



Idiossincrasias das políticas de desenvolvimento e de conservação da biodiversidade na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF): uma Avaliação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (1998)

Fernando Paiva Scardua¹
Cristiane Gomes Barreto²
Vanessa da Silva Rodrigues³
Raissa de Abreu Vilela⁴
Camila Santana da Rocha⁵

RESUMO:

O histórico de ocupação da região do Cerrado advém desde o período colonial, entretanto, é na década de 1950, com a transferência da capital federal para o Distrito Federal, que sua ocupação ganha impulso, seguida pela ocupação agrícola na década 1980. Somente em 1992 com a convenção sobre diversidade biológica é que temos um instrumento mais efetivo para proteção ambiental. Este trabalho tem por objetivo a compreensão dos processos que limitam a eficácia na implementação da política de Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade no Cerrado em sua primeira versão de 1998. Para tanto, está em construção um banco de dados georreferenciado sobre as Áreas Prioritárias e as políticas de infraestrutura e de desenvolvimento territorial federal na RIDE-DF, para analisar as políticas públicas, por meio do emprego do *Polycymix*. Espera-se que a pesquisa proposta possa contribuir para compreensão de como as contradições dessas políticas afetam a região da RIDE-DF.

Palavras-Chave: políticas públicas, conservação, polycymix.

¹ Doutor (Desenvolvimento Sustentável, CDS/UnB, Brasil). Professor (Universidade de Brasília, Brasil). fscardua@unb.br

² Doutora (Desenvolvimento Sustentável, CDS/UnB, Brasil). Professora (Universidade de Brasília, Brasil). crisbarreto@unb.br

³ Graduada (Ciências Ambientais, UnB, Brasil). Aluna (Universidade de Brasília, Brasil). vanessaff.r@gmail.com.

⁴ Graduada (Ciências Ambientais, UnB, Brasil). Aluna (Universidade de Brasília, Brasil). abreuvilela25@gmail.com

⁵ Graduada (Ciências Ambientais, UnB, Brasil). Aluna (Universidade de Brasília, Brasil). kkamilarocha@hotmail.com

Idiosincrasias das políticas de desenvolvimento e de conservação da biodiversidade na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF): uma Avaliação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (1998)

Fernando Paiva Scardua; Cristiane Gomes Barreto; Vanessa da Silva Rodrigues; Raíssa de Abreu Vilela; Camila Santana da Rocha

A ocupação de forma desordenada do Bioma Cerrado desde o período colonial e intensificada após a década de 1960 foram grandemente incentivadas por iniciativas governamentais (MOISES e SILVA, 2008; MACHADO e AGUIAR, 2010; GANEM, DRUMMOND e FRANCO, 2008). Somente em 1992, com a aprovação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e com sua ratificação por meio do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 é que o Brasil começou a dispor de um instrumento mais efetivo para conservação da biodiversidade (CDB, 1992).

O Ministério do Meio Ambiente criou o Programa de Ações Prioritárias para os Grandes Biomas Brasileiros (Brasil, 2006). O objetivo desse programa era identificar e delimitar áreas que receberiam, estrategicamente, mais atenção e recursos para as ações de conservação, levando em conta a diversidade biológica e o grau de ameaça local (MMA, 2002). Assim surgiram as “Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade” como instrumento para viabilizar essa abordagem estratégica.

Apesar do programa só ter sido criado posteriormente, como uma política pública mais efetiva, as Áreas Prioritárias foram estabelecidas pela primeira vez em 1998, nos biomas Cerrado e Pantanal (FUNATURA *et al*, 2000). Esse instrumento de política pública foi formulado com o propósito de atender, além das estratégias recomendadas pela CDB, o Plano de Ação para Implementação da Política Nacional de Biodiversidade (PAN-Bio) e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) criadas posteriormente. As regras para o estabelecimento das áreas prioritárias foram consolidadas pelo Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, no qual as áreas prioritárias seriam o principal instrumento das decisões e estratégias de conservação da biodiversidade em diversas frentes de atuação: pesquisa, inventário, recuperação de áreas, estabelecimento de unidades de conservação, entre outros (MMA, 2004).

A RIDE-DF apresentava em 1998, áreas de prioridade extremamente alta para a proteção da biodiversidade. Diversas outras Áreas Prioritárias se espalhavam também pelo bioma Cerrado e RIDE-DF, em diferentes graus de importância. Nessa área a proporção de áreas prioritárias é de 49%, com variados níveis de prioridade para a conservação.

