesse colegiado, ficando a critério do presidente da república convidar lideranças regionais e representantes dos meios acadêmicos e científicos ligados à questão amazônica.

Terceiro colegiado é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CONARH). O poder executivo federal possui a maior parte das cadeiras desse conselho, que não pode exceder cinquenta por cento mais um. Há também representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, representantes de usuários e da sociedade civil organizada com missão de proteger a água. É gerido por um presidente, que deve ser o Ministro do Ministério do Meio Ambiente.

O Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente é o quarto conselho e tem como objetivo fomentar e desenvolver projetos que aliem o uso racional dos bens ambientais com o desenvolvimento da qualidade ambiental das comunidades e de regiões do país, priorizando a

Amazônia Legal e a manutenção da biodiversidade. Possui dezessete representantes no total, entre eles nove do poder público dos âmbitos federal e estadual, e oito dos movimentos socioambientais.

O quinto é o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e tem como principais competências coordenar a implementação de políticas para gestão do patrimônio genético da biodiversidade, estabelecer normas técnicas e critérios para as autorizações de acesso e remessa dos recursos genéticos, criar diretrizes para a elaboração de contratos e repartição de benefícios auferidos, formar banco de dados para registro de informações sobre conhecimento tradicional e autorização de acesso ao conhecimento tradicional associado mediante anuência dos titulares.

O conselho é composto de representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e é presidido por representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A Comissão de Gestão de Florestas Públicas e a Comissão Nacional de Florestas são órgãos colegiados voltados à preservação florestal. A primeira é o órgão de natureza consultiva do Serviço Florestal Brasileiro, do qual participam apenas servidores públicos, e tem entre as suas finalidades assessoramento, avaliação e proposição de diretrizes para gestão de florestas públicas do país. Já a Comissão Nacional de Florestas fornece diretrizes para implementar as ações do Plano Nacional de Florestas (PNF) e permite articular a participação dos diversos grupos da sociedade civil com missão ligada ao desenvolvimento de políticas públicas do setor florestal brasileiro.

Relacionada diretamente com a proteção da diversidade biológica, há a CONABIO, oitavo órgão colegiado de âmbito federal e a instituição investigada nesta dissertação. Tem como prerrogativas a promoção e a articulação entre a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) com programas, projetos e atividades relativas à implementação dos princípios e diretrizes da Política Nacional da Biodiversidade (PNB). É órgão colegiado com poderes deliberativos e consultivos, paritário, ou seja, metade das cadeiras do poder público e metade das cadeiras pertencem aos movimentos socioambientais e às comunidades tradicionais e

indígenas, porém é sempre presidido por representantes do MMA, conforme discutido no primeiro capítulo, item 1.2.

O MMA deve articular-se com os colegiados ambientais federais citados acima e com os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, quando envolver assuntos relacionados com a biodiversidade.

Quanto aos colegiados ambientais estaduais e municipais faz-se necessária a participação política da sociedade por meio dos conselhos regionais e locais de meio ambiente, entretanto não há descrição normativa de como devem ser compostas as cadeiras. O usual atualmente é a forma tripartite, dois terços para o poder público e um terço para a sociedade civil, porém há casos de divisão paritária, metade para o poder público e metade para a sociedade civil.

Os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, denominados CONSEMAS, estão presentes nos vinte e seis estados brasileiros e no distrito federal. Em sua totalidade, possui poderes deliberativos e consultivos, isso não quer dizer que esses poderes são exercidos, seria necessária a investigação aprofundada do funcionamento desses colegiados. Contudo dos quase 5.600 municípios brasileiros apenas 3.135, cerca de 56,3%, dispunham de Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMUMAs), conforme dados do IBGE (2009). Pode-se então deduzir que aproximadamente 45% dos municípios do país ainda continuam sem fóruns de participação da sociedade em matéria socioambiental, conforme princípios de participação consagrados pela Constituição de 1988 e pela política ambiental brasileira.

Segue abaixo: FIGURA 1 – Percentual de Municípios com Conselhos de Meio Ambiente por Regiões – 1999/2009 (IBGE, 2009).

Ano	Percentual de municípios com Conselho de Meio Ambiente					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1999	21,4	11,4	9,0	32,5	29,1	19,1
2001	29,0	18,5	14,3	39,3	39,6	32,4
2002	34,1	21,6	19,7	43,5	44,2	41,7
2004	36,7	26,3	20,3	46,8	49,6	40,6
2008	47,6	38,5	29,9	58,7	61,1	50,6
2009	56,3	47,7	36,8	71,0	67,2	59,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2009.

Percebe-se uma pulverização de órgãos colegiados no SISNAMA em instâncias federais, estaduais e municipais, o que resulta em debate amplo, de repercussão nacional por critérios atualizados de prioridades em relação às políticas socioambientais, e a proteção da biodiversidade entra nessa agenda por meio da CONABIO a partir de 2003, conforme será visto no próximo capítulo. Porém as comunidades, que possuem forte atividade nos municípios, estão com seus poderes limitados devido à falta de conselhos que contemplem a participação e a formação dos representantes sociais, e sua criação é de responsabilidade das prefeituras.

Entretanto, o que acontece também em muitos colegiados locais e regionais é a ocupação dos espaços sociais por seguimentos revestidos de práticas corporativistas (algumas ONGs, órgão de classe, empresas etc.), que reproduzem a lógica predominante de desenvolvimento e de produção, e as demandas socioambientais; entre elas, a proteção da biodiversidade, são tratadas como entraves a serem resolvidos conforme os costumes do atual paradigma, preocupados majoritariamente com a geração de produtos e empregos. Os diversos órgãos colegiados do SISNAMA (federal, estadual e municipal) possuem deficiências de micro e macro articulações, setorizando a discussão e restringindo-as apenas aos fóruns socioambientais. Porém é no local que se pode observar mais diretamente a influência de políticas públicas degradadoras e desestabilizadoras da heterogeneidade de estilos de vida que compõe a sociedade brasileira.

### ***3. Capítulo Terceiro – CONABIO e a Intensidade da Participação***

A conquista da “democracia” nas organizações sociais contemporâneas é permeada de dúvidas. Esse sentimento acontece pelo fato dos múltiplos entendimentos, alguns divergentes, a respeito do termo e principalmente por suas elaborações intelectuais distintas praticadas nas políticas republicanas. Alguns países ditos “desenvolvidos” e “democráticos” que fazem parte das nações hegemônicas ocidentais promovem guerras internacionais para impor a democracia a outras nações determinadas por eles como “autoritárias”. Há exemplos dos conflitos no Iraque, Angola, Afeganistão, Mali, e tantos mais. Outro grupo de nações quer aumentar a intensidade democrática por meio da participação política dos cidadãos nas esferas públicas, como está ocorrendo em alguns países latino-americanos com a inclusão do dever social em suas constituições. E outros ainda formam os cidadãos em assuntos técnicos para terem condições de discutir e decidir com o poder público temas especializados, como acontece na Dinamarca e em alguns países nórdicos por meio das “Conferências de Consenso”<sup>22</sup>, que na fase inicial dos comitês promovem núcleos de estudos técnicos, preparatórios para os cidadãos leigos deliberarem com os governantes.

Enfim, a democracia plena é uma “utopia”<sup>23</sup>, nome dado à república perfeita imaginada por Thomas More no século XVI e título de seu livro. Porém, em sua concepção de república existe a ideia de que a natureza deve ser domesticada “pelo jardineiro fiel”, ideologia essa que amparou muitas políticas de nações ocidentais, mais não é recepcionada pela presente pesquisa e pelos autores aqui citados.

Entretanto, é salutar aumentar a intensidade da democracia para que de fato as necessidades das pessoas sejam cada vez mais contempladas, haja respeito pelas organizações sociais e o

---

<sup>22</sup> Para maiores informações consultar : Science and Public Policy, volume 26, number 5, October 1999, pages 331–340, *England. Danish participatory models Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making.*

<sup>23</sup> Thomas More cria a palavra em 1516, título de sua famosa obra que descreve a organização republicana de uma ilha chamada “Utopia”, governada por todos os cidadãos, sem injustiça e nem miséria, a sociedade perfeita. Faz referência aos portugueses e as navegações, bem como a forma de organização de comunidades isoladas.

Estado busque o bem-estar de todos, mesmo que isso nunca seja alcançado completamente. O conceito de democracia atualmente tende a ser relativizado pelos estudos e isso ocorre devido a entendimentos distintos de seu significado nas diversas culturas e países. Existem centros de pesquisas que estudam a “demodiversidade”, ou seja, os diversos tipos de democracias existentes e suas intensidades, por exemplo, o “Projeto Alice”<sup>24</sup>, do Centro de Estudos Sociológicos (CES) da Universidade de Coimbra, coordenado por Boaventura Sousa Santos. Segundo o entendimento dos investigadores do projeto, há pelo menos 5 tipos de democracia identificadas: a representativa, a participativa, a comunitária, a híbrida (participativa e representativa) e a dos povos tradicionais (que também possui características singulares próprias de cada grupo social).

Importante trazer à reflexão as diversas manifestações de democracias e suas intensidades para registrar que as ciências humanas têm um grande caminho a percorrer sobre a questão, ao que parece os estudos ainda são muito recentes e a “ecologia dos saberes” e “epistemologias do sul” (SOUSA SANTOS, 2007) e o “conhecimento ou ciências tradicionais” (CUNHA, 2009) referenciados durante a dissertação contribuirão muito para enriquecer o debate. Portanto, a análise da CONABIO realizada neste capítulo procurou considerar aspectos além da visão determinista e monocromática do que seja democracia, já que o tema da participação (uma de suas categorias) possui fluidez e impossibilita conclusões definitivas, e na própria democracia em si existem nuances multicolores a serem investigadas pelas ciências humanas.

### **3.1. Políticas Brasileiras para Biodiversidade**

A pedra fundamental para estabelecer alguma ordem internacional nas políticas a respeito da biodiversidade foi lançada em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conforme já discutido. O Brasil, grande interessado na questão, desenvolveu nas duas décadas seguintes 4 eixos de atuação direta, com grande esforço para não se configurar em ações segmentadas de políticas públicas para

---

<sup>24</sup> Para saber mais a respeito do Projeto “ALICE – espelhos estranhos, insuspeitas lições: levar a Europa a uma nova forma de compartilhar as experiências do mundo”, acessar a página <http://alice.ces.uc.pt>.

abarcam os princípios da CDB. Esses eixos foram definidos pela presidência no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e são eles: Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade (PRONABIO), Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica (PROBIO), a Política Nacional de Biodiversidade (PNB) e a Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO).

O PRONABIO foi criado pelo Decreto n. 1.354/1994 com o objetivo de estabelecer parceria entre o poder público e a sociedade civil na conservação da diversidade biológica, utilização sustentável de seus componentes e repartição justa de seus benefícios decorrentes da utilização. O decreto também estabeleceu uma comissão coordenadora com a competência de coordenar, acompanhar e avaliar as ações do PRONABIO. Foi o principal instrumento de implementação da CDB no país até ser revogado pelo Decreto n. 4.703/2003, que criou a CONABIO.

Com a criação da primeira política pública brasileira para a conservação da biodiversidade em 1994, o PRONABIO, o governo brasileiro iniciou durante o mesmo ano negociações no Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) com o intuito de receber recursos para implementar o programa e seus projetos. O governo e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) assinaram em 5 de junho de 1996 o Acordo de Doação TF 28.309 de 10 milhões de dólares do GEF para ser investido na conservação da biodiversidade a fundo perdido. A contrapartida do governo brasileiro foi o investimento de também 10 milhões de dólares na execução do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira, o PROBIO. O acordo teve vigência até 31 de dezembro de 2005 (MMA, 2012).

