

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA AMBIENTAL E ESTADO DO
MEIO AMBIENTE NO DISTRITO FEDERAL**

João Batista Drummond Câmara

Brasília-DF, 2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA AMBIENTAL E ESTADO DO
MEIO AMBIENTE NO DISTRITO FEDERAL**

João Batista Drummond Câmara

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável (PPGDS) do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. José Augusto Leitão
Drummond

Co-orientador: Prof. Dr. Elimar Pinheiro do
Nascimento

Brasília-DF, 2011

Câmara, João Batista Drummond.

Governabilidade, governança ambiental e estado do meio ambiente no Distrito Federal/João Batista Drummond Câmara. -- Brasília, 2011.

324 p. II.

Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Programa de Política e Gestão Ambiental.

Universidade de Brasília.

1. Gestão ambiental. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Governabilidade. 4. Governança ambiental. 5. Distrito Federal – Brasília. I. Universidade de Brasília. CDS. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização, por escrita, do autor.

João Batista Drummond Câmara

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Governabilidade, Governança Ambiental e Estado
do Meio Ambiente no Distrito Federal**

João Batista Drummond Câmara

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

JOSÉ AUGUSTO LEITÃO DRUMMOND – Doutor, Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB)
(Orientador)

FERNANDO PAIVA SCARDUA – Doutor, Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB)
(Examinador Interno)

DORIS SAYAGO – Doutora, Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB)
(Examinador Interno)

CLEVERSON ANDREOLI – Doutor, Companhia de Saneamento Ambiental do Estado do Paraná (Sanepar)
(Examinador Externo)

ANTONIO JOSÉ ANDRADE ROCHA – Doutor, Universidade Católica de Brasília (UCB)
(Examinador Externo)

Dedico este trabalho aos amores da minha vida:
minha esposa Rosana, meus filhos Stella,
Henrique e Arthur, e meus pais Jairo e Cecília.

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as etapas que tiveram de ser vencidas para a elaboração e conclusão deste trabalho. Em todas elas, pude contar com a colaboração de diversas pessoas que se tornaram cúmplices do estudo nos últimos quatro anos e a todas agradeço.

Com receio de não fazer jus a todos os que me ajudaram neste trabalho, gostaria de destacar as seguintes pessoas:

Prof. Dr. José Augusto Leitão Drummond, meu estimado orientador, pela dedicação e leitura crítica exaustiva de toda a tese, mostrando com competência como proceder aos ajustes necessários para o aprimoramento deste trabalho.

Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento, pelo apoio e co-orientação quanto aos aspectos metodológicos e análises dos resultados das entrevistas.

Aos professores doutores do CDS com os quais tive a grata oportunidade de compartilhar cultura, conhecimento, experiências profissionais e pessoais que moldaram esta tese: Marcel Bursztyn, Maria Augusta Bursztyn, Fernando Scardua, José Luiz de Andrade Franco, Cristóvam Buarque, Fabiano Toni, Donald Sawyer, Frederic Mertens, Vanessa Castro, Saulo Rodrigues, Laura Duarte e o professor Luiz Pasquali, do Departamento de Psicologia.

Aos membros da banca de defesa da tese: Dr. Antônio José Andrade Rocha, Dr. Cleverson Andreoli e Dra. Dóris Sayago (além dos já citados Dr. José Augusto Leitão Drummond e Dr. Fernando Scardua).

Ao Rômulo Mello e Roberto Messias Franco, enquanto exerciam a presidência do Ibama, pelo apoio ao afastamento para a realização deste estudo.

Aos servidores das bibliotecas do CDS, da UnB e do Ibama, e aos da secretaria do CDS.