Este trabalho visa a avaliação das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade na RIDE-DF para o ano de 1998. Trata-se de um trabalho em andamento, a partir do qual, visamos à compreensão dos processos-chave que interagem com as políticas ambientais, num sentido amplo, e que

Idiosincrasias das políticas de desenvolvimento e de conservação da biodiversidade na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF): uma Avaliação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (1998)

Fernando Paiva Scardua; Cristiane Gomes Barreto; Vanessa da Silva Rodrigues; Raíssa de Abreu Vilela; Camila Santana da Rocha

comprometem a sua implementação para posterior ampliação para os anos seguintes e ampliação para o Bioma Cerrado.

Métodos

Com o propósito de verificar a eficácia das versões das Áreas Prioritárias estabelecidas no Cerrado, em particular na RIDE-DF no ano de 1998, políticas públicas de infraestrutura e de desenvolvimento territorial, que ocorreram serão georeferenciadas, bem como elaborado um banco de dados. O projeto é dividido em três fases, apresentadas, a seguir:

- a) compilação, tratamento e elaboração de um banco de dados georreferenciado com as informações sobre as áreas prioritárias e as políticas federais de infraestrutura e desenvolvimento territorial federais na RIDE-DF: serão levantadas informações sobre a data de implementação, a dimensão espacial e os atores envolvidos nas obras de infraestrutura que obtiveram licenças ambientais concedidas pelos órgãos competentes, bem como, os projetos de desenvolvimento territorial implementados pelo Governo Federal na RIDE-DF; essas informações serão organizadas em um banco de dados e serão confrontadas em função da sua espacialidade e temporalidade.
- b) análise espacial da sobreposição das políticas de áreas prioritárias com as políticas federais de infraestrutura e desenvolvimento territorial na RIDE-DF: nesse aspecto, com o auxílio de ferramentas de geoprocessamento, serão calculadas métricas dessas sobreposições; serão avaliadas, caso a caso, as razões que levaram ao prevalectimento de uma política sobre a outra; e, nos casos de convergência ou contradição, serão avaliados quais os atores envolvidos e os meios de implementação empregados;
- c) análise de diferentes políticas públicas, por meio do emprego do Sistema Policymix OECD (2003, 2007), Ring & Schröter-Schlaack (2011) e Rogger & Reichardt (2013), dado que a policymix é adequada para analisar as interfaces das políticas setoriais atualmente implantadas na RIDE com as demais políticas territoriais e de infraestrutura existentes na região. No presente estudo iremos utilizá-la para avaliar a eficácia das áreas prioritárias para conservação, ao mesmo tempo em que se avaliam as demais políticas setoriais de infraestrutura que as impactam.

Resultados Preliminares

No caso específico da RIDE-DF, até 1998 grande parte do seu território era ocupado por unidades de conservação e foi contemplado pelo Programa MaB (Homem e Biosfera) da Unesco com uma Reserva da Biosfera do Cerrado. Comparado com o bioma Cerrado, esse recorte territorial está bem mais protegido do que o bioma, entretanto, apesar disso, as taxas de desmatamento crescem continuamente,

Idiosincrasias das políticas de desenvolvimento e de conservação da biodiversidade na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF): uma Avaliação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (1998)

Fernando Paiva Scardua; Cristiane Gomes Barreto; Vanessa da Silva Rodrigues; Raíssa de Abreu Vilela; Camila Santana da Rocha

afetando sua biodiversidade. Tais fatos apontam para contradições entre as agendas governamentais que comprometem a eficácia da política ambiental.

Numa rápida análise, podemos observar na Tabela 1, as principais tipologias existentes de obras de infraestrutura em implantação, ou em vias de implantação para a região da RIDE-DF em 1998 em nível federal.

Tabela 1. Empreendimentos de infraestrutura em implantação ou em vias de implantação nos municípios da RIDE-DF por tipologia até 1998.

Estado	N. municípios	Tipologia	Número de Empreendimentos
DF	1	Linhas de transmissão	1
GO	19	Usinas hidrelétricas	3
MG	3	Nenhuma	0

Fonte: IBAMA, 2017. Base de dados do licenciamento ambiental do IBAMA.

