

Overview

Handbook of Biodiversity Valuation

A GUIDE FOR POLICY MAKERS

Síntese

Manual de Valoração da Biodiversidade

UM GUIA PARA FORMULADORES DE POLÍTICA

**As Sínteses constituem-se em excertos de publicações da OCDE.
Elas são disponíveis livremente na biblioteca Online (www.oecd.org).**

Esta Síntese não é uma tradução oficial da OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

SUMÁRIO EXECUTIVO

A biodiversidade é importante, conforme reconhecida pela Convenção da Diversidade Biológica...

Este manual enfoca a natureza dos valores associados com a diversidade biológica (biodiversidade) e as abordagens metodológicas que podem ser adotadas para consignar valores para propósitos de política. Ele adota uma variedade de estudos de caso para ilustrar o processo de valoração nos países da OCDE.

... ainda que parcialmente pois muito do seu valor sendo mais implícito do que explícito, a biodiversidade continua a desaparecer a taxas sem precedentes.

Todas as sociedades dependem da biodiversidade e dos recursos biológicos ou diretamente ou indiretamente, mas o seu valor è primordialmente mais implícito que explícito. Para a biodiversidade e muitos processos biológicos, a ausência de um valor aparente, combinados com ausentes ou mal definidos direitos de propriedade, criam um problema de super utilização e uso não regulado. Crescentes pressões de desenvolvimento têm conduzido a uma perda de biodiversidade sem precedentes. Os impactos resultantes no bem estar global são suficientes para justificar uma convenção global - a Convenção sobre a Diversidade Biológica - para coordenar um esforço de conservação internacional.

A conservação da biodiversidade é muitas vezes uma prioridade baixa pois não é fácil de ser avaliada.

Enquanto a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) enfatiza o papel da ação global concertada, a dura realidade é que a ação global é somente uma parte das ações tomadas dentro das nações-estado que hospedam nosso patrimônio biológico. Estados individuais e regiões dentro dos estados enfrentam prioridades conflitantes na seleção de rumos do desenvolvimento. A conservação da biodiversidade é uma baixa prioridade simplesmente porque existem problemas de medição e de valoração; a biodiversidade desafia uma descrição e quantificações fáceis. O que não pode ser quantificado ou é difícil de ser monitorado e avaliado, é facilmente esquecido. Este adágio também se aplica ao conceito de valor. Enquanto o valor tem uma variedade de significados, é bastante verdadeiro que a ausência de um valor econômico para a biodiversidade e muitos recursos biológicos significa que eles não conseguem competir no mesmo campo de jogo com as forças que estão levando ao seu declínio.

Este manual considera tanto os valores econômicos e não-econômicos da biodiversidade...

Este relatório enfatiza a necessidade de atribuir-se valores à biodiversidade como um pré-requisito para uma abordagem eficiente para a alocação de recursos. A biodiversidade é escassa e valiosa para maximizar este valor dentro de inevitáveis restrições orçamentárias. Este volume é essencialmente, embora não exclusivamente, dedicado à valoração econômica da biodiversidade. A importância da valoração econômica é reconhecida no contexto da CDB. A decisão IV da Conferência dos Partidos (COP) reconhece que "a valoração econômica da biodiversidade e recursos biológicos é uma ferramenta importante para medidas econômicas bem direcionadas e bem calibradas" e encoraja os Partidos para "levar em conta a valoração econômica, social, cultural e ética, no desenvolvimento de medidas de incentivo relevantes". Embora existam exceções para a necessidade de priorizar valores econômicos sobre outros valores culturais, tradicionais e espirituais, a área de valoração econômica tem um sólido fundamento teórico que pode ajudar no esclarecimento das escolhas implícitas nas políticas públicas. Apesar disto, o presente trabalho sinaliza às limitações de uma abordagem econômica e considera como os valores econômicos e não econômicos são relacionados e podem ser reconciliados.

... discutindo o que seja a biodiversidade, as dificuldades de medi-la, e as conseqüências de sua perda.