Aos representantes das instituições que participaram desta pesquisa: Albatênio Resende Granja Júnior, Alfredo Gastal, Bruna Maria Peres Pinheiro, Celso Salatino Schenkel, César Vitor do Espírito Santo, Cristina Montenegro, Cristóvam Buarque, Elizabeth Maria Mamede da Costa, Érika Kokay, Esther Neuhaus, Fábio Pereira Margarido, Fernando Paiva Scardua, Genebaldo Freire Dias, Gustavo Souto Maior, José Robson Bezerra Sereno, Júnia Maria Bittencourt, Mara Cristina Moscoso, Maurício Ludovice, Maria Silvia Rossi, Marta Eliana de Oliveira, Ricardo Pinto Pinheiro, Roberto Messias Franco, Rodrigo Rollemberg, Rômulo Mello e Tânia Battelle de Siqueira.

Aos colegas da turma de doutorado de 2006.

Aos meus colegas do Ibama, pelo incentivo e apoio constante, em especial ao Cláudio Liberman, Coordenador-Geral de Controle e Qualidade Ambiental.

Aos colegas do Ibama da Coordenação de Capacitação, Dalva Anéria Umbelino de Souza, Vilma Elisiário da Cunha e Valério Martins de Souza.

Aos colegas do Ibama que me auxiliaram na revisão e formatação do texto final, Helionidia Carvalho Oliveira, Maria José Teixeira e Carlos José de Sousa Silvio.

Aos meus colegas, professores e alunos da Upis, Unicesp, FTB, UEG e Uniceub, pelo estímulo em toda esta jornada.

À minha família que, com apoio, compreensão e carinho, tornou menos penosa esta jornada dos últimos quatro anos. Em especial à minha esposa Rosana, também pelas sugestões, comentários e ensinamentos que foram muito úteis.

A todos aqueles que me ajudaram de alguma forma a concluir este desafio, meu muito obrigado. Serei eternamente grato.

Você sabe melhor do que ninguém, sábio Kublai, que jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve. Contudo, existe uma ligação entre eles.

Ítalo Calvino (2003, p. 27), *As cidades invisíveis*.

RESUMO

Esta tese analisou a governabilidade, a governança ambiental e o estado do meio ambiente no Distrito Federal (DF), com foco na percepção dos atores sociais envolvidos. Aplicou-se a metodologia Pressão-Estado-Impacto-Resposta (PEIR) para analisar o contexto ambiental do DF e, com base na análise de conteúdo e de discurso, procedeu-se à identificação de temas recorrentes e às características principais das falas de 25 entrevistados, representantes de instituições que atuam ou influenciam na governabilidade e na governança ambiental. Foi constatado que as instituições envolvidas na pesquisa alcançam a maioria dos critérios da boa governança, mas que existem fatores que afetam negativamente o seu alcance pleno, entre eles, a falta de vontade política para o desenvolvimento sustentável, a carência de recursos e de infraestrutura, e a superposição de competências entre Governo Federal e Distrital. A governabilidade é forte, liderada pelo governador e o vice-governador, mas é pouco comprometida com a temática ambiental e atua como indutora do desenvolvimento econômico, especialmente na expansão urbana. Já a governança ambiental é fraca, burocrática, desarticulada, atuando sob conflitos de competência que dificultam uma ação mais otimizada das instituições envolvidas, que, em geral, estão pouco preparadas para alcançar plenamente seus mandatos institucionais. A evolução das instituições e das regulamentações ambientais não tem assegurado maior efetividade no uso sustentável dos recursos naturais do DF, levando a ameaças quanto à sustentabilidade futura, em especial em relação à disponibilidade de água para abastecimento, à segurança alimentar, ao estresse urbano e à perda de qualidade de vida, ameaçando também a manutenção do título de patrimônio cultural mundial. Há, ainda, fatores comportamentais do cidadão, diante do mercado de consumo sustentável, que geram degradação ambiental levando alguns recursos naturais do DF a um estado crítico, mais notadamente os recursos hídricos, florestais e a biodiversidade. Os entrevistados, envolvidos diretamente na governança ambiental, demonstraram afinidade no discurso da sustentabilidade e na percepção dos problemas ambientais, sociais e econômicos, associando-os a dificuldades técnicas, gerenciais, políticas e econômicas para a melhoria do estado do meio ambiente e da qualidade de vida. Apesar das dificuldades apontadas pelos entrevistados, a maioria apresenta otimismo em relação ao futuro, a partir da capacitação institucional e da evolução da participação da sociedade nas políticas públicas e da conscientização dos problemas ambientais e suas consequências para a qualidade de vida, levando à construção de uma agenda mais sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável, Gestão Ambiental, Governabilidade, Governança, Distrito Federal.