Da Tabela 1, pode-se inferir que no período analisado, ou seja, considerando o período transcorrido de 1992 a 1998, somente obras do segmento energético, ou seja, da política energética teve projetos no nível federal sobre os municípios que integram a RIDE-DF. Isso não quer dizer que outros projetos de outros segmentos em nível estadual e municipal não tenham ocorrido, tão pouco, o processo de seleção e observação de outras políticas não possam ter ocorrido, haja vista que não houve tempo suficiente para obtermos todos os dados disponíveis.

Como resultados, ainda esperamos compreender como as políticas de diferentes setores (desenvolvimento territorial, infraestrutura e ambiental) interagiram, resultando em idiosincrasias entre as diferentes políticas de governo. O enfoque será dado às políticas de Áreas Prioritárias, que completará 20 anos em 2018, e à região da RIDE-DF, é um caso particular que poderá ser estudado em detalhes para apontar contradições e meios para reverter, ou ao menos subsidiar novas políticas públicas mais efetivas.

Os resultados previstos para esta pesquisa permitirão, de forma propositiva, lidar com as sobreposições e conflitos de interesses nas políticas públicas e favorecer uma maior eficácia das políticas ambientais. O desenvolvimento e teste do arcabouço metodológico (framework) proposto permitirá a sua replicação e adoção por pesquisadores, estudantes e gestores públicos, alcançando outros estados e biomas.

A definição de critérios para seleção de áreas para criação de Unidades de Conservação e outros espaços protegidos, apresentou uma evolução ao longo dos anos no Brasil, passando de teorias ligadas

Idiossincrasias das políticas de desenvolvimento e de conservação da biodiversidade na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF): uma Avaliação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (1998)

Fernando Paiva Scardua; Cristiane Gomes Barreto; Vanessa da Silva Rodrigues; Raíssa de Abreu Vilela; Camila Santana da Rocha

a conservação da biodiversidade, a interesses políticos e econômicos, disponibilidade de terras, entre outros. Entretanto, com o passar dos anos, e avanço da população sobre espaços naturais, novos instrumentos e políticas públicas tiveram que ser criados. O instrumento Áreas Prioritárias para conservação é um desses exemplos. Observa-se que as políticas e o planejamento de empreendimentos agropecuários e de infraestrutura têm ignorado as políticas ambientais existentes, em especial o estatuto da política das Áreas Prioritárias. Mesmo depois do estabelecimento de Áreas Prioritárias de extrema importância biológica e prioridade de conservação em alguns remanescentes de Cerrado, Ganem *et al.* (2008) já alertavam para a instalação de grandes empreendimentos de produção de soja em sobreposição às políticas ambientais.

As idiossincrasias das diversas políticas públicas de proteção ambiental e de desenvolvimento territorial ou de infraestrutura são aspectos recorrentes do planejamento e gestão pública na RIDE-DF, bem como seus instrumentos de gestão (BEZERRA e SCARDUA, 2015). Tais distorções de objetivos e prioridades do Governo refletem em conflitos territoriais e geram passivos ambientais que são, muitas vezes, irreversíveis (Strassburg et al., 2017).

Conclusões Preliminares

As políticas públicas de proteção ambiental têm objetivos que muitas vezes podem parecer contraditórios com as demais políticas setoriais, entretanto, isso se deve a forma de como o governo e sociedade encaram as prioridades de cada agenda política, e como se quer implementar o desenvolvimento de uma região. Isto parece ocorrer devido aos objetivos muitas vezes que são contraditórios como preservação e conservação ambiental e o uso dos recursos naturais e ocupação do território, dado os conflitos de interesses do mercado alinhado mais com propostas de crescimento econômico. Os instrumentos de ordenamento territorial, entre eles, as áreas prioritárias para conservação, acabam não atendendo seus objetivos quando confrontados com grupos de interesse alinhados com o poder econômico e político vigente.

Assim, o desenvolvimento sustentável apregoado e princípio lógico existente na Constituição Federal de 1988 acabam por revelar seu lado pragmático, no qual o desenvolvimento e, principalmente, o crescimento a qualquer custo acaba por ter um peso maior na tomada de decisão do governo. Contudo, as explicações para tal incapacidade não são tão evidentes. Dentre os fatores que podem comprometer o sucesso das políticas ambientais estão: os conflitos entre objetivos de políticas ambientais e econômicas, a ausência de incentivos para a implementação de políticas ambientais e a falha na comunicação dos objetivos a atores-chave. Fatores esses que são objeto de análise da pesquisa.