Instituído o PROBIO, definidas sua organização e suas competências, criou-se em 1995 o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO)<sup>25</sup>, pessoa jurídica de direito privado, sem

---

<sup>25</sup> O FUNBIO ao longo dos seus 16 anos de operação atuou como parceiro estratégico do setor privado e de diferentes órgãos públicos estaduais e federais. Essas parcerias viabilizam os investimentos socioambientais das empresas e a redução e mitigação de seus impactos. Na esfera pública, elas visam consolidar políticas de conservação e viabilizar programas de financiamento ambiental.



fins lucrativos com a missão de angariar fundos e complementar as ações governamentais para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade no país. Para tanto mobilizou recursos e ofereceu serviços como: desenho e gestão de mecanismos financeiros, seleção e gerenciamento de projetos, compras e contratações para projetos ambientais, análises territoriais, projetos integrando biodiversidade e mudanças climáticas e articulação de atores em redes nacionais e internacionais. Suas fontes financeiras são diversas (governamentais, privadas, nacionais e internacionais) e fazem parte de seu conselho deliberativo membros de órgãos governamentais, empresários, acadêmicos e de movimentos sociais. Desde sua criação, o FUNBIO (2013) implementou mais de 65 projetos por meio de editais e repassou mais de 10 milhões de dólares para cooperativas, associações comunitárias, empresas e ONGs ambientalistas.

Dessa forma o PROBIO iniciou suas ações em 1997 com um orçamento de 20 milhões de dólares. Sua coordenação ficou a cargo do MMA, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), com a função de gestor administrativo, estabelecer os contratos de subprojetos e disponibilizar recursos financeiros. A parceria com o CNPQ foi oficializada primeiramente por meio da assinatura do Convênio n. 149, de 1996, estabelecido com o MMA e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e depois foi renovada em 2001, por meio do Convênio n. 101, também celebrado entre os três institutos.

Conforme princípios da CDB, todo país signatário deve criar uma política nacional de conservação da biodiversidade. O Brasil, continuando as ações de implementação da CDB em sua jurisdição, inicia o processo para a criação da Política Nacional de Biodiversidade (PNB), promovendo estudos interdisciplinares e levantamento do estado da arte da biodiversidade brasileira no período de 1998 até 2002, e após o término dos estudos houve 4 reuniões com a sociedade para definir os parâmetros da lei de criação da política. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) participou de todo o processo. Com isso, o Brasil finalizou a elaboração da Política de Biodiversidade em 2002, que culminou no Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002, que instituiu os princípios e as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade (PNB).

E, para contemplar o princípio da participação nas políticas de biodiversidade definido pela CDB, cria-se a CONABIO em 2003, conforme já relatado anteriormente, e a partir de então todas as atividades relacionadas com a biodiversidade tiveram que ser submetidas, discutidas e aprovadas pela comissão, instância superior e responsável pelas diretrizes da Política Nacional de Biodiversidade (PNB). Assim, os quatro eixos de políticas sobre a biodiversidade citados acima, foram executados e adequados ao longo de aproximadamente duas décadas, configurando o atual modelo, com a PNB estabelecendo as diretrizes, a PROBIO como órgão competente pelos projetos e a CONABIO substituindo o PRONABIO como órgão colegiado superior de produção de política pública. Serão analisados a seguir as áreas prioritárias de conservação da biodiversidade no Brasil, os expedientes cotidianos da CONABIO, estabelecido pelo Regimento Interno, e as ferramentas disponíveis para a arquitetura de suas deliberações, realizadas pelos membros oficiais, governo e representantes da sociedade, mentores da política de biodiversidade.

### **3.2. “modus operandi” da CONABIO**

#### **Áreas Prioritárias**

Cabe à CONABIO identificar e propor áreas e ações prioritárias a pesquisa, conservação, utilização sustentável de componentes, monitoramento, avaliação, prevenção e mitigação de impactos e de repartição de benefícios derivados de sua utilização, conforme suas competências.

Entre 1997 e 2000, o PROBIO realizou uma ampla consulta para a definição de áreas prioritárias para a conservação na Amazônia, Caatinga, Cerrado e Pantanal, Mata Atlântica e Campos Sulinos, e na Zona Costeira e Marinha, conforme descrito anteriormente. Os insumos, a metodologia de discussão e os critérios de definição de áreas variaram sutilmente entre as avaliações para cada bioma. De maneira geral, a definição das áreas mais relevantes foi baseada nas informações disponíveis sobre biodiversidade e pressão antrópica, e na experiência dos pesquisadores participantes dos seminários de cada bioma. O grau de

prioridade de cada uma foi definido por sua riqueza biológica, importância para as comunidades tradicionais e os povos indígenas e sua vulnerabilidade.

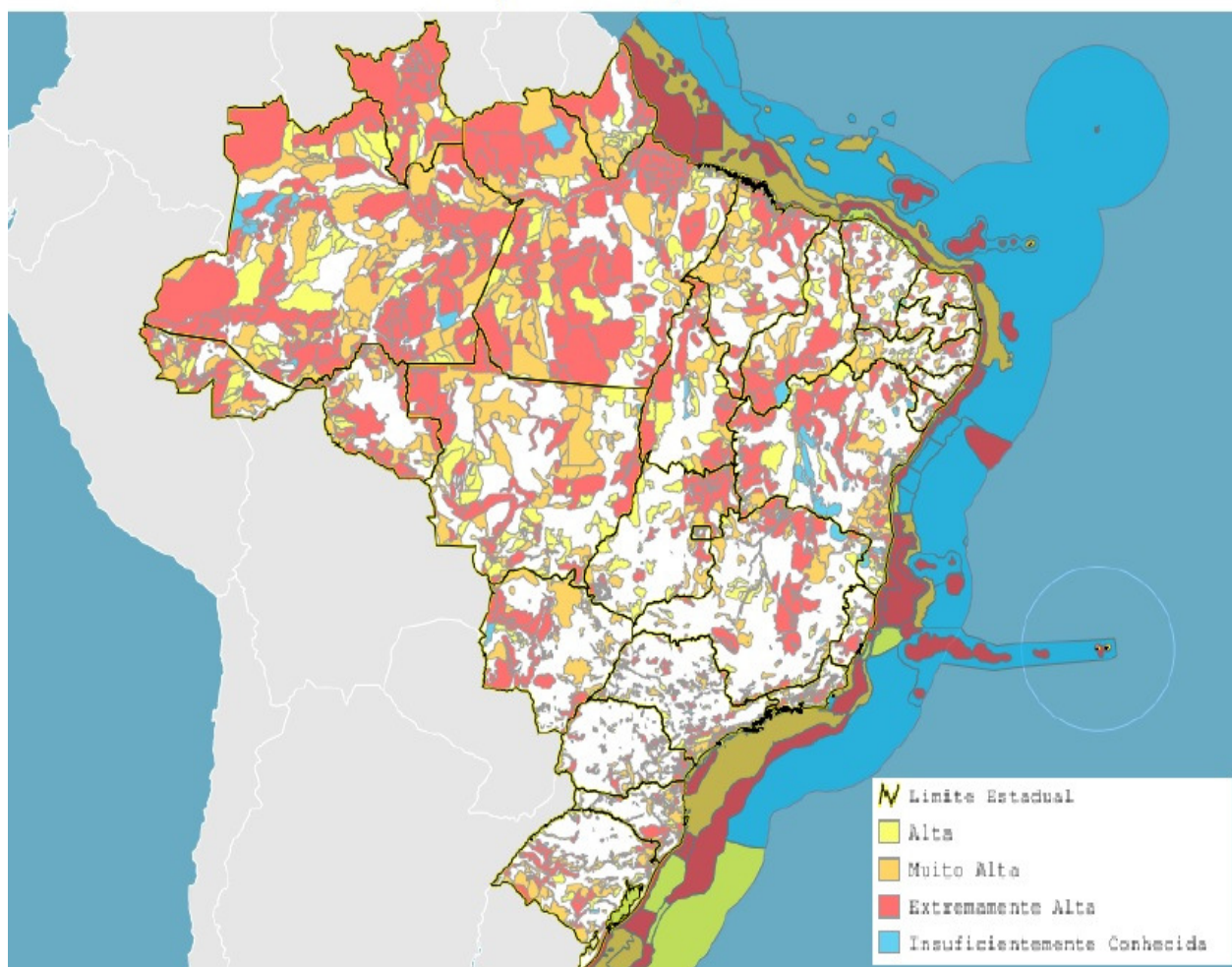
No final do processo, já com a condução da CONABIO, foram escolhidas 900 áreas prioritárias que foram reconhecidas pelo Decreto n. 5.092, de maio de 2004, e instituídas pela Portaria n. 126 do Ministério do Meio Ambiente. A portaria determina que essa lista deverá ser revista periodicamente pela CONABIO, em prazo não superior a dez anos, conforme avanço do conhecimento e das condições ambientais.

A metodologia proposta para a revisão das Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira foi discutida na “Oficina Atualização das Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade – Alvos e Ferramentas”, em 2005, e posteriormente aprovada pela CONABIO por meio da Deliberação n. 39/2005.

Tal metodologia adota como base o Mapa de Biomas do IBGE e incorpora os princípios de planejamento sistemático para a conservação e seus critérios básicos (representatividade, persistência e vulnerabilidade dos ambientes) e prioriza o processo participativo de negociação e formação de consenso.

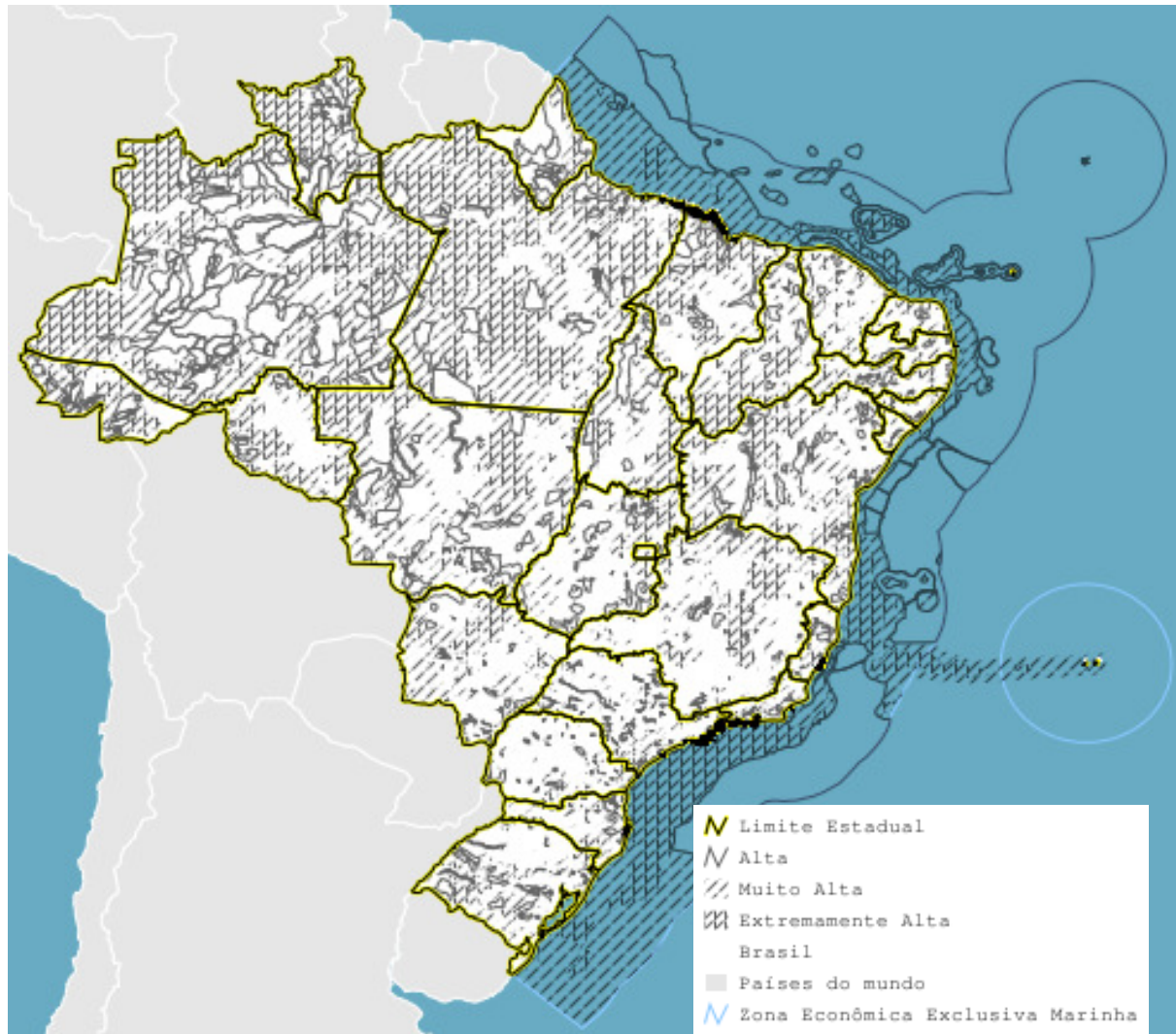
Seguem abaixo figuras com a representação dos mapas das áreas prioritárias para a conservação: FIGURA 2 – Importância Biológica e FIGURA 3 – Importância de Atividades, respectivamente.

**ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA CONSERVAÇÃO - IMPORTÂNCIA BIOLÓGICA  
(Revisão 2007)**



Fonte: MMA, 2007. Adaptado por Julia Rocha, 2013.

## Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade – Prioridade de Ação (Revisão de 2007)



Fonte: MMA, 2007. Adaptado por Julia Rocha, 2013.

As figuras indicam que tanto os aspectos de importância biológica como os de importância de atividades concentram-se majoritariamente na Amazônia legal. Esse indício poderia justificar o aumento das representações sociais daquela região composta de diversidades étnicas, tais como comunidades indígenas, ribeirinhos, quilombolas, extrativistas, ONGs regionais e locais etc. Entretanto, de acordo com a atual composição da CONABIO, a escala de importância por região não se traduz no peso da representação, como acontece, por exemplo, nas políticas convencionais locais em que o número de habitantes de uma região influencia no número dos

representantes das casas legislativas, mesmo sendo a Amazônia a região onde irão ocorrer prioritariamente os programas e os projetos de conservação da biodiversidade e temas conexos, que envolverão grande vulto de recursos financeiros com impacto nas comunidades e nas políticas públicas regionais e locais. Essa composição das cadeiras merece alguma reflexão.

### **Regimento Interno**

De acordo com a Portaria n. 153, de 26 de junho de 2004, a CONABIO é regulada por Regimento Interno que estabelece sua estrutura e funcionamento, do qual fazem parte: Plenário, Secretaria Executiva e Câmaras Técnicas.

O Plenário é órgão superior da CONABIO, nesta instância que a sociedade participa de forma paritária, com direito a voto, delibera sobre os temas, decide a respeito de projetos indicados pelo PROBIO e cria as Câmaras Técnicas com o intuito de subsidiar alguns assuntos. Conforme determina o artigo 10 dessa portaria, a comissão exercerá seu poder deliberativo por meio de resoluções, deliberações e moções. As resoluções são atos administrativos que serão praticados com vistas a regulamentar a Política Nacional de Biodiversidade (PNB) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em solo nacional. As deliberações serão criadas quando se tratar de decisões sobre editais, termos de referência, projetos e outras iniciativas de matérias que fazem parte do âmbito de competência da CONABIO e procuram executar ações para a conservação da biodiversidade. As moções são deliberadas quando tratam de normas que têm impacto sobre a biodiversidade, promulgadas por outros colegiados ou casas legislativas em que não houve consulta à comissão.

A Secretaria Executiva é composta de um secretário executivo e de uma equipe técnica destinada a prestar apoio administrativo para o funcionamento da CONABIO. As Câmaras Técnicas (CTs) são instâncias de suporte ao Plenário, criadas por esse para determinado fim, mas com as seguintes atribuições básicas: promover a discussão e a articulação em temas

relevantes para a implementação da CDB e dos princípios e diretrizes da PNB, elaborar e encaminhar propostas para apreciação do Plenário e subsidiar os trabalhos da CONABIO.

As CTs devem ser criadas por meio de deliberação, que devem estabelecer, no mínimo, se serão temporárias ou permanentes, bem como competência, composição e coordenação. Conforme dados da CONABIO, entre os anos 2003 (ano da criação da comissão) e 2010, foram criados 12 Câmaras Técnicas Temporárias e 5 Câmaras Técnicas Permanentes, listadas a seguir:

#### Câmaras Técnicas Temporárias

- Análise de Documentos da Secretaria de Assuntos Internacionais do MMA;
- Plantas do Futuro;
- Mudanças Climáticas e Biodiversidade;
- Perda de Biodiversidade;
- Cerrado e Pantanal;
- Coleções Científicas;
- 8ª Reunião das Partes da CDB (COP 8);
- Caatinga;
- Plano Plurianual (PPA) da CONABIO;
- Biocombustíveis e Biodiversidade;
- Ecossistemas de Montanhas;
- Acompanhamento do Ano Internacional da Biodiversidade.

#### Câmaras Técnicas Permanente – Ativas

- Coleções;
- Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para Implementação da PAN-BIO;
- Espécies Ameaçadas de Extinção e de Espécies Sobre-explotadas ou Ameaçadas;
- Espécies Exóticas Invasoras;
- Câmara Técnica Permanente de Biodiversidade e Ciência.

As reuniões ordinárias do Plenário acontecem bimestralmente, conforme calendário aprovado e mediante convocação escrita da Secretaria Executiva, por meio da manifestação feita pelo

presidente da comissão, devidamente acompanhada pelo conteúdo da pauta. As reuniões acontecem geralmente no interior das instalações do Ministério do Meio Ambiente, em Brasília. O Plenário também pode se reunir de forma extraordinária mediante convocação escrita da Secretaria Executiva, por manifestação do presidente ou pela manifestação da maioria dos membros da CONABIO.

O Plenário pode se reunir em caráter reservado, entretanto na prática ocorrem reuniões abertas para interessados e a convite do presidente ou dos membros da CONABIO para personalidades que possam contribuir com a questão. Porém, é necessário registro dos convidados e interessados até cinco dias da data designada para a reunião. Todos têm direito a palavra, inclusive convidados e interessados que estiverem presentes. Ainda há os encontros dos membros com o intuito de formação para assuntos técnicos relacionados à questão da biodiversidade e para a integração de políticas públicas com outros ministérios e órgãos públicos.

Além da participação dos membros da CONABIO, que possuem “cadeiras” permanentes e direito a deliberar e votar, foi identificada nas atas das reuniões (tanto ordinárias quanto extraordinárias) a presença constante de convidados e interessados, na maior parte das vezes, servidores públicos de outros órgãos governamentais que não fazem parte da CONABIO. Algumas poucas vezes houve interesse de segmentos da sociedade em participar das reuniões, principalmente consultores da área ambiental, diretores de ONGs e membros de comunidades científicas.

### **3.3. Participação Social na Política Nacional de Biodiversidade**

Aqui, analisando as deliberações e as atas na íntegra, compreendidas no período de 2003, ano da criação da CONABIO, até 2010, “Ano Internacional da Biodiversidade”, poder-se-á refletir sobre a participação na política brasileira de biodiversidade, objeto desta dissertação. As impressões iniciais dos documentos pesquisados, que serão descritos e analisados profundamente nos itens a seguir, foram que os membros da comissão, principalmente



representantes do MMA, IBAMA, ONGs ambientalistas e acadêmicos, começaram as atividades com disposição, inclusive produzindo muitas normas nos primeiros anos com o intuito de impulsionar a política e adequá-la aos princípios da CDB. A sinergia entre os representantes da sociedade e os servidores públicos também se intensificou com o passar dos anos. As discordâncias foram amplamente discutidas e constaram nas atas os pormenores dos pontos divergentes. Aspecto importante verificado é que houve pouquíssimas faltas dos membros representantes da sociedade, mesmo com toda a dificuldade de deslocamento da grande maioria, sobretudo comunidades indígenas e povos tradicionais, pelo fato de as reuniões serem em Brasília, na sede do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A questão que contribui negativamente e impede a participação mais proativa da sociedade na CONABIO é que os assuntos técnicos têm muito peso nas discussões e foi percebida certa inibição dos representantes sociais “leigos”, como os indígenas e as comunidades tradicionais, diante dos discursos especializados feitos principalmente por alguns servidores públicos e acadêmicos membros da comissão. Temas como fundos internacionais, conceitos técnicos entre colchetes, sistemas de patentes e direitos autorais, entre outros, são geralmente discutidos e necessita-se alguma formação para entendê-los, pois é com esses conceitos hegemônicos que serão criadas ou contestadas as regras das políticas intencionais e nacionais de biodiversidade. Não é demais lembrar que este trabalho (amparado por muitos autores) defende que a maior participação na produção da biodiversidade não foi realizada por governos nem por métodos científicos. A participação das comunidades tradicionais e indígenas e a relação material e espiritual desenvolvida ao longo dos séculos auxiliaram a produção dos principais mananciais da biodiversidade existentes hoje.

### **Deliberações da CONABIO tem força de Lei?**

Antes da descrição e análise dos documentos da CONABIO, é importante realizar breve discussão a respeito da força que as deliberações da comissão possuem na estrutura jurídica nacional. Existem posições jurídicas distintas a respeito dessas regras emanadas de órgãos públicos colegiados. Alguns juristas defendem que as deliberações desses colegiados têm

apenas validade para as ações no âmbito do próprio órgão, sem força para atingir a macropolítica.

Isso se deve ao fato de não serem órgãos clássicos de competência legislativa, que no caso brasileiro é o Congresso Nacional e as câmaras legislativas (estaduais e municipais). O poder executivo pode criar leis em caráter excepcional por meio dos decretos que não precisam ser submetidos às casas legislativas. A população no máximo pode propor projeto de lei popular por meio de assinaturas (é necessário grande número de cidadãos assinantes conforme o território de influência), e a lista com as assinaturas e proposta de lei deve ser enviada para as casas legislativas e seguir o procedimento formal.

Entretanto, entendimentos jurídicos sensíveis à participação social defendem que, além das casas legislativas e do poder executivo, na democracia participativa os órgãos colegiados têm poder de deliberar e suas normas possuem força de lei. No entanto elas devem respeitar e procurar complementar as normas hierárquicas citadas anteriormente, respeitando princípios e diretrizes. Portanto, nesta dissertação entende-se que sim, as regras escritas dos colegiados institucionalizadas têm caráter de lei nacional, no âmbito de sua competência territorial (local, regional ou nacional, como no caso a CONABIO).

No Brasil, o meio ambiente é protegido de forma genérica pela nossa Constituição Federal como já dito, que define o assunto por meio dos princípios, e esses devem ser respeitados pelas normas infraconstitucionais. Essas normas abaixo da constituição seguem seus dispositivos jurídicos. Pontualmente, elas regulamentam os diversos assuntos que devem ser abordados sobre o meio ambiente natural. Dessa forma se constrói o arcabouço jurídico ambiental brasileiro com simetrias de encaixes entre as diversas normas, partindo do âmbito federal e transpondo-se às esferas regionais (estaduais) e locais (municipais), estabelecendo articulação entre as casas legislativas, poderes executivos, e a partir de 1988, com a participação nas deliberações dos colegiados institucionalizados.

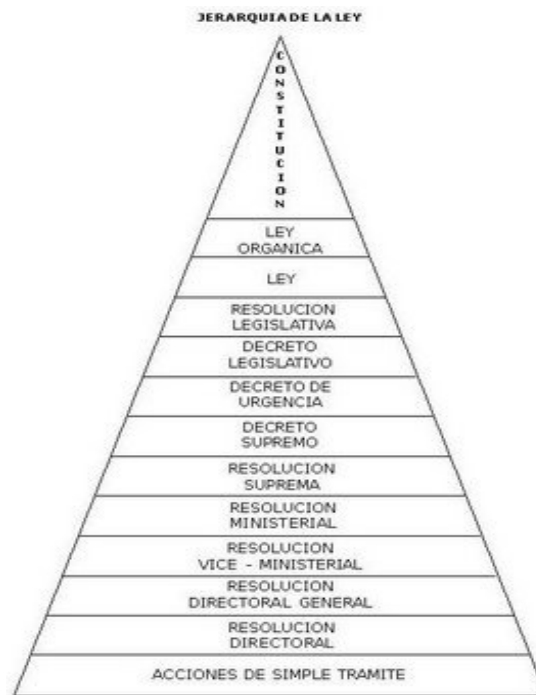
Porém, a adaptação e a construção dessas normas mostram-se de difícil realização em relação a um sistema jurídico tradicional que tem na individualidade a *priori*, o fundamento do seu

sistema, conforme crítica de CAMARGO DA CUNHA (2006). A preocupação com o meio ambiente, as lesões à qualidade de vida de cidadãos, as ameaças e os danos ao equilíbrio ambiental, incertezas científicas nas observações dos fenômenos, a poluição transfronteiriça, a descaracterização de culturas autóctones etc. são preocupações de ordem coletiva e recentes no sistema hegemônico.

