



Espécies exóticas invasoras do território nacional: Subsídios para a formulação e a implementação de uma Política Pública no Brasil

Anderson Eduardo Silva de Oliveira

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos José Saldanha Machado (orientador)

Profa. Dra. Helena de Godoy Bergallo

Prof. Dr. Joel Christopher Creed

Profa. Dra. Renata Perpétuo Reis

Profa. Dra. Márcia Chame dos Santos

2010

Resumo:

OLIVEIRA, Anderson Eduardo Silva de. Espécies exóticas invasoras do território nacional: Subsídios para a formulação e a implementação de uma Política Pública no Brasil. 2010. 291 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) – Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

Espécies exóticas invasoras são consideradas uma das maiores ameaças à biodiversidade, à saúde humana, aos bens e recursos humanos. E, por isso, seu enfrentamento envolve uma ampla gama de instituições atuantes e instrumentos legais. Objetivando contribuir para a formulação e a implementação de uma política pública de enfrentamentos das espécies exóticas invasoras no território brasileiro, o presente estudo foi conduzido a partir de uma análise de dados secundários, que incluiu documentos governamentais, publicações científicas e da legislação aplicável a fim de demonstrar a tese de que os atuais problemas socioambientais, dentre eles as bioinvasões, materializam os desafios do enfrentamento da complexidade dos mesmos, cujas respostas demandam ações articuladas capazes de integrar os conhecimentos técnico-científicos, a legislação aplicável e o arcabouço institucional, sem negligenciar a participação pública dos atores sociais envolvidos no processo de formulação e implementação da política pública. Os resultados indicam que o Brasil vive um cenário de risco ambiental devido a inexistência de ações integradas de enfrentamento do problema. A análise comparada da estrutura brasileira com a de outros três países (África do Sul, Estados Unidos da América e Nova Zelândia) permite constatar que fatores como dimensão do território, estrutura governamental de enfrentamento do problema, coerência entre o arcabouço legal e institucional e disponibilidade de informações científicas coerentes são em conjunto importantes para o sucesso das respostas nacionais ao problema, mas isoladamente não são capazes de explicar tal sucesso. A comparação reforça a tese sobre a importância da retroalimentação da tríade formada pelo conhecimento científico, arcabouço institucional e estrutura jurídica para a resposta às bioinvasões. Os avanços científicos deveriam ser catalisadores do aprimoramento da legislação, que para ser eficiente precisaria prover as instituições de sólidos instrumentos de atuação. Ao aprimorar as suas legislações, os países necessariamente precisariam observar as funções que estes instrumentos cumprem sobre outros aspectos e setores da sociedade e as limitações impostas pela convivência global gerida a partir de acordos internacionais. Como observado a partir da análise do Convention on Biological Diversity e do International Plant Protection Convention, acordos internacionais trouxeram importantes avanços à capacidade brasileira de enfrentamento das bioinvasões. Mas, eles também podem limitar a atuação nacional, especialmente no que diz respeito a adoção de medidas preventivas mais rigorosas. Já uma análise comparada das Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Recursos



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente / PPG-MA
Doutorado Multidisciplinar



Hídricos e Agrícola permitiu a identificação de alguns pontos domésticos importantes na formulação e na implementação de uma política de enfrentamento das bioinvasões, dentre os quais destacam-se: a ampla inclusão de atores afetos ao tema, a instalação de arenas de discussão que incorporem as múltiplas visões e dimensões do tema e a integração dos avanços científicos aos instrumentos normativos e aos sistemas operacionais de implantação das políticas. Conclui-se afirmando que, apesar dos avanços científicos, legais e institucionais no enfrentamento das bioinvasões, há notável desarticulação entre estes componentes. E, mais do que instituir uma política pública através de um instrumento legal, deveria ser priorizada a integração efetiva dos supracitados elementos para que se assegure a consistência das ações e a eficiência prática dessa política.

Palavras-chave: análise institucional; bioinvasão; biossegurança; espécies exóticas; espécies exóticas invasoras; política pública.

ABSTRACT:

Invasive exotic species are considered one of the greatest threats because they can affect simultaneously biodiversity and human health, property and resources. Therefore, efforts in confronting such species engage a wide range of institutions and legal instruments. In order to contribute to the formulation and implementation of public policies to confront invasive exotic species in the Brazilian territory, this study analyzed secondary data such as government documents, scientific publications and legal instruments, aims to demonstrate the thesis that actual socioenvironmental problems, among them bioinvasions, demands articulated actions capable to integrating technical-scientific knowledge, the applicable legislation and the institutional framework, without neglecting public participation of social actors involved in the process of formulation and implementation of public policy. Results point that Brazil is going through an environmental risk scenario due to the lack of integrated actions to confront the problem. The comparative analysis between the Brazilian structure and that of three other countries (South Africa, United States of America and New Zealand) shows that factors such as size of territory, governmental structure to confront the problem, coherence between the legal and institutional framework and the availability of scientific information jointly are important to the success of national responses to the problem, but individually are not able to explain such success. This comparison reinforces the theory about the importance of integration of scientific knowledge, institutional framework and legal structure for an effective response to bioinvasions. Scientific advances should be catalysts of improvements to legal acts, which in order to be efficient should provide institutions with structured action instruments. In order to improve its legislation, a country needed observe the roles such instruments have on other aspects and sectors of society and the limitations imposed by global coexistence managed by international agreements. Analyses of the Convention on Biological Diversity and International Plant Protection Convention show that international agreements brought important advances to Brazilian capacity to confront bioinvasions. However, such international agreement may limit national acts, especially regarding the adoption of more stringent preventive measures. Additionally, a comparative analysis between Environmental, Water Resources and Agricultural National Policies has allowed the identification of some important domestic points in the formulation and implementation of a public policies to confront bioinvasions, including: wide inclusion of actors involved with the theme, establishment of arenas of discussion that incorporate multiple views and dimensions of the theme and integration of scientific advances to regulatory instruments and operating systems in the implementation of the policies. In conclusion, despite advances in scientific, legal and institutional confrontation of bioinvasions, there is remarkable disconnectivity between these components. Thus, besides the establishment of public policies through legal instruments, the effective integration of these components should be prioritized to



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente / PPG-MA
Doutorado Multidisciplinar



ensure consistency of action and efficient practice of such policies.

Key words: institutional analyses; bioinvasion; biosecurity; exotic species; invasive exotic species; public policy.