ABSTRACT

This thesis examined governance, environmental governance and the State of Environment in the Federal District (DF), focusing on perceptions of social actors involved. The methodology applied was State-Pressure-Impact-Response (SPIR) model to analyze the environmental context of DF and, based on content analysis and discourse has identification of recurring themes and main characteristics of speech of 25 respondents, representatives of institutions that operate or influence on governance and environmental governance. It was found that the institutions involved in research reach most criteria of good governance, but that there are factors that negatively impact your reach full, among them the lack of political will for sustainable development, the lack of resources and infrastructure, and the superposition of powers between the Federal Government and District. Governance is strong, led by the Governor and Vice-Governor, but is little committed to environmental thematic and acts as it induces economic development, especially in the urban sprawl. Already the environmental governance is weak, bureaucratic, spineless, acting under conflicts of jurisdiction which hinder an action more optimized institutions involved, which in general are little prepared to achieve fully their institutional mandates. The evolution of environmental institutions and regulations has not ensured greater effectiveness in the sustainable use of natural resources of the DF, leading to future threats regarding sustainability, in particular the availability of water supply, food security, urban stress and loss of quality of life, threatening the maintenance of world cultural heritage. There are also behavioral factors of citizen on sustainable consumption market, which generate environmental degradation that has taken a few natural resources of DF to a critical state, most notably water resources, forests and biodiversity. Respondents, directly involved in environmental governance, demonstrated affinity in the discourse of sustainability and perception of environmental problems, economic, social and associating them to technical difficulties, managerial, political, and economic foundation for the improvement of the State of the environment and the quality of life. Despite the difficulties pointed out by interviewees, most shows optimism about the future, from the institutional capacity building and the evolution of society's participation in public policies and awareness of environmental problems and their consequences for the quality of life, leading to building a more sustainable agenda.

Keywords: Sustainable Development, Environmental Management, Governance, Environmental Governance, Federal District.

RESUMEN

Esta tesis examinó la gobernabilidad, gobernanza ambiental y el estado del medio ambiente en el Distrito Federal (DF), centrándose en las percepciones de los actores sociales involucrados. La metodología aplica el modelo presión-estado-impacto-respuesta (PEIR) para analizar el contexto ambiental del DF y, basado en el análisis de contenido y discurso tiene la identificación de temas recurrentes y principales características de los 25 entrevistados, representantes de las instituciones que operan o influyen en la gobernabilidad y la gobernanza ambiental. Se constató que las instituciones involucradas en la investigación a la mayoría los criterios de la buena gobernanza, sino que existen factores que afectan negativamente a su alcance completo, entre ellos la falta de voluntad política para el desarrollo sostenible, la falta de recursos, infraestructura y la superposición de competencias entre el gobierno federal y el gobierno distrital. La gobernabilidad es fuerte, encabezada por el gobernador y vicegobernador, pero tiene poco compromiso con la temática ambiental y actúa como inductora del desarrollo económico, especialmente en la expansión urbana. Ya la gobernanza ambiental es débil, burocrática, desarticulada, actuando en virtud de los conflictos de competencia que obstaculizan una acción más optimizada de las instituciones involucradas, que en general son poco dispuestas a lograr plenamente sus mandatos institucionales. La evolución de instituciones ambientales y reglamentos no ha asegurado una mayor eficacia en el uso sostenible de los recursos naturales del DF, llevando a futuras amenazas sobre sostenibilidad, en particular la disponibilidad de suministro de agua, la seguridad alimentaria, el estrés urbano y la pérdida de la calidad de vida, amenazando el mantenimiento del patrimonio cultural. También hay factores de comportamientos de los ciudadanos en el mercado de consumo sostenible, que generan la degradación del medio ambiente que llevaron algunos recursos naturales del DF a un estado crítico, en particular los recursos de agua, los bosques y la biodiversidad. Los entrevistados directamente implicados en la gobernanza ambiental demostraron la afinidad en el discurso de la sostenibilidad y la percepción de los problemas ambientales, económicos, sociales, atribuyendo a dificultades técnicas, gerenciales, políticas y económicas para la mejora del estado del medio ambiente y la calidad de vida. Mismo considerando las dificultades señaladas por los entrevistados, la mayoría muestra optimismo sobre el futuro, a partir de la capacitación institucional y la evolución de la participación de la sociedad en las políticas públicas y de la concientización de los problemas ambientales y sus consecuencias para la calidad de vida, llevando a la construcción de una agenda más sostenible.