Ademais, é preciso ter em conta que o sistema jurídico brasileiro adota o modelo germânico-romano que tem como a principal característica as regras escritas. Portanto, a fonte maior do direito brasileiro é a Constituição Federal, seguida, respectivamente, das normas complementares, ordinárias (lei), regulamentadoras (decreto, deliberações) e individuais (contratos), conforme a figura 3 da pirâmide de Kelsen descrita a seguir. O sistema federativo, entretanto, permite que estados e municípios (e seus respectivos colegiados) tenham sua individualidade normativa e autonomia administrativa (ressalvadas as competências).

A titularidade sobre o meio ambiente é exercida por todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país. À velha classificação de bens de interesse público e privado acrescenta-se o interesse coletivo. Nesse patamar, novos atores são legitimados para agir jurisdicionalmente e institutos jurídicos são formatados para defender os interesses e o bem-estar de toda a coletividade. Os bens ambientais passam a ser, segundo ditame constitucional, de uso comum do povo e devem ser preservados pelo Estado e pela coletividade.

**Figura 4: Pirâmide de Kelsen**



**Fonte: Reale (1995)**

A hierarquia clássica da Pirâmide de Kelsen:

- 1) Constituição Federal
- 2) Leis complementares
- 3) Leis ordinárias
- 4) Decretos e súmulas
- 5) Portarias, deliberações e outras peças de legislação
- 6) Contratos privados

### **Descrição e Análise das Deliberações e das Atas (2003-2010)**

Seguem abaixo descrição e análises das deliberações da CONABIO, constituídas pelas resoluções, moções e deliberações, explicadas anteriormente. A categoria “deliberações”, apresentada por último neste capítulo, estará complementada com análise dos conteúdos das

atas completas das reuniões, pelo fato que as principais ideias discutidas se revertem nas deliberações, que são os principais instrumentos normativos da CONABIO.

### ***Resoluções CONABIO***

Quanto às resoluções, foram deliberadas cinco pela comissão no período de 2003 a 2010. A Resolução CONABIO n. 1, de 2005, dispõe a respeito da adoção de diretrizes intersetoriais para incorporar os aspectos da diversidade biológica na legislação nacional e nos processos de Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica nos biomas Cerrado e Pantanal. Isso se deve ao fato de que durante estudos realizados pelas câmaras técnicas e apresentados em reuniões da comissão esses biomas mostraram evidências fortes de ameaças à sua biodiversidade, e os processos de licenciamento e as legislações regionais não integravam preocupações quanto a esse aspecto.

A Resolução CONABIO n. 2, de 2005, dispõe sobre a adoção do Programa de Trabalho interministerial para áreas subúmidas e áridas conforme diretrizes estabelecidas pela CDB. No Brasil, integram-se a essas características os biomas Caatinga, Cerrado, Pantanal e Pampas. Representantes do governo e da sociedade decidiram juntos solicitar a integração e a execução do programa para as seguintes instituições abaixo:

- I – Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- II – Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA);
- III – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- IV – Ministério da Integração Nacional (MI);
- V – Ministério de Minas e Energia (MME);
- VI – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
- VII – Órgãos Estaduais de Meio Ambiente;
- VIII – Órgãos Municipais de Meio Ambiente.

As instituições listadas acima deverão informar anualmente, até 31 de março de cada ano, que providências foram tomadas para a implementação desse Programa de Trabalho à CONABIO.

A participação da sociedade foi contemplada por meio dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente para que dessa forma a questão da biodiversidade ganhe relevância nas três esferas de poder, exercidos por meio da cogestão entre Estado e sociedade.

A Resolução CONABIO n. 3, de 2006, delibera a respeito das Metas Nacionais da Biodiversidade para 2010; definida como “Ano Internacional da Biodiversidade”, são elas: conhecimento da biodiversidade brasileira, conservação da biodiversidade, utilização sustentável de seus componentes, monitoramento das áreas quentes (áreas importantes sobre ameaça), avaliação, prevenção e mitigação de impactos, acesso aos recursos genéticos, conhecimentos tradicionais associados, e repartição de benefícios, educação, sensibilização pública, informação e divulgação sobre biodiversidade e fortalecimento jurídico e institucional para a gestão da biodiversidade.

A Resolução CONABIO n. 4, de 2007, dispõe sobre os ecossistemas mais vulneráveis às mudanças climáticas e discorre quanto às ações e medidas para sua proteção de acordo com a figura das áreas prioritárias descritas no início do capítulo. A região Norte tem a maioria das áreas de interesse, conforme analisado.

A Resolução CONABIO n. 5, de 2009, refere-se à Estratégia Nacional sobre Espécies Exóticas Invasoras. Isso se deve ao fato de que estudos realizados pela câmara técnica demonstraram que essas espécies invasoras são consideradas, atualmente, a segunda maior causa de perda de biodiversidade; a primeira é o desmatamento, principalmente para a ampliação das fronteiras do agronegócio. Considerando que, em razão da complexidade dessa temática, as espécies exóticas invasoras envolvem uma agenda bastante ampla, com ações intersetoriais, interinstitucionais e multidisciplinares, em que ações de prevenção, erradicação, controle e monitoramento devem ser articuladas.

Para melhor subsidiar os representantes sociais e governamentais no assunto, foi criada uma câmara técnica das espécies exóticas com o intuito de formar os membros e possibilitar condições técnicas adequadas para deliberarem sobre a questão.

No que tange às Resoluções da CONABIO em sua função de contemplar os princípios da CDB nas políticas e normas brasileiras, os representantes governamentais e a sociedade tiveram poucas divergências. As divergências identificadas relacionaram-se com a falta de envolvimento dos movimentos sociais em algumas questões políticas específicas, porém essas divergências constaram em ata e posteriormente foram sanadas pelos servidores públicos, realizando assim consulta com os movimentos em qualquer circunstância, mesmo que extremamente técnica. Com o passar dos anos, foi observado um aumento da sinergia entre os representantes sociais e os servidores públicos na elaboração das resoluções, demonstrando a preocupação e o compromisso da maior parte dos representantes da CONABIO com a conservação da biodiversidade brasileira e temas associados.

### ***Moções CONABIO***

Do ano de 2003 até o ano de 2012 houve 4 moções deliberadas pela CONABIO. A primeira moção na história da comissão, Moção CONABIO n. 1, de agosto de 2004, foi a respeito da conservação do bioma Cerrado, que a partir da década de 1990 foi o bioma brasileiro que sofreu mais desmatamentos, segundo dados do governo. Encaminhou-se a deliberação ao presidente da Câmara dos Deputados e ao presidente do Senado Federal, propondo emenda à Constituição Federal do artigo 225, parágrafo 4.º, capítulo do Meio Ambiente, em caráter de urgência, para tornar o Cerrado brasileiro Patrimônio Nacional, como ocorreu com a Amazônia, a Serra do Mar e a Mata Atlântica. Isso significa do ponto de vista jurídico que, qualquer propriedade no Cerrado deve seguir um regime de conservação da biodiversidade, compatibilizando ocupação humana com a conservação do território.

Na prática, ocorre por meio de averbação nos documentos das propriedades que fazem parte do bioma porcentagem obrigatória que devem ser destinadas à preservação e não podem sofrer intervenções humanas. Dessa forma, os representantes governamentais e sociais decidiram ser proativos e evitar a contínua perda de biodiversidade no Cerrado enviando a moção ao congresso pelo fato de não haverem iniciativas legislativas diante dos dados de desmatamento crescente.

A moção CONABIO n. 2, de setembro de 2007, solicita que as atividades de assentamento agrícola na região de Manaus sejam suspensas imediatamente. Isso se deve ao fato de que a área na qual está ocorrendo o assentamento é de grande relevância do ponto de vista da biodiversidade, conforme exposto nas figuras das áreas prioritárias, incompatível, portanto, com as atividades pecuárias e agrícolas dos assentados. A moção também solicita que seja instituído um Grupo de Trabalho Interministerial entre Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério das Ciências e Tecnologias (MCT), e MMA/IBAMA/Instituto Chico Mendes para, em consulta com representantes dos assentados, compatibilizar os programas em execução na área do Distrito Agropecuário, de modo a garantir integridade e a continuidade dos esforços de conservação da biodiversidade no corredor ecológico ali existente.

A moção CONABIO n. 3, de fevereiro de 2008, solicita que seja criado um corredor ecológico na área entre o Parque Nacional Serra da Capivara e o Parque Nacional Serra das Confusões, por meio de unidades de conservação com a realização de audiências públicas amplas e participativas com a comunidade. Em 1989, os pesquisadores envolvidos na região criaram a Fundação Museu do Homem Americano – FUMDHAM, ONG de missão científica e socioambiental que identificou muitos vestígios arqueológicos, assim como algumas espécies da fauna endêmicas, por exemplo, o tatu canastra e o conjunto de espécies da flora que representam a Caatinga arbórea alta, raríssima no bioma Caatinga e de transição para o Cerrado.

A região, que faz parte das terras devolutas da União, não possuía nenhuma proteção ambiental e ao patrimônio histórico e cultural, inclusive estavam sendo assentadas famílias na área pelos programas do governo federal, o que justificou a emergência da moção endereçada ao Ministério do Meio Ambiente e IBAMA.

Importante trazer a reflexão de que as políticas de assentamento e reforma agrária no Brasil são realizadas quase em sua totalidade, salvo raríssimas exceções, nas terras devolutas da União. E muitas dessas terras são áreas de relevância socioambiental e conseqüentemente



importantes do ponto de vista da biodiversidade. Para autores que estudam a questão rural como Eli da Veiga (2001), o modelo brasileiro não pode ser caracterizado de “reforma agrária”, pois não há políticas de reforma, apenas doação de terras públicas, ou seja, terras pertencentes a todos os brasileiros para famílias desprovidas. Uma reforma verdadeira seria desconcentrar os aproximadamente 46% do território brasileiro que estão na posse dos grandes proprietários de terra e representam apenas 1% dos proprietários rurais, conforme dados de classificação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e dividir pequena parte dessas propriedades para as famílias sem terras. Segundo conclusões de Eli da Veiga, a desapropriação de menos de 5% das terras dos latifundiários resolveria os atuais problemas de disputas de terra no Brasil.

Sobre a reforma do Código Florestal os representantes sociais com os representantes governamentais, preocupados com a repercussão negativa nos mananciais da biodiversidade brasileira, recomendaram por meio da moção CONABIO n. 4, de agosto de 2011, endereçada ao Congresso Nacional, que fossem observados os anseios dos movimentos socioambientais e das comunidades tradicionais, aliados a melhor ciência disponível para garantir uma formulação do código que conserve a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos associados para o benefício de todos os brasileiros. Para isso não deveria se ampliar a permissão da supressão de vegetação e degradação das Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal, e para que os congressistas levassem em conta as previsões sobre as mudanças climáticas e seus impactos sobre a biodiversidade, apoiando assim os esforços nacionais para mitigar seus efeitos, possibilitassem a conciliação entre as atividades agrícolas e a redução nas emissões de gases de efeito estufa. Também houve a sugestão de que fossem estabelecidos regras diferentes, apoio e incentivo governamental às pequenas propriedades, e para os agricultores fosse implantada uma política de pagamentos por serviços ambientais que incentive a conservação da biodiversidade. Enfim, uma proposta de reforma totalmente diferente da proposta escrita e aprovada pelos deputados e senadores brasileiros.

As manifestações contrárias à proposta de reforma do código florestal empreendidas pela sociedade repercutiram na CONABIO. Pelo fato de o descontentamento ter sido formalizado pelos movimentos socioambientais, por meio de assinaturas que foram encaminhadas aos

diversos órgãos públicos, a comissão resolveu se pronunciar, encaminhando a moção contra o texto do código e se posicionando publicamente na discussão nacional.