Ao definir biodiversidade, o Capítulo II explicita as complexidades inerentes ao termo e distingue entre diversidade e recursos biológicos que hospedam diversidade. O capítulo destaca algumas das dificuldades na medição da primeira mas ilustra como alguma compreensão da diversidade pode fornecer subsídios importantes para o desenho de uma estratégia de conservação eficiente. Os requisitos de dados para uma abordagem consistente, baseados na mensuração da diversidade são formidáveis e os recursos biológicos (ex. as espécies e ecossistemas) são adotados como aproximações mais manejáveis para estratégias de conservação. O capítulo considera então as conseqüências ecológicas da perda da biodiversidade e as evidências que sugerem que as perdas estão se verificando a taxas sem precedentes. O foco do capítulo III é a apresentação da distinção entre critérios de valor econômico e não econômicos, abordando alguns sistemas de valor contrastantes que estão sendo ventilados no debate global de conservação.

Antes de detalhar as metodologias, o manual discute as diferentes noções de valores da biodiversidade.

O foco deste debate diz respeito a quais podem ser as instâncias conflitantes na noção relevante de valor. Para algumas pessoas, este tema diz respeito àquilo que seja correto ou moralmente justificável e pode ter somente uma limitada ou desprezível referência de custo e para o que as pessoas possam querer. Para outros, o que as pessoas querem é em si mesmo uma instância moral em virtude de haver uma presunção que o fornecimento daquilo que è desejado já reflete um valor de julgamento sobre a sensibilidade da política para desejos - a "presunção democrática". Adicionalmente, os custos são muito importantes, pois representam o uso alternativo de fundos e estes usos alternativos podem ter conteúdo moral em si próprios. Não existe uma resolução fácil destas diferentes abordagens e nenhuma é abordada neste

manual. Aqueles que favorecem a primeira abordagem preferirão prioridades para a conservação emanada através de uma legislatura e processo político. Aqueles que preferem a última tenderão a optar por procedimentos tais como análise custo-benefício ou análise multi-critérios como pré-requisitos para aquilo que ultimamente sempre é um processo político.

Em última instância, qualquer que seja o posicionamento a respeito do valor, existe um consenso a respeito da necessidade absoluta de salvaguardar o máximo de biodiversidade possível, sujeito a alguma consideração do custo para isto. Medidas em termos de espécies, esta imperatividade envolve diferenças filosóficas e estabelece o objetivo mínimo como sendo o de custo-efetividade de usos competitivos de um orçamento de conservação. Qualquer que seja a forma dos orçamentos, eles devem ser usados de modo a maximizar a biodiversidade conservada.

A análise de custo-benefício da política de conservação é, entretanto, prejudicada pelo fato de que a maioria dos programas tenta de conciliar múltiplos e muitas vezes incomensuráveis resultados. Como estes resultados deveriam ser priorizados ou ponderados, conduz a outra divergência metodológica significativa entre as abordagens que usam pesos monetários ou de preços e métodos que usam escores talvez originados de grupos de especialistas ou da opinião pública. Este último método de ponderação caracteriza a modelagem multi-critério ou multi-atributo. O uso da ponderação monetária define a abordagem custo-benefício para a tomada de decisão. A determinação de valores monetários para a biodiversidade é um tema central dos capítulos seguintes deste volume. A derivação destes valores permite que a biodiversidade possa competir em base de igualdade com outras necessidades de financiamento público.

Sobre as metodologias de valoração, o relatório discute processos de tomada de decisão não monetários e qualitativos.

Antes de aprofundar neste tema, o Capítulo IV enfoca outros processos qualitativos de tomada de decisões que são também características essenciais do debate filosófico. Temas ambientais complexos envolvem numerosos protagonistas e muitos governos estão respondendo à chamada de um maior envolvimento social, consultas públicas e participação nas decisões de política. Eles atuam nisto pela exposição de uma amostra do público geral às necessárias informações científicas e sociais de modo a permitir que aquele grupo alcance uma posição de consenso sobre uma prioridade científica específica ou um tema de políticas públicas complexo. Os Júris de Cidadãos e Conferências de Consenso são os formatos mais bem conhecidos para este processo e tornaram-se elementos formais da tomada de decisões em vários países da OCDE. Para alguns, o processo de consenso de alguma maneira fornece melhores ou mais justas preferências sociais do que o mais restritivo modelo privado da análise custo-benefício. Apesar das abordagens participativas poderem introduzir outros vieses na tomada de decisão, não há nenhuma razão para presumir que elas não possam, por si próprias, ser usadas como insumo para um teste custo-benefício mais holístico. Certamente, as duas maneiras podem ser combinadas de forma bem sucedida.