Palabras claves: Desarrollo sostenible, gestión ambiental, gobernabilidad, gobernanza ambiental, Distrito Federal.

RÉSUMÉ

Cette thèse a examiné la gouvernance, de gestion de l'environnement et de l'état de l'environnement en Distrito Federal (DF), en mettant l'accent sur les perceptions des acteurs sociaux impliqués. La méthodologie appliquée pression-état-Impact-réponse pour analyser le contexte environnemental de DF et, basée sur l'analyse du contenu et des discours a l'identification des thèmes récurrents et les principales caractéristiques du discours 25 répondants, les représentants des institutions qui exploitent ou influencent sur la gouvernance et de la gouvernance environnementale. Il a été constaté que les institutions impliquées dans la recherche atteignent la plupart des critères de bonne gouvernance, mais qu'il y a des facteurs qui ont une incidence négative sur votre portée complète, parmi eux le manque de volonté politique pour le développement durable, le manque de ressources et de l'infrastructure et la superposition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le District. Gouvernance est forte, dirigé par le gouverneur et le Vice-gouverneur, mais est peu engagée à environnement thématique et agit comme il induit le développement économique, en particulier dans l'étalement urbain. La gouvernance environnementale est déjà faible, bureaucratique, sans épines, agissant dans le cadre de conflits de compétence qui font obstacle à une action plus optimisée les institutions concernées, qui en général sont peu disposées à atteindre pleinement leurs mandats institutionnels. L'évolution des institutions environnementales et les règlements n'a pas assuré une plus grande efficacité dans l'utilisation durable des ressources naturelles de la DF, conduisant à des menaces futures concernant le développement durable, en particulier la disponibilité de l'approvisionnement en eau, de sécurité alimentaire, de stress urbain et de perte de la qualité de vie, menaçant l'entretien du patrimoine culturel mondial. Il y a aussi des facteurs comportements du citoyen sur le marché de la consommation durable, qui produisent de la dégradation de l'environnement qui a pris quelques ressources naturelles de la DF dans un état critique, plus particulièrement les ressources en eau, les forêts et la biodiversité. Répondants, directement impliqués dans la gestion de l'environnement, a démontré affinité dans le discours de la durabilité et la perception des problèmes environnementaux, économiques, sociaux et l'associant à des difficultés techniques, gestion, politique et économique de la Fondation pour l'amélioration de l'état de l'environnement et la qualité de vie. Malgré les difficultés rencontrées par les personnes interrogées ont fait remarquer, la plupart montre optimisme quant à l'avenir, le renforcement des capacités institutionnelles et l'évolution de la participation de la société dans les politiques publiques et de la prise de conscience des problèmes environnementaux et leurs conséquences sur la qualité de vie, menant à l'établissement d'un programme plus durable.