As moções da CONABIO têm grande apelo político pelo fato de tentar intervir em outras políticas setoriais e nas casas legislativas quando essas entidades públicas não levaram em consideração a ratificação da CDB pelo Brasil. É o principal problema enfrentado pela comissão, pois as políticas omissas em relação à conservação da biodiversidade geralmente se preocupam com o caráter estrito econômico e acabam por reduzir a eficácia das deliberações da CONABIO, que, conforme discutido anteriormente, tem caráter de lei, prejudicando assim a política promovida pelo colegiado.

### *Deliberações e Resumo das Atas*

Deliberações e Descrição das Atas de 2003, ano da criação da CONABIO.

A primeira deliberação da CONABIO foi sobre a aprovação de projetos recomendados pela Câmara Técnica (que subsidia tecnicamente os membros da comissão) para receberem apoio financeiro do PROBIO. Os membros da comissão discutiram em plenário sobre a relevância e adequação de cada projeto em relação às metas da CDB e, por fim, deliberaram na reunião seguinte que onze projetos ligados à conservação da biodiversidade alinhavam-se com os princípios da CBD e, portanto, receberiam recursos para serem executados. A decisão foi unânime entre todos os membros da comissão, servidores públicos e sociedade na seleção dos projetos a serem contemplados.

Dessa forma, em 2003 houve 10 deliberações da comissão que envolveu assuntos como aprovação de apoio financeiro do PROBIO para projetos de conservação da biodiversidade discutidos um a um e inclusão de novos membros na CONABIO, conforme necessidade de tornar o tema intersetorial e ações de identificação de temas em biodiversidade para cooperação e intercâmbio entre países da América do Sul. Todos discutidos amplamente nas

reuniões e, na maioria das vezes, aprovados por unanimidade por todos os membros da comissão.

#### Deliberações e Descrição das Atas de 2004

Foi um ano de muitas deliberações da CONABIO. Durante o período foram criadas 7 câmaras técnicas pelos membros; são elas: das Espécies Ameaçadas de Extinção, dos biomas Caatinga, do Cerrado e Pantanal, de Mudanças Climáticas e de Plantas do Futuro, de Coleções Científicas Biológicas, para analisar o "Relatório Nacional sobre Perda de Biodiversidade" e para preparação do relatório da 8ª Conferência das Partes (COP-8) da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Houve aprovação de apoio financeiro do PROBIO para nove projetos de conservação da biodiversidade selecionados pela comissão, assim como foi aberta carta consulta para projetos que envolvessem conservação *ex situ* e *in situ* de recursos genéticos. Foi aberto também edital para cinco eixos de pesquisa a respeito da biodiversidade brasileira, classificados por bioma e com respectiva criação de cartilha com os dados levantados. O total de recursos aplicados em projetos no ano foi de aproximadamente 3 milhões e meio de reais.

Relativamente a normas nacionais ligadas à biodiversidade, a comissão discutiu e aprovou o texto do Decreto de “Oficialização das Áreas Prioritárias para Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira” proposto pela presidência da república e que teve a inclusão das recomendações da CONABIO. Aprovou também o documento de “Estratégia Brasileira para o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)” da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente (SEAIN), incorporando-se às, também, modificações sugeridas pelos membros da Comissão.

## Deliberações e Descrição das Atas de 2005

Nesse ano houve alguns assuntos técnicos que geraram deliberações, tais como a mudança de nome de espécies de peixes da biodiversidade, assim como de projetos relacionados com essa espécie, que demandaram assistência de peritos na questão.

A discussão para deliberação a respeito das espécies foi extremamente técnica e explicativa, com pouca participação dos membros da CONABIO. Importante ressaltar que na câmara técnica que realizou estudos a respeito dos peixes em situação de risco não teve a participação das comunidades de pescadores, justificado pelo fato de esses estudos serem técnicos. Da forma como foi conduzido provocou o dissenso por parte dos membros da CONABIO, sobretudo das ONGs ambientalistas, indígenas e comunidades tradicionais. Os princípios da participação social nas câmaras técnicas e o reconhecimento dos saberes tradicionais foram elencados pelos representantes sociais citados anteriormente como necessários a qualquer processo. Ficou decidido pela participação em todos os assuntos de competência da CONABIO e, quando necessário, haverá formação dos representantes sociais nos assuntos técnicos.

Em relação à continuidade da implementação da CDB na política brasileira, os membros da CONABIO solicitaram relatórios ao Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) a respeito das reservas legais e a áreas de preservação permanente nas propriedades privadas. Isso se deve ao fato de grandes extensões de florestas nativas estarem nessas áreas e sem a adimplência legal da averbação das áreas protegidas, instituída pelo código florestal, o que estaria resultando em perda de biodiversidade pelo não cumprimento do código por parte dos proprietários de terra.

Importante relatar que ocorreram discussões entre os membros governamentais e sociais da comissão, principalmente membros do MMA, IBAMA, acadêmicos e ONGs ambientalistas a respeito da necessidade de um debate nacional para a criação do “Código Nacional de Bioética”, que indicaria os valores brasileiros a respeito de seus patrimônios ambientais e os

limites de seus usos em relação aos interesses econômicos. Esse tema se tornou recorrente nos encontros da comissão.

Em 2005 houve também muitas deliberações relacionadas com os biomas do Cerrado e do Pantanal e aproveitou-se o início da Política Nacional de Educação Ambiental para divulgar a importância desses biomas. Dessa forma a CONABIO enviou solicitação aos órgãos do governo com ações em educação ambiental para que potencializem suas atividades nos biomas citados devido à sua megadiversidade e às ameaças constantes de desmatamento. Também foi solicitada a criação de uma Câmara Técnica Permanente para o acompanhamento da execução do conteúdo das deliberações da comissão referentes aos mesmos biomas.

Houve recomendação por parte dos membros da CONABIO para a realização de um processo de discussão técnica multidisciplinar, interinstitucional e multisetorial, com coordenação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de representantes da Sociedade Civil, sobre o tema “Boas práticas ambientais em geral para grandes e pequenos agricultores relativos ao Cerrado e Pantanal”.

Quanto a temas extremamente técnicos, deliberou-se sobre a formação de grupos de especialistas para discussão desses temas oriundos de demandas da CONABIO com a função de formar os membros nesses assuntos, principalmente para a metodologia de revisão das Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira.

E por fim houve deliberação sobre providências e informações de programas, planos e projetos que a CONABIO desejava ver prontos a tempo de serem divulgados durante a 8ª Conferência das Partes (COP-8) da CDB, que se realizou em 2006, em Curitiba, Paraná, na qual resultou no terceiro relatório nacional que cada país apresentou sobre as medidas adotadas para a implementação dos dispositivos da CDB.

Ressalta-se que membros da sociedade civil representados pelas ONGs ambientalistas, índios, comunidades tradicionais e acadêmicos manifestaram descontentamento pela falta de clareza

na posição política do Brasil quanto ao tema biodiversidade. Os demais membros concordaram com as considerações e acrescentaram que a comissão deve intensificar esforços para melhorar a implementação da CDB no país.

#### Deliberações e Descrição das Atas de 2006

A primeira deliberação da comissão no ano dispôs sobre a “Aprovação das Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para implementação da Política Nacional de Biodiversidade (PAN-BIO)” de acordo com as diretrizes assumidas pelo Brasil sobre a CDB. Esse documento estabeleceu produtos, prazos, metas, fases, orçamento e atores responsáveis envolvidos no plano. Foi criado também um sistema de gestão para acompanhar e assessorar a CONABIO em todas as etapas e atividades da política.

A intenção da comissão foi fazer uma discussão interativa e reuniões específicas com um facilitador para acabar o plano e apresentá-lo na COP 8. Conforme intenção dos membros, o plano teve papel indutor para influenciar outras políticas e normas relacionadas com a questão da biodiversidade, já que o tema tem características transversais.

Foi decidido pela CONABIO que para a execução do PAN-BIO e funcionamento eficiente de sua câmara técnica seria necessário dotação orçamentária própria. Isso porque existe dificuldade de calcular e mapear com precisão tudo o que está sendo investido em biodiversidade no país e que a câmara técnica poderia pensar em um sistema de mapeamento em uma segunda etapa, com estimativa de custos dos produtos e das ações. Foi reforçado por membros do MMA e da sociedade civil da CONABIO, sobretudo ONGs ambientalistas, indígenas, comunidades tradicionais e acadêmicos, a participação de comunidades tradicionais na câmara técnica do PAN-BIO e dedicação de seus membros para sua conclusão até a COP 8 por meio de reuniões extraordinárias.

Após as discussões do PAN-BIO, houve o empenho dos membros da comissão, principalmente pelos membros do MMA e da sociedade civil, para eleger o presente ano como da conservação, de estudos e de formação de banco de dados a respeito da Caatinga.

Para atingir esse objetivo, a comissão deliberou sobre a realização de processos de articulação intergovernamental e intersetorial visando à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade da Caatinga. Houve deliberação no sentido de executar a capacitação, assistência técnica, extensão rural, iniciativas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, fortalecimento do ensino relacionado à conservação e ao uso sustentável de sua biodiversidade. Há o intuito de criar também áreas protegidas, assim como estratégias que objetivam incorporar o uso sustentável em processos produtivos que utilizam a biodiversidade da Caatinga e medidas relacionadas ao financiamento de projetos ligados à conservação e ao uso sustentável do bioma.

E, por fim, houve a criação do Grupo de Trabalho para a Câmara Técnica Permanente sobre Espécies Exóticas Invasoras devido aos estudos apresentados à comissão que demonstraram o grande impacto dessas espécies sobre a biodiversidade brasileira.

#### Deliberações e Descrição das Atas de 2007 e 2008

As primeiras deliberações da comissão em 2007 foram a respeito da criação da Câmara Técnica Temporária de Biocombustíveis e Biodiversidade e também estabelecer parâmetros nacionais de incentivo públicos aos biocombustíveis, porém observando a meta de “desmatamento zero” proposto pelos membros da CONABIO, principalmente os representantes do MMA, das ONGs ambientalistas, indígenas e pescadores. As regras propostas tiveram como intuito desenvolver “Termo de Referência” para a elaboração de estudo de análise de riscos sobre a biodiversidade, resultantes da expansão de cultivos para a produção de biocombustíveis no país que demonstra perda de biodiversidade pelo avanço de suas fronteiras. O tempo de duração da câmara técnica para o assunto foi de 10 meses e teve interlocução entre o Ministério de Minas e Energia (MME) e a CONABIO.

Quanto à criação de novas câmaras técnicas, a CONABIO, no início de 2008, criou a Câmara Técnica Temporária sobre Ecossistemas de Montanha, conforme compromisso assumido na VII Reunião das Partes (COP) e por ser tema já disposto na agenda ambiental brasileira; e a

Câmara Técnica Temporária de Planejamento e Acompanhamento do Ano Internacional da Biodiversidade – 2010 conforme agenda da Organização das Nações Unidas (ONU).

A deliberação seguinte dispôs sobre as diretrizes, a estratégia para a modernização das coleções biológicas brasileiras e a consolidação de sistemas integrados de informações sobre biodiversidade. Conforme determinou a CDB, os países signatários devem executar manutenção e modernização das coleções biológicas que referendam a biodiversidade de cada país, reconhecidas como patrimônios nacionais com necessidade de uma política de uso e disseminação de informações em rede, de acesso livre e aberto. Dessa forma a CONABIO considerou essencial a criação de uma política intersetorial, envolvendo diferentes ministérios e agências federais e estaduais de ciência, tecnologia e informação articulada com as instituições detentoras das coleções biológicas para a garantia de recursos necessários e suficientes, no curto, médio e longo prazo. Tendo em vista o Programa Internacional em Taxonomia (Global Taxonomy Initiative), programa da CDB que trata do “impedimento taxonômico”, termo que define a falha no conhecimento taxonômico, falta de taxonomistas capacitados e curadoria adequada de coleções biológicas e o impacto que essas deficiências causam na habilidade do país em gerenciar e conservar sua biodiversidade, a CONABIO deliberou sobre o apoio à ampliação da força de trabalho e de especialistas em taxonomia, suprindo o mercado de trabalho com taxonomistas, curadores e técnicos com formações diversas, capacitados em número suficiente para as necessidades do conhecimento da biodiversidade brasileira.