São discutidos os marcos econômicos e os métodos específicos de valoração, incluindo o tempo de desconto e como as taxas de preferência temporal podem ser adaptadas para levar em conta os temas de biodiversidade.

Os Capítulos V a IX se concentram em maior detalhe nos marcos e nos métodos de valoração específicos que permite a biodiversidade de entrar no processo de decisão de custo-benefício que se presume represente a escolha entre conservação 'versus' desenvolvimento. O Capítulo V introduz o conceito de tempo de desconto e considera como as taxas de preferência temporal podem ser alteradas para levar em conta os dilemas específicos deparados pela conservação da biodiversidade.

Isto é acompanhado por uma verificação profunda nos valores econômicos e nos métodos disponíveis para avaliá-los quando os mercados falham.

O capítulo VI explicita a interpretação econômica do valor e esboça a taxonomia dos valores associados com biodiversidade. Estes vão desde o uso direto dos valores associados com preços de mercado até os valores de não uso que requerem levantamentos mais sofisticados para medir as preferências não reveladas no mercado. O leque de abordagens metodológicas é então apresentado nos Capítulos VI e VII, que discutem as opções e limitações dos métodos econômicos de valoração. O desenvolvimento destes métodos é uma área de pesquisa dinâmica para a economia ambiental e sua aplicação na biodiversidade, apresentam problemas particulares relacionados com as dificuldades em identificar a natureza do bem chamado biodiversidade ou em descreve-lo para os respondentes.

É examinada uma ferramenta controversa mas importante: transferência de benefícios. Ela facilita 'avaliações rápidas' do patrimônio da biodiversidade, mas persistem desafios metodológicos.

Os estudos de valoração ambiental são geralmente demorados e caros, e o número de valores possíveis necessários para um entendimento completo da valoração econômica total da biodiversidade é provavelmente muito grande. Em resposta à necessidade urgente de informação para uma 'rápida análise' alguns economistas ambientais começaram a considerar a possibilidade de tomar emprestado resultados de estudos existentes e transferi-los - devidamente ajustados - para outros locais similares onde a informação é necessária. Esta prática é conhecida como transferência de benefícios e não é totalmente nova, pois análises custo-benefício freqüentemente transferiram valores de externalidades pré-existentes (ex. o valor padrão de uma vida estatística é comumente utilizado em diferentes análises de transporte). No contexto da biodiversidade, o processo pode ser considerado mais complexo. Este processo introduz uma gama de desafios metodológicos que faz com que a transferência de benefícios se torne uma área de estudos interessante e envolvente em si mesma.

Este manual deve ser utilizado por formuladores de política e praticantes para identificar e implementar métodos bem sucedidos de valoração da biodiversidade, e desta maneira aprofunda o entendimento de nossa herança natural comum.

O capítulo conclui o manual, colocando a informação de custo-benefício em uma série de contextos de políticas indo desde o planejamento do uso da terra até a determinação de perdas legais. Este capítulo reitera a natureza econômica das escolhas inerentes na política de conservação e estabelecimento de prioridades, levando em conta algumas das críticas da abordagem custo-benefício. Uma importante limitação é que a conservação da biodiversidade é caracterizada por um alto grau de incerteza. Isto significa que apesar de tudo que possamos aprender da valoração da biodiversidade, pode ainda ser necessária uma abordagem precaucionária para guiar as decisões subseqüentes de conservação ou uso.

Esta *Síntese* é uma tradução dos excertos de:

Handbook of biodiversity valuation

A guide for policy makers

Manuel d'évaluation de la biodiversité

Guide a l'intention des décideurs

© 2002, OECD.

As publicações são disponíveis para venda na OCDE Paris
Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE
e no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são disponíveis
livremente na Biblioteca
Online da OCDE no website
www.oecd.org.

As *Sínteses* são preparadas pela
Rights and Translation unit,
Public Affairs and
Communications Directorate.

email : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

A reprodução desta *Síntese* é
permitida desde que sejam
mencionados o copyright da
OCDE e o título original.