Mots-clés: développement durable, gestion environnementale, la gouvernance, la gouvernance environnementale, Etat de l'Environnement, acteur social, District Federal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama dos componentes principais da matriz PEIR	20
Figura 2: Síntese da crise ecológica atual.....	28
Figura 3: Situação das Comissões tripartites no ano de 2008.....	74
Figura 4: Áreas relativas aos quadriláteros da Missão Cruls e do Relatório Belcher para a definição do local de construção de Brasília	86
Figura 5: Macrozoneamento do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT 1997).....	90
Figura 6: PDOT 2009 e o novo zoneamento do Distrito Federal	91
Figura 7: Regiões Administrativas (RAs) do DF em 2009	92
Figura 8: Imagem do Satélite CBERS, de 8 de setembro de 2004, mostrando o Plano Piloto e parte do DF	97
Figura 9: Piscina Velha do Parque Nacional de Brasília.....	124
Figura 10: Mapa de uso e ocupação da terra no DF	130
Figura 11: Percentual dos tipos de uso do solo e da cobertura vegetal na área do DF e seu entorno imediato em 2004	131
Figura 12: Mapa hidrográfico do Distrito Federal	133
Figura 13: Imagem de satélite mostrando forte incidência de projetos agrícolas irrigados com pivôs centrais na região do Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal, Bacia do Rio Preto, zona sudeste do DF.....	140
Figura 14: Sistemas de Abastecimento de água no DF.....	141
Figura 15: ETEs e pontos de captação da Caesb, por bacia hidrográfica do DF.....	141
Figura 16: Comitês de bacias hidrográficas criadas no DF	146
Figura 17: Degradação do solo (voçoroca) causada por rede pluvial do Setor Militar Urbano, em área inserida no Setor Noroeste.....	148
Figura 18: Erosão (voçoroca) existente em área verde contígua ao Setor Militar Urbano (SMU) formada pela drenagem superficial.....	149
Figura 19: Areal do Canil, situado dentro do Setor Noroeste, próximo ao Parque Nacional de Brasília.....	149
Figura 20: Áreas degradadas pela retirada de cascalho no Parque Nacional de Brasília	150
Figura 21: Áreas degradadas para a retirada de cascalho na Reserva Ecológica do IBGE e na APA Gama e Cabeça de Veado.....	150

Figura 22: Evolução da urbanização no Distrito Federal nos anos de 1960, 1970, 1980, 1990 e 2004.....	154
Figura 23: Imagem de satélite da Cidade Estrutural (parte de baixo) e lixão da Estrutural (parte de cima)	156
Figura 24: Conurbação prevista no DF	158
Figura 25: Ocupação urbana – Cenário 2010 do PDOT 2000.....	166
Figura 26: Focos de queimada acumulados no período de 1º/1/2010 a 21/10/2010	171
Figura 27: Distribuição dos casos de raiva em herbívoros na Bacia Hidrográfica do Rio Preto, Distrito Federal, no período de junho/2003 a agosto/2004	183

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da população do DF no período 1957-2009.....	105
Tabela 2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação (2008).....	106
Tabela 3 – Percentual de área de unidade federativa ocupada originalmente por Cerrado	118
Tabela 4 – Estimativas da riqueza de espécies do Cerrado e comparação com o total de espécies conhecidas para o Brasil e para o mundo	119
Tabela 5 – Áreas da cobertura vegetal e do uso do solo no Distrito Federal (ha), 1954-2007	128
Tabela 6 – Coleta e destinação de resíduos, em 2008, no Distrito Federal.....	167
Tabela 7 – Instituições recicladoras no DF	167
Tabela 8 – Total de focos de calor detectados no Brasil em 2009	172
Tabela 9 – Focos de calor no Distrito Federal no período de 1998 a 2009	173
Tabela 10 – Classificação de usos (Resolução Conama nº 03/90)	176
Tabela 11 – Produção da pesca no DF no período de 1994 a 2000	184