Idiosincrasias das políticas de desenvolvimento e de conservação da biodiversidade na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF): uma Avaliação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (1998)

Fernando Paiva Scardua; Cristiane Gomes Barreto; Vanessa da Silva Rodrigues; Raíssa de Abreu Vilela; Camila Santana da Rocha

AGRADECIMENTOS

A Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAPDF pelo financiamento desse trabalho.

REFERÊNCIAS

- Bezerra, M.C.L.; Scardua, F.P. *Políticas públicas e governança na região integrada de desenvolvimento do entorno do Distrito Federal*. In: Brasília: Transformações na ordem urbana. Ribeiro, R.J.C; Tenório, G.S. e Holanda, F. (Org). Rio de Janeiro: Letra Capital. 2015.305-337p
- Brasil. (2006) *Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado*. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Núcleo dos Biomas Cerrado e Pantanal. Brasília, DF, 2006. 67 p.
- Brasília: MMA/SBF, 2002. 404 p. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/Bio5.pdf
- Convenção da Diversidade Biológica. (1992) Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf Acessado em 05 de abril de 2017.
- Fundação Pró-Natureza; Conservation International; Fundação Biodiversitas; Universidade de Brasília (2000) *Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade do cerrado e pantanal*. Brasília: MMA/SBF, 2000. 26p.
- Ganem, R. S.; Drummond, J. A.; Franco, J. L.de A. *Ocupação humana e impactos ambientais no bioma cerrado: dos bandeirantes à política de biocombustíveis*. IV Encontro Nacional da Anppas 4, 5 e 6 de junho de 2008. Brasília – DF – Brasil. 20p. Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT5-484-211-20080518092403.pdf>>. Acesso em 11/09/2017.
- Ibama, 2017. *Base de dados do licenciamento ambiental do IBAMA*.
- Machado, R. B.; AGUIAR, L.La M. S. A Ocupação do cerrado e os menosprezados impactos sobre a biodiversidade. *Revista UFG / Dezembro 2010 / Ano XII nº 9*. 9-14p.
- MMA (2004). Portaria Nº 126, de 27 de maio de 2004.
- Moysés, A.; Silva, E. R. da. 2008. Ocupação e urbanização dos cerrados: desafios para a sustentabilidade. *Cadernos metrópole* 20. 2008: 197-220p
- Oecd. (2003) *Voluntary Approaches for Environmental Policy: effectiveness, efficiency and usage in policy mixes*. Paris:OECD,2003. 146p.
- Oecd. (2007) *Instrument Mixes for Environmental Policy*. Paris: OECD, 2007, 233p.
- Ring, I.; Schröter-Schlaack, C. (2011) *Instrument Mixes for Biodiversity Policies*. POLICYMIX Report, Issue 2, Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ, Leipzig, 2011, 209p.
- Rogger, K.S.; Reichardt, K. *Towards a more comprehensive policy mix conceptualization for environmental technological change: a literature synthesis*. Working Paper Sustainability and Innovation, Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, n. S3/2013, 62p.
- Strassburg, B.B.N et al. 2017. Moment of truth for the Cerrado hotspot. *Nature Ecology & Evolution* 1, 0099 (2017) | DOI: 10.1038/s41559-017-0099

Idiosyncrasies of biodiversity development and conservation policies in the Integrated Development Region of the Federal District (RIDE-DF): an Assessment of Priority Areas for Biodiversity Conservation (1998)

ABSTRACT

Idiosincrasias das políticas de desenvolvimento e de conservação da biodiversidade na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF): uma Avaliação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (1998)

Fernando Paiva Scardua; Cristiane Gomes Barreto; Vanessa da Silva Rodrigues; Raíssa de Abreu Vilela; Camila Santana da Rocha

The occupation history of the Cerrado region comes from the colonial period, however, it is in the 1950s, with the transfer of the federal capital to the Federal District, that its occupation gains momentum, followed by agricultural in the 1980s. Only in 1992 with the convention on biological diversity is that we have a more effective instrument for environmental protection. The objective of this work is to understand the processes that limit the effectiveness of the implementation of the policy of Priority Areas for Biodiversity Conservation in the Cerrado in its first version of 1998. To this end, a geo-referenced database on Priority Areas and infrastructure policies and federal territorial development in RIDE-DF, to analyze public policies through the use of Policymix. It is hoped that the proposed research may contribute to an understanding of how the contradictions of these policies affect the RIDE-DF region.

Keywords: public policies, conservation, policymix.