E como última deliberação do ano de 2008, que suscitou discussões em algumas reuniões, foi a definição do Regimento Interno da CONABIO, no qual estabeleceu sua estrutura, funcionamento, competências, ações e os pormenores da comissão. Assim qualquer dúvida que membros, funcionários públicos ou cidadãos tiverem a respeito das ações da comissão, o Regimento Interno procura solucionar, e no caso de dúvida de alguma questão omissa, os membros da comissão poderão decidir durante as reuniões.



## Deliberações e Descrição das Atas de 2009

A primeira deliberação do ano de 2009 votada pelos membros dispôs sobre a instituição da Câmara Técnica Permanente de Biodiversidade e Ciência, com a finalidade de estabelecer um canal permanente de comunicação entre a CONABIO, o setor de políticas públicas em biodiversidade e a comunidade científica.

Foram propostos e criados também nesse ano a “Câmara Técnica Temporária Sobre Serviços Ambientais” com o intuito de realizar a valoração econômica por meio de subsídios para quem auxilia na conservação dos biomas brasileiros, e a “Câmara Técnica Temporária para o Planejamento das Atividades no Brasil e as comemorações do ano Internacional da Biodiversidade (2010)”.

O presidente da comissão informou a todos os membros que o Ministro do Meio Ambiente assinou, em reunião do CONAMA, um acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios (ABC) e IBAMA, ações de monitoramento do desmatamento em todos os biomas do Brasil fora da Amazônia. Este trabalho serviu para atualizar os dados que o MMA já possuía sobre o mapa de cobertura vegetal referente ao ano de 2002 e atualizado em 2007, e que a partir de 2009 ficaram previstas as atualizações anuais. O interesse do Ministério é que haja o desenvolvimento científico e tecnológico do país, e o caminho será por meio das modalidades de repartição de benefícios previstas na convenção, sobre as quais ainda cabe definir como torná-las mais eficientes de modo a resultarem em benefícios mais claros no sentido econômico à conservação. O regime vinculante, determinado pela presidência, defende que todos os países ao assinarem o instrumento devem internalizá-lo e submetê-lo às suas instâncias legislativas. Ainda foi informado que além da negociação do Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS), tema central na CDB neste ano, estava em discussão o conjunto de temas do grupo de trabalho sobre a reunião “8J”, que estuda os sistemas “*sui generis*” para proteção de conhecimento tradicional e inovações e práticas. Também mereceu especial atenção o “Código de Conduta Ética” para assegurar o respeito ao patrimônio cultural intelectual das comunidades indígenas e locais.

Durante algumas reuniões os membros da comissão discutiram e por fim apresentaram o formato final do livro da CONABIO, que teve o intuito de divulgar a importância da conservação da biodiversidade, valoração do conhecimento sobre ela e a participação da sociedade no processo para sua conservação. Foi pactuada por todos os membros a cooperação para fazer a distribuição da publicação, começando dentro das instituições e dos setores que os membros representam para depois serem enviados aos locais e às pessoas estratégicos em todo o território brasileiro.

Após a definição das deliberações durante o ano, foram apresentados à comissão os resultados dos projetos realizados por ONGs e institutos científicos financiados pela PROBIO. Os resultados foram satisfatórios pelo ponto de vista dos membros, por terem atingido os objetivos propostos. Dessa forma registrou-se nas atas, perspectivas para a implementação do PROBIO II.

As demais reuniões da CONABIO tiveram caráter formativo, por meio de seminários e palestras, e da consolidação de ações intersetoriais com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Agência Nacional de Água (ANA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Os seminários apresentados para os membros da CONABIO foram os seguintes temas: Serviços por Pagamentos Ambientais, com palestras proferidas por técnicos do MMA, da Fundação Getulio Vargas (FGV) e da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

A articulação com órgãos ligados aos recursos hídricos realizou-se por meio de seminários desenvolvidos em vários dias com os temas: Integração nas Gestões de Recursos Hídricos e Biodiversidade e as ações do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ambas promovidas pela CONABIO e Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA).

#### Deliberações e Descrição das Atas de 2010

Nesse ano a CONABIO dedicou-se prioritariamente à 10.<sup>a</sup> Reunião das Partes (COP-10) e ao 5.º encontro para discussão do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (MOP 5) que foram realizados em Nagoya, Japão. Para tanto os membros da comissão investiram energia

na elaboração do Relatório para CDB de como o Brasil está executando os princípios da Convenção, assim como preparou as demandas quanto à conservação da biodiversidade, mecanismos eficientes da repartição de seus benefícios e articulações com países megadiversos do “Sul” para definição dos interesses comuns.

Importante ressaltar alguns pontos discutidos no decorrer das reuniões da CONABIO durante aquele ano. O presidente da CONABIO fez o relato sobre a evolução das últimas reuniões do regime de Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS) ao longo de 2010 e como estão as negociações até o momento. Falou sobre os trabalhos do Grupo Inter Regional de Negociação que elaborou uma minuta de protocolo com objetivo, escopo e um artigo sobre acesso e repartição de benefícios da biodiversidade. Segundo ele, se essa negociação não terminasse até o início da COP-10, haveria necessidade de criar grupo de trabalho paralelo dentro da própria COP para continuar a negociar esse documento.

Acrescentou que as negociações do protocolo de ABS tendem para um escopo amplo, mas com a possibilidade de flexibilidade para acordos específicos e com mecanismos eficazes de repartição de benefícios que possam ser aplicados de forma setorial e analisando cada caso. Foi explicado que, além dos recursos para alimentação e agricultura, outras convenções internacionais também tratam de temas que têm certa interferência no protocolo de ABS, tais como: o Tratado da Antártica, os Fundos Marinhos e os Recursos Humanos. Na forma como se encontrava em 2010 o sistema internacional, havia diversas normas que estabeleciam o mesmo assunto, dificultando, portanto, uma interpretação uniforme.

Em seguida, citou as dificuldades com relação ao tempo disponível. Informou que a Noruega propôs para o escopo um texto com a visão de novos usos e usos continuados. Informou que as referências relacionadas aos conhecimentos tradicionais e aos recursos genéticos estão todas entre colchetes, portanto significavam que não estavam acordadas. Disse que em Nagoya era esperado aprovar um adendo ao protocolo de Cartagena com regras de responsabilidade e compensação e ressaltou que, se não fosse possível resolver todas as questões do protocolo, deveria ser assinado um protocolo indicando pontos que teriam que ser negociados em futuras reuniões.

Ainda em relação aos preparativos de Nagoya, membros da CONABIO representados pelas ONGs ambientalistas, comunidades tradicionais e indígenas, informaram sobre dois eventos apoiados pelo MMA que resultaram em recomendações da sociedade civil ao governo brasileiro em temas que serão tratados na COP-10 e MOP-5, além dos defendidos pelos membros da CONABIO. O documento resultante desse evento, que fora entregue ao Itamaraty, Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil, chamava a atenção para questões de conteúdo do protocolo de Cartagena e do protocolo do Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS) e reivindicava o engajamento dos movimentos sociais nas discussões dentro e fora do país com apoio financeiro governamental, assim como a criação de políticas de formação dessas comunidades a respeito dos pormenores das regras internacionais.

Ficou acordado entre os membros da comissão que após a COP-10 seriam organizadas reuniões para discutir os reflexos de Nagoya nos próximos passos da agenda no Brasil, promovendo um balanço e definindo quais seriam as próximas ações. O presidente da comissão ressaltou em diversas reuniões que seria necessário o desenvolvimento de uma política de dados de biodiversidade no Brasil.

A posição da maior parte dos membros governamentais e sociais da CONABIO é que o futuro Protocolo de Nagoya não seja mais uma carta de intenções e sim uma norma internacional vinculante, por meio de metas claras, responsabilizações específicas, destinação de recursos financeiros, entre outras questões, tal como o protocolo de Kyoto. Discutiu-se recorrentemente nas reuniões da comissão a existência no Brasil de algumas iniciativas de monitoramento de sua biodiversidade, no entanto desarticuladas. Foi relatado pelos membros iniciativas coordenadas pelo MCT para apoiar a criação de sistemas de informação em biodiversidade, entretanto houve críticas relativas à necessidade do desenvolvimento de uma política unificada de dados de biodiversidade no Brasil. Ficou decidido por todos que o tema sobre um sistema de informação em biodiversidade entrará futuramente em pauta na CONABIO.

## **Análise Geral das Deliberações da Comissão**

Conforme descrito, as deliberações são o principal instrumento normativo da CONABIO. Analisando as atas na íntegra e as deliberações elaboradas durante as reuniões, foi percebido amadurecimento do colegiado desde sua criação em 2003 até 2010, período investigado neste trabalho. Esse amadurecimento foi identificado por meio da análise das discussões contidas nas atas. A cada reunião os membros do colegiado se mostraram mais entendidos sobre as questões relativas à biodiversidade, aprimorando assim a qualidade dos debates e consequentemente a política colegiada.

Quando surgiam dúvidas a respeito de como proceder em algum assunto específico, os membros convidavam especialistas para palestrar ou criavam câmaras técnicas com o intuito de formá-los nesses assuntos e, dessa maneira, estarem aptos para produzir a política pública. Durante o período investigado foram criadas quase duas dezenas de câmaras técnicas (elencadas no item anterior) e outras reuniões com especialistas e órgãos governamentais justamente com o objetivo de aprimorar o conhecimento dos membros do colegiado.

Outro aspecto identificado na investigação é que a CONABIO iniciou suas atividades com uma produção normativa maior nos primeiros anos (de 2003 a 2005). Isso foi compreendido como esforço comum no sentido de buscar resultados nas demandas pendentes relacionadas à CDB. Ao que parece também, no início havia a motivação de um recém-criado colegiado de grande relevância global devido ao Brasil ser o principal país detentor dos mananciais da biodiversidade, o que implicou grande responsabilidade aos membros da comissão. Aos poucos as deliberações foram sendo criadas em uma quantidade estável e regular.

Importante destacar que a criação da política de biodiversidade teve impacto intersetorial e constituiu-se uma nova relação de poder entre a CONABIO e outros órgãos da administração pública. Nesse aspecto, as deliberações e os propósitos da comissão tiveram alguns de seus objetivos enfraquecidos ao passar dos anos pelo fato de que a maioria das políticas promovidas por outros ministérios e pela casa civil priorizava aspectos econômicos (como exemplo a política energética), muitas vezes em detrimento do aspecto socioambiental e da

conservação da biodiversidade, resultando dessa forma em indícios de arrefecimento na disposição da comissão em elaborar normas de caráter transversal, conflitantes com outros setores públicos. Essa situação é verificada recorrentemente nas atas por meio de protestos de representantes de ONGs ambientalistas, acadêmicos, comunidades indígenas e tradicionais, principalmente entre os anos 2007 e 2010.

Quanto à participação política da sociedade na comissão, houve importantes contribuições desses membros no que se refere a políticas de respeito e interlocução com as diversas etnias brasileiras, por exemplo, manifestações em defesa dos pescadores ribeirinhos, extrativistas e comunidades indígenas. A preocupação com a perda de biodiversidade nos biomas nacionais (Cerrado, Pantanal, Amazônia etc.) também foi objeto de mobilização dos representantes sociais, sobretudo as ONGs ambientalistas, acadêmicos, comunidades indígenas e tradicionais. Na eleição anual dos biomas que receberiam ações prioritárias da CONABIO por meio de regras protecionistas e investimentos, os membros sociais tiveram papel fundamental tanto na escolha do bioma quanto na escolha dos projetos prioritários que levassem em conta a conservação ambiental e o envolvimento das comunidades tradicionais e indígenas.

As disparidades mais relevantes que surgiram na relação entre os representantes governamentais e representantes dos segmentos sociais aconteceram quando as discussões pendiam para aspectos técnicos, como ocorreu nos debates taxonômicos, na questão de classificação biológica de peixes amazônicos e sobre aspectos jurídicos da proteção ao conhecimento tradicional e repartição equitativa dos benefícios. Conforme defendido nesta pesquisa, a política de biodiversidade gerada pela ONU e reproduzida no Brasil foi construída sobre bases técnicas e científicas. Nos primeiros anos, em 2003 e 2004, quando as discussões caminhavam para assuntos especializados, os representantes sociais, principalmente as ONGs ambientalistas, comunidades indígenas e tradicionais escutavam mais do que contribuíam com a política. Paulatinamente esses temas foram apropriados pelos representantes sociais e a participação ganhou maior contribuição desses atores.