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perguntas do questionário.....	12
Quadro 2 – Lista de atores sociais entrevistados nesta pesquisa, com instituição e cargo que ocupavam na data da entrevista.....	14
Quadro 3 – Parques administrados pelo Ibram, por região administrativa (situação em 2010)	123
Quadro 4 – Matriz Pressão-Estado-Impacto-Resposta para o Distrito Federal	192
Quadro 5 – Resumo dos temas das entrevistas individuais	197
Quadro 6 – Como você vê a governabilidade no Distrito Federal hoje?	207
Quadro 7– Para você, quais instituições integram a governabilidade ambiental no Distrito Federal?	210
Quadro 8 – Como você vê a integração institucional entre a sua instituição e as demais instituições (federais, distritais, ONGs, setor privado, instituições de ensino, entre outras)?	225
Quadro 9 – O que pode ser feito para melhorar a governança ambiental no Distrito Federal?	228
Quadro 10 – Respostas das percepções dos entrevistados quanto ao futuro do DF	261

LISTA DE SIGLAS

ABRH	– Associação Brasileira de Recursos Hídricos
ACD	– Análise Crítica de Discurso
AD	– Análise de Discurso
Adasa	– Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal
Agefis	– Agência de Fiscalização do Distrito Federal
Alca	– Associação de Livre Comércio das Américas
ANA	– Agência Nacional de Águas
Aneel	– Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	– Agência Nacional de Petróleo
Arie	– Área de Relevante Interesse Ecológico
BIRD	– Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBH	– Comitê de Bacia Hidrográfica
CBH/SF	– Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
CDB	– Convenção sobre Diversidade Biológica
CEEIBH	– Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
Chesf	– Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CNRH	– Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNUMAD	– Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Coaride	– Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno
Codevasf	– Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco
Comparques	– Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação
Conacer	– Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável
Conama	– Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTOC	– Câmara Técnica de Outorga e Cobrança
Dilic	– Diretoria de Licenciamento Ambiental
DNAEE	– Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica
DNOCS	– Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EIA/Rima	– Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental
EUA	– Estados Unidos da América
FAO	– Food and Agriculture Organization/Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FMI	– Fundo Monetário Internacional
GEO	– Global Environmental Outlook/Relatório Perspectivas do Meio Ambiente Mundial
GT	– Grupo de Trabalho
GTI	– Grupo de Trabalho Interministerial
Ibama	– Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibram	– Instituto Brasília Ambiental
IFOCS	– Instituto Federal de Obras Contra as Secas
Inpe	– Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IOCS	– Instituto de Obras contra as Secas
Ipea	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LC	– Linguística Crítica
LP	– Licença Prévia
MI	– Ministério da Integração Nacional
MMA	– Ministério do Meio Ambiente
MME	– Ministério de Minas e Energia
MP	– Medida Provisória
MPDFT	– Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF	– Ministério Público Federal
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	– Organização Não Governamental
ONS	– Operador Nacional do Sistema Elétrico
ONU	– Organização das Nações Unidas
PADF	– Cooperativa de Produtores Agrícolas do DF
PCN	– Parâmetros Curriculares Nacionais
PCS	– Programa Cerrado Sustentável
PDOT	– Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEOT	– Plano Estrutural de Organização Territorial
PIB	– Produto Interno Bruto
PL	– Projeto de Lei
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNB	– Parque Nacional de Brasília
PNMA	– Política Nacional do Meio Ambiente
Pnud	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pnuma	– Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Polocentro	– Programa para o Desenvolvimento do Cerrado
POT	– Plano de Ordenamento Territorial
Pouso	– Plano de Ordenamento e Uso do Solo
PPCerrados	– Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
Proágua	– Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido
Prodecer	– Programa Cooperativo Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado
RBC	– Reserva da Biosfera do Cerrado
SBF	– Secretaria de Biodiversidade e Florestas
Seduma	– Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
Sema	– Secretaria Especial de Meio Ambiente
Semarh	– Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Sigerh	– Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos
Singerh	– Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos
Sisnama	– Sistema Nacional de Meio Ambiente
SIV-Solo	– Subsecretaria do Sistema Integrado de Vigilância do Uso do Solo
SMU	– Setor Militar Urbano
SOC	– Superintendência de Outorga e Cobrança
SRH	– Secretaria de Recursos Hídricos
TAC	– Termo de Ajustamento de Conduta
Terracap	– Companhia Imobiliária de Brasília
TSD	– Teoria Social do Discurso
UCTL	– Usina de Tratamento de Lixo da Ceilândia
UE	– União Europeia
UHE	– Usina Hidrelétrica
WCDE	– World Commission on Environment and Development

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO	1
PARTE I – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	9
1 METODOLOGIA	9
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	9
1.2 TIPO DE PESQUISA	10
1.3 POPULAÇÃO PESQUISADA.....	11
1.3.1 Contextualização do ambiente de pesquisa	11
1.3.2 Critérios de seleção dos entrevistados.....	11
1.4 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	12
1.5 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	15
1.6 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS	15
1.6.1 Análise PEIR – metodologia de análise dos dados ambientais para a caracterização da situação ambiental no DF	15
1.6.2 Análise de conteúdo e de discurso.....	21
PARTE II – REFERENCIAL TEÓRICO	25
2 DISCUTINDO CONCEITOS, CRITÉRIOS E PRINCÍPIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DE GOVERNABILIDADE E DE GOVERNANÇA AMBIENTAL	25
2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	25
2.2 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL – REVISANDO CONCEITOS	41
2.3 ASPECTOS HISTÓRICOS, LEGAIS, INSTITUCIONAIS E CONCEITUAIS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS PARA A GOVERNABILIDADE E A GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL	53
2.3.1 Evolução da gestão ambiental e da governança ambiental no Brasil – de 1500 aos anos de 1930 do século XX.....	55

2.3.2 Dos anos de 1930 aos anos de 1980 – a evolução das instituições e a governança ambiental	61
2.4 A GOVERNANÇA AMBIENTAL APÓS A LEI Nº 6.938/81	64
2.5 A GOVERNANÇA AMBIENTAL E AS TRANSFORMAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL NOS ANOS DE 1990	67
2.6 DEMOCRACIA, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL	76
PARTE III – GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL	
NO DISTRITO FEDERAL	82
3 A CONSTRUÇÃO DA GOVERNABILIDADE E DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL – EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES, MANDATOS, REGRAS E FUNCIONAMENTO, ATORES E FORÇAS INDUTORAS	82
3.1 PRIMEIRAS INICIATIVAS DA TRANSFERÊNCIA DA CAPITAL PARA O INTERIOR DO BRASIL	82
3.2 ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E BASES LEGAIS PARA A GESTÃO ADMINISTRATIVA DO DF	87
3.3 A CRIAÇÃO DA APA DO PLANALTO CENTRAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA GOVERNABILIDADE E NA GOVERNANÇA AMBIENTAL DO DF.....	100
PARTE IV – RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	103
4 ESTADO DO MEIO AMBIENTE NO DISTRITO FEDERAL.....	103
4.1 DIAGNÓSTICO AMBIENTAL SIMPLIFICADO DO DISTRITO FEDERAL COM BASE NA METODOLOGIA PEIR	103
4.2 DINÂMICAS TERRITORIAIS E DE MEIO AMBIENTE (CONTEXTOS GEOPOLÍTICO, FÍSICO E SOCIOECONÔMICO)	104
4.2.1 Estado.....	104
4.2.2 Pressões	109
4.2.3 Impactos	110
4.2.4 Respostas.....	110
4.3 BIODIVERSIDADE	117
4.3.1 Estado.....	117
4.3.2. Pressões.....	119
4.3.3 Respostas.....	121
4.4 FLORESTAS	127
4.4.1 Estado.....	127
4.5 RECURSOS HÍDRICOS	132