Entretanto, a participação da sociedade com qualidade necessita de preparação anterior para assuntos complexos, por exemplo, as discussões para definir o regime de regulação das

patentes e os conhecimentos coletivos, geralmente fundados em lógicas hegemônicas que, inclusive os próprios técnicos têm dificuldades em estabelecer consenso de parâmetros internacionais.

As discussões de assuntos especializados, que necessitam de entendimentos e reflexões, enfatizam a importância das Câmaras Técnicas (CTs) em seu objetivo de subsidiar os representantes sociais da CONABIO, possibilitando uma representatividade que reivindique a defesa dos desfavorecidos no processo, geralmente invisibilizados nas políticas públicas. Dessa forma depreende-se que foi de extrema relevância o papel das CTs em serem promotores da formação dos membros, sobretudo os sociais. Entretanto, alguns assuntos ficaram naturalmente sem o aprofundamento merecido devido à agenda política da comissão e seus prazos, geralmente curtos.

Outra importante evidência refere-se à discussão para a criação de um código ético brasileiro com parâmetros socioambientais. Isso se deve à recorrência dessa cobrança nas reuniões da comissão. Os membros ressaltavam a necessidade de haver debates nacionais com a sociedade, objetivando valorar (além do aspecto econômico) os patrimônios ambientais e definir limites para o desenvolvimento da produção nacional que venha a intervir em áreas importantes do ponto de vista social e da biodiversidade.

## *Conclusão*

No decorrer da pesquisa, notou-se que o fortalecimento da participação política da sociedade nos processos decisórios e o desenvolvimento da cultura cidadã são atualmente uma condição coadjuvante importante para contribuir nas correções das distorções estatais e para a cobrança por maiores limites e responsabilizações dos setores produtivos em relação aos impactos socioambientais e sobre a biodiversidade.

Com o fomento da cultura de participação e seu amadurecimento, poderá haver influências nas políticas e defesas de interesses heterogêneos, além do interesse preponderante do mercado e do desenvolvimento econômico.

Pode-se destacar aqui o papel importante que tiveram os membros sociais da CONABIO, sobretudo os representantes das ONGs ambientalistas, dos povos indígenas, comunidades tradicionais e dos representantes acadêmicos. Esses membros participaram ativamente na defesa dos biomas brasileiros ameaçados, no questionamento das políticas de assentamento do governo federal em áreas importantes do ponto de vista da biodiversidade, na preocupação em envolver as comunidades indígenas e tradicionais nos projetos aprovados pela comissão e no questionamento de projetos de lei (por exemplo, a reforma do código florestal) e das políticas energéticas que poderiam prejudicar a biodiversidade e os compromissos do Brasil em relação à CDB, entre outros assuntos descritos nas atas examinadas.

Os movimentos socioambientais citados enfatizam a importância dos debates para o aumento da intensidade democrática, defendem que é por meio da participação social no maior número possível de arenas que essa demanda pode ser atendida. Nessas arenas é que se realiza a convivência entre diversas culturas e orientações, possibilitando dessa forma novos olhares para se enfrentar a questão provavelmente mais aflitiva desse século: a socioambiental.

Atualmente, como se vê no sistema ONU, a sociedade civil, representada pelas ONGs ambientalistas, pode participar formalmente das reuniões para a construção de regras sobre os assuntos socioambientais, entretanto de forma pouco expressiva. Essa participação ocorre



com maior ênfase na disseminação de informações das conferências, nas quais a sociedade atua como observadora, e também, se credenciadas na ONU, as organizações não governamentais possuem acesso livre aos prédios e podem assistir a quaisquer debates públicos permitidos, ou fazer pressão nos delegados, nos corredores.

Essa prática tem sido bastante recorrente e é extremamente importante nas demandas sociais dos menos favorecidos, conforme aponta TUSSIE (2003). Porém, não há o poder de voto nem a possibilidade de inferências nas atas decisórias das reuniões, o que torna a participação meramente de caráter informativo, mesmo que haja o título de “participação consultiva”.

Esse tipo de participação “informativa” acontece em muitas políticas de caráter socioambiental no Brasil e é travestida pela publicidade como produção coletiva de políticas entre governo e sociedade. O intuito é o de garantir uma suposta legitimidade nas tomadas de decisões por parte dos governantes.

Apesar dos limites impostos para a participação da sociedade nos foros globais, observam-se a crescente insatisfação dos cidadãos e a reivindicação destes em serem aceitos como atores legítimos no âmbito das relações internacionais. Esse novo ator, de forma institucionalizada ou independente, veio alterar a dinâmica das relações internacionais propondo novas interações com a difusão da informação na opinião pública; mobilizando a sociedade civil em redes globais; participando de espaços multilaterais, seja por convite, seja por pressão, criando foros independentes (Fórum Social Mundial e Fórum das Nações Indígenas); influenciando os outros atores internacionais com a incorporação dos temas sociais em seus discursos; exigindo a transparência das reuniões internacionais e obrigando uma maior prestação de informações por parte dos representantes nacionais e internacionais.

Em resumo, apesar do limitado alcance da sociedade nos foros internacionais citados, tendo o Estado Nacional como ator principal, observa-se um movimento de crescimento de sua participação no âmbito internacional. Isso pressupõe um processo de aumento da intensidade da democratização nas relações internacionais que, em último termo, promove a construção da cidadania global. No movimento inverso, do âmbito internacional para o local, ocorre a

transformação social e política prevendo a incorporação dessas novas institucionalidades e intencionalidades no processo decisório de formulação de políticas públicas pelos governos locais. Inclusive há exemplos de alguns modelos democráticos regionais recentes que se tornaram mais progressistas do que os modelos internacionais, no que se refere a “Democratizar a Democracia”, conforme reflexões de SOUSA SANTOS (2002). Pode-se citar como exemplos na América do Sul o Equador, a Bolívia e a Venezuela<sup>26</sup>, por meio da instituição de democracias comunitárias e preocupações socioambientais com alta intensidade de participação, dotadas de valores paradigmáticos em relação a “Madre Tierra”, como é denominada a natureza por muitas comunidades indígenas e tradicionais da América do Sul.

Quanto ao Brasil, desde a assinatura da CDB em 1992, passando pela criação da CONABIO em 2003, até o ano da biodiversidade em 2010, pode-se observar o amadurecimento dos membros governamentais e dos representantes sociais, sobretudo as ONGs ambientalistas, acadêmicos, comunidades indígenas e tradicionais, na construção da política brasileira para o tema, conforme defendido. Com o passar dos anos, foram notórios o aumento da sinergia entre os servidores públicos e a sociedade em direção à conservação dos diversos biomas brasileiros e o respeito pelas comunidades que ali vivem e pertencem. Essa situação foi observada na priorização da defesa de biomas ameaçados como a caatinga, o cerrado e a região Amazônica pela comissão, que angariou esforços e recursos para alterar o cenário de degradações e de invisibilidades sociais. Quanto aos projetos de conservação da biodiversidade, os representantes sociais e governamentais procuravam envolver, em muitos momentos, as comunidades indígenas e tradicionais reconhecendo-as como “protetores da biodiversidade”, conforme descrito nas atas.

A CONABIO fez usos das principais ferramentas disponíveis: as deliberações e as articulações políticas nacionais e internacionais, promulgando conteúdos normativos que buscaram combater a crise socioambiental no Brasil, contestando o modelo de desenvolvimento adotado por muitos governos brasileiros, alguns mais agressivos que outros.

---

<sup>26</sup> Vale a pena ler os capítulos referentes a estes países para ver como está o funcionamento da participação política no livro: SERAFIM, L (org.). *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

Entretanto diversas regras criadas pela Comissão não tiveram força suficiente para transpor as barreiras setoriais ministeriais, os interesses econômicos e os valores da atual sociedade brasileira, deslumbrada com a condição de “novo consumidor” e da possibilidade imediata de “geração de empregos” que a produção de mercado propicia. Pode-se citar, como exemplo, a deliberação que definiu as “Metas Nacionais da Biodiversidade para 2010”, criadas em 2006, cujos resultados ficaram aquém do esperado pela Comissão e pelos movimentos socioambientais.

A participação social institucionalizada na CONABIO vem desempenhando papel importante. No entanto, esse protagonismo não é fácil, tanto para os representantes governamentais como para os representantes sociais, pelo fato de o modelo de democracia participativa ser recente e não existir fórmula consagrada para o sucesso dessas políticas colegiadas. Contudo, é notório o comprometimento, da maior parte dos membros da Comissão, para que a política de biodiversidade no Brasil seja forte internamente e tenha condição de articular, com os demais países megadiversos, o deslocamento das fronteiras de responsabilidade em conservar os patrimônios ambientais e culturais além das linhas abissais dos países localizados ao “Sul” (detentores majoritários da biodiversidade global), envolvendo, assim, os países hegemônicos nesse compromisso. Na prática, houve articulações da CONABIO com governos de países megadiversos em reuniões específicas, principalmente a partir de 2006, justamente para fortalecer uma posição comum.

A comissão também desenvolveu diversas ações, assim como financiou dezenas de projetos objetivando fortalecer os princípios da CDB no Brasil, conforme descrito no terceiro capítulo. Porém, enquanto não houver articulações mais profundas entre os ministérios, secretarias e a própria Presidência da República, e mais diálogos dos setores públicos com aquelas comunidades que estão invisibilizadas e sofrem com os projetos altamente impactantes do ponto de vista socioambiental, não haverá possibilidade de se discutir outras perspectivas fora do paradigma de “tentar minimizar” os impactos gerados em cada bioma e nas comunidades humanas que ali habitam.

É notório que fora da instância política da CONABIO, a conservação da biodiversidade perde força e, quando há conflito entre políticas socioambientais e políticas que objetivam desenvolvimento econômico, é a biodiversidade que sofre as consequências dessas disputas, como ocorreu, por exemplo, na tentativa da CONABIO em estabelecer as terras devolutas da União como áreas de proteção. Isso gerou uma reação de oposição muito forte da Presidência da República e de outros ministérios.

Conforme defendido por estudiosos da crise ambiental, a perda de biodiversidade tem repercussões globais pelo fato de influenciar o aquecimento global e a própria manutenção da vida no planeta. Entretanto, a “biodiversidade é uma questão, sobretudo brasileira” (SANTOS, 1999), já que aproximadamente um terço das espécies conhecidas do mundo está em nosso território. Portanto, pode-se depreender que as políticas nacionais deveriam valorar adequadamente as políticas promovidas pela CONABIO e fomentá-las, em vez de ser concorrentes ou tentar desqualificá-las com o intuito de manter interesses políticos das “elites econômicas”.

Quanto à participação da sociedade na comissão de biodiversidade, existem circunstâncias que dificultam a participação desses representantes, com graus de impedimentos distintos para indígenas, pescadores, acadêmicos e ambientalistas. Esses obstáculos vão desde o aspecto financeiro, com o deslocamento desses representantes, sobretudo das comunidades tradicionais, para participar dos encontros, até as lógicas “urbano-tecnocráticas” das elaborações intelectuais a serem deliberadas. Para as comunidades indígenas e tradicionais em geral, falta recurso financeiro para os gastos que o deslocamento exige, pelo fato de as reuniões em sua maioria serem em Brasília. E, quanto ao aspecto técnico, as constantes oficinas formadoras têm tido grande relevância para que os pormenores da política continuem sendo apropriados pelos membros, repercutindo naturalmente na qualidade dos debates e no próprio encaminhamento da política pública colegiada. Os prazos curtos para a tomada das decisões, às vezes, prejudicam essa formação.

Quanto às organizações não governamentais e aos representantes acadêmicos, talvez as articulações, com seus pares e com outros órgãos públicos, poderiam contribuir para que a

política de biodiversidade alcançasse a relevância que é preciso ter diante das outras políticas de governo que enfraquecem a CONABIO. Como exemplo dessas políticas enfraquecedoras, podem-se citar: o apoio ao agronegócio e à produção de etanol, “flexibilizações” das leis de conservação e aos usos degradadores das terras devolutas, incentivos à monocultura e à agricultura convencional, megaprojetos energéticos em áreas de floresta Amazônica, projetos de demarcação de terras (indígenas, quilombolas e unidades de conservação) não finalizados etc.