4.5.1 Estado.....	132
4.5.2 Pressões	134
4.5.3 Impactos	134
4.5.4 Respostas.....	136
4.6 SOLOS E SUBSOLO.....	146
4.6.1 Estado.....	146
4.6.2 Pressões.....	147
4.6.3 Impactos	147
4.6.4 Respostas.....	151
4.7 ÁREAS URBANAS E INDUSTRIAIS.....	152
4.7.1 Pressões.....	152
4.7.2 Estado.....	153
4.7.3 Impactos	155
4.7.4 Respostas.....	159
4.8 ATMOSFERA (A POLUIÇÃO DO AR NO DF).....	169
4.8.1 Pressões	169
4.8.2 Estado.....	173
4.8.3 Impactos	174
4.8.4 Respostas.....	175
4.9 SAÚDE E MEIO AMBIENTE	179
4.9.1 Pressões.....	179
4.9.2 Estado.....	180
4.9.3 Impactos	180
4.9.4 Respostas.....	181
4.10.1 RECURSOS PESQUEIROS	184
4.10.2 Estado.....	184
4.10.3 Pressões.....	185
4.10.4 Impactos	186
4.10.5 Respostas.....	186
4.11 DESASTRES AMBIENTAIS.....	187
4.11.1 Estado.....	187
4.11.2 Pressões.....	187
4.11.3 Impactos	188
4.11.4 Respostas.....	189
4.12 SÍNTESE DA ANÁLISE PEIR DO DISTRITO FEDERAL.....	190
4.13 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL, NA VISÃO DOS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS	193

4.13.1 Resultados dos dados das entrevistas	196
4.13.2 Análise dos dados com base na análise de conteúdo	198
4.13.3 Análise das respostas com base na análise de discurso.....	245
Interdiscursividade	247
Metáforas.....	250
Marketing Pessoal	254
Criação de Palavras.....	254
Empoderamento	255
Discurso Institucional	255
O <i>Ethos</i> (Construção do eu do entrevistado)	256
Tecnologização.....	257
Democratização	258
Perífrase	259
4.14 EXPRESSÃO DO SENTIMENTO EM RELAÇÃO AO FUTURO DO DF.....	260
CONCLUSÕES	263
RECOMENDAÇÕES	272
REFERÊNCIAS	273

INTRODUÇÃO

A história da humanidade é marcada pela dominação da natureza pelos humanos, ao longo de um período que começa pela caça, a coleta e o uso do fogo, pela domesticação de animais (pecuária) e de plantas (agricultura). Com o crescente desenvolvimento tecnológico, desde a produção e o uso do fogo, passando por instrumentos agrícolas e maquinários diversos até a informática e a robótica, ampliou-se extremamente o poder de dominação e de transformação dos recursos e dos espaços naturais.

Esse processo de uso dos recursos naturais relaciona-se diretamente com o aperfeiçoamento da capacidade humana de se organizar social e politicamente, constituindo agrupamentos, bandos, sociedades primitivas, sociedades modernas, nações e civilizações com relações distintas com os recursos ambientais, moldando padrões diversos de consumo e de modos de apropriação da natureza, do menos sustentável ao mais sustentável.

A organização social e política acontece sobre princípios, regras, instituições, empoderamento, comportamento social e mecanismos de controle que viabilizam a continuidade ou a estabilidade relativa das sociedades diversas, a sobrevivência, a resolução de disputas e de conflitos, o acesso aos recursos naturais, o uso e a ocupação do solo, entre outros.

O atual grau de desenvolvimento das nações, alcançado em longas trajetórias de estabelecimento dos modelos de organização social e política, é reflexo da efetividade de