Importante refletir: atualmente, no início do século 21, existe um Estado-nação possuidor de florestas contínuas de abrangência territorial maior que dezenas de outros Estados-nações, com funções ambientais globais, capazes de revelar mistérios sobre o surgimento da humanidade e da própria produção da biodiversidade nos trópicos. Nessas florestas habitam comunidades indígenas e tradicionais, guardiãs históricas dessa diversidade, que possuem sabedorias extraordinárias para serem compreendidas e partilhadas, as quais, por meio da força da oralidade, foram transmitidas de geração para geração: conhecimentos ambientais, riqueza espiritual e relação de respeito com a terra. Esse Estado-nação, modernamente, a partir do descobrimento, misturou o “caldeirão étnico”, acolhendo culturas, cores e fenótipos vindos dos quatro cantos do geóide, tão distintos quanto curiosos, e o significado das palavras “diferença”, “cultura” e “biodiversidade” transcendeu a literatura para estarem presentes no mundo real.

Obviamente, para garantir a convivência da diversidade, são imprescindíveis a prática e o aprimoramento da cultura de participação. E talvez esse exercício da participação entre as diferentes visões e etnias seja a grande contribuição socioambiental dos povos do Brasil para a humanidade.

## ***Referências Bibliográficas***

- AFONSO, J. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALBAGLI, S. *Geopolítica da biodiversidade*. Brasília: IBAMA, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Convenção sobre Diversidade Biológica: uma visão a partir do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- ALONSO, A. *Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro*. São Paulo: Novos Estudos, 2007.
- ANTUNIASSI, M. *Movimento ambientalista em São Paulo: análise sociológica de um movimento social urbano*. São Paulo: Ceru, 1989.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BECK, U. *The Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage, 1992.
- BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994.
- BRUNEAU, M. *Pierre Gourou (1900-1999), Géographie et civilisations. L'Homme, Revue Française d'anthropologie*, 153, Paris: EHESS, janvier-mars, p.7-26, 2000.
- CAMARGO, E. *Energia elétrica e sustentabilidade: aspectos tecnológicos, socioambientais e legais*. Barueri: Manole, 2006.
- CARVALHO, M. B. *Dos oitocentos ao XXI: cientistas, livros e internet*. ARACNE, Universidade de Barcelona, n. 103, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Reflexões sobre Geografia, Biodiversidade e Globalização em tempos Neoliberais*. São Paulo: Caderno Prudentino de Geografia, n. 18, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Biocivilização: perspectiva e fundamento para completar nossas independências*. *Scripta nova*, Universidade de Barcelona, v. 16, n. 418, 2012.
- COHEN, C.; SEGRE, M. *Definição de valores, moral, eticidade e ética*. Brasília: Bioética, 1994.
- COMPARATO, F. *Ética: Direito, Moral e Religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- CUNHA, M. C. *Populações tradicionais e a Convenção da Diversidade Biológica*. São Paulo: Estudos Avançados: 1999.
- \_\_\_\_\_. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac e Naify, 2009.

- DAGNINO, E. *Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania*. In: DAGNINO, E. (org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DARWIN, C. *Darwin, A vida de um evolucionista atormentado*. São Paulo: Geração editorial, 2007.
- DIVISÃO DE ASSUNTOS DO OCEANO E DO DIREITO DO MAR. Secretaria de Assuntos Jurídicos, ONU. Disponível em: <[www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective), 2012>. Acesso em: 15 ago 2012
- DOBSON, A. Cidadania ecológica: uma influencia desestabilizadora? Barcelona: *Revista de Filosofia Moral y Política* 24, 2001.
- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ESCOBAR, A. *Biodiversidad, naturaleza y cultura. Localidad y globalidad en las estrategias de conservación*. México: UNAM/CIICH, 1997.
- ESCOBAR, A.; PARDO, M. Movimentos Sociais y Biodiversidad en el Pacífico Colombiano. In: Sousa Santos. *Emancipación social y violencia en colombia* (p. 283-322). Bogotá: Gupo Editorial Norma, 2004.
- FEYERABEND, P. *Contra o método*. São Paulo: UNESP, 2003.
- FOUREZ, G. *A construção das ciências*. São Paulo: UNESP, 1995.
- FREUD, A. *O ego e os mecanismos de defesa*. São Paulo: Artmed, 2006.
- FREUD, S. *Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud*, v. XIX. Rio de Janeiro: Imago, 2006.
- FUNTOWICZ, S; RAVETZ, J. *La Ciência Pos Normal: Ciência com La gente*. Barcelona: Icaria, 2000.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.
- GOHN, M. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2008.
- GONÇALVES, C. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- GOUROU, P. *Terres de bonne espérance: Le monde tropical*. Paris: Plon, 1982.
- HART, H. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- HERZ, M; HOFFMANN, A. *Organizações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Perfil dos Municípios Brasileiros, meio ambiente por região. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>> Acesso em: 20 ago 2012.

KANT, I. *critica da razão pura*. Trad. de Valério Rohden e Udo Baldur. São Paulo: Nova Cultura, 1999.

KWIATKOWSKA, T.; ISSA, J. *Los caminos de la ética ambiental. Una antología de textos contemporâneos*. México: CONACYT, 1998.

KUHN, T. *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Fundo de Cultura Econômica, 1975.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1991.

LEFF, E. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: FURB, 2000.

LERNER, C. *Políticas públicas de implementação da convenção da diversidade biológica no Brasil: o caso do Baixo Juruá*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2008.

LÉVI-STRAUSS, C. *O Pensamento selvagem*. São Paulo: Papiros, 2004.

LORDELLO, F. *Biopirataria e o direito ambiental: estudo de caso do Cupuaçu*. Dissertação de Mestrado. Piracicaba: UNESP, 2008.

MACHADO, P. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MAPA DO TERCEIRO SETOR: “Sobre o mapa do terceiro setor” e “metodologia”. Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS) da Fundação Getulio Vargas (FGV). Disponível em: <[www.mapa.org.br](http://www.mapa.org.br)>. Acesso em: 10 maio 2011.

MAZZILLI, H. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FUNDO BRASILEIRO PARA BIODIVERSIDADE (FUNBIO). Projetos em destaque. Disponível em: <<http://www.funbio.org.br/o-que-fazemos/projetos>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Convenção sobre diversidade biológica*. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_chm\\_rbbio/\\_arquivos/cdbport\\_72.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf), 2000>. Acesso em: 27 fev. 2013.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Publicações biodiversidade*. Disponível em: <<http://mapas.mma.gov.br/i3geo/mma/openlayers.htm?9p96buvb7bvq9st0dae2958or5,2007>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

MORA, C.; TITTENSOR, D., ADL; S.; SIMPSON A.G.; WORM, B. *How many species are there on earth and in the ocean?* PLoS Biology 9, 2011.

MORIN, E. *Complexidade e transdisciplinaridade: a reforma da universidade e do ensino fundamental*. Natal: EDUFRN, 1999.

MOULIN, N (org.). *Amapá: um Norte para o Brasil. Diálogo com o Governador João Alberto Capiberibe*. São Paulo: Cortez, 2000.

MUÑOZ, E. *Movimientos sociales y relaciones internacionales*. Madrid: La Catarata, 2008.

MUGUERZA, J. *Introducion: la teoria de las revoluciones científicas (una revolucion em la teoria contemporânea de la ciência)*. In: LAKATOS, I; MUSGRAVE, A (Org.). *La critica y el desarrollo del conocimiento*. Atas del Coloquio Internacional de Filosofia e de La Ciência celebrado em Londres em 1965. Barcelona: Grijalbo, 1975.

NICOLESCU, B. *O manifesto da transdisciplinaridade*. São Paulo: Triom, 2001.

NOGUEIRA, M. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

NORMANHA, F. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política de Justiça no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2010.

O'CONNOR, J. *Causas naturales. Ensayo de marxismo ecológico*. México: Siglo XXI, 2001.

OLIVA, A. *Filosofia da Ciência*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

ONU. *Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/dialogos-para-o-desenvolvimento-sustentavel-comecam-sábado-16-no-riocentro/>>. Acesso em: 11 jul. 2012.

O'RIORDAN, T. *Globalism, localism & identity. Fresh perspectives on the transition to the sustainability*. London: Earthscan, 2001.

OSTROM, E. *Gemeingutermanagement: eine Perspektive fur burgerschaftliches Engagement [Governing a Commons from a Citizen's Perspective]. Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeinguter*. Ed. Silke Helfrich, 218-228. Munchen: Oekom Verlag, 2009.

PAGOTTO, E. *Greenwashing: os conflitos éticos das propagandas ambientais*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2013.

POPPER, K. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1993.

POTTER V. *Bioethics, the science of survival. Perspectives in Biology and Medicine*; 1970.

\_\_\_\_\_. *Bioethics, bridge to the future*. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall; 1971.

\_\_\_\_\_. *Bioética global: necessidade para a sobrevivência humana*. In: Pessini L, Barchifontaine CP. *Problemas atuais de bioética*. São Paulo: Loyola, 2005.

REALE, M. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 1995.

RESENDE, A (org.). *Ecologia, sociedade e estado*. São Paulo: Educ, 1995.

RICARDO LEIS, H. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. Florianópolis: Cortez, 2002.

RIBEIRO, W. *A Ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

ROCHA, R. *Os direitos humanos e a política internacional*. São Paulo, *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, p. 33-42, 2006.

ROKEACH, M. *The nature of human*. Nova York: Values, 1973.

ROMERO, A. *Economia ou economia política da sustentabilidade?* Campinas: UNICAMP, 2001.

ROUSSEAU, J. *Relações internacionais e o contrato social*. Brasília: UNB, 2003.

SACHS, I. *Amazônia: laboratório das biocivilizações do futuro*. Biblioteca Diplô. Disponível em: <<http://diplo.org.br/imprima2646>>. Acesso em: nov. 2008.

\_\_\_\_\_. *Barricadas de ontem, campos do futuro*. São Paulo: Estudos Avançados, 2010.

SANTOS, L. G. *O desafio da sustentabilidade: a desordem da nova ordem*. Campinas: Fundação Perseu Abramo, 1999.

SENNA GANEM, R. *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

SEGRE, M.; COHEN, C. *Bioética*. São Paulo: EDUSP, 2003.

SERAFIM, L (org.). *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

SHARPF, F. *Governig in europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

- SHIVA, V. *Biopirataria, a pilhagem da natureza e do conhecimento*. São Paulo: Petrópolis, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Monoculturas da mente*. São Paulo: Gaia, 2003
- SOARES, G. *Ecologia, Sociedade, Estado*. São Paulo: EDUC 1995.
- SOUSA SANTOS, B. *Um discurso sobre a Ciência*. Porto: Afrontamento, 1995.
- \_\_\_\_\_. *A crítica da razão indolente*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto:Afrontamentos, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Para além do pensamento abissal*. Coimbra: Novos Estudos, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. São Paulo: Graal, 2010.
- SUREL, Y. *Relaciones entre la política e las políticas públicas*. Em Franco, R.; Lanzaro, J. (Org) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.
- SZAZI, E. *Terceiro setor, regulação no Brasil*. São Paulo: Petrópolis, 2006.
- WEBER, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UNB, 2004.
- WILSON, E. O. *Diversidade da vida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- TILLY, C. *Movimientos sociales, 1768 – 2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Editora Crítica, 2010.
- TONI, J. *A participação social no planejamento governamental: a experiência do governo Lula, Brasil*. Guatemala: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2006.
- TORNEL, F. *Sociedades y territorios en Riesgo*. Barcelona: Del Serbal, 2001.
- TUSSIE, D.; RIGGIOROZZI, M. *Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil*. In: ESSEVES, P. (Org.). *Instituições internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: Editora da PUC, 2003.
- VALA, J. A análise de conteúdo. In: SILVA, A; Pinto, J (Org.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

VEIGA, J. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Nead, 2001.

VIOLA, E. *O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica*. In: PÁDUA (Org.) *Ecologia & política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

VIVEIROS DE CASTRO, E. *O nativo relativo*. Rio de Janeiro: Mana, 2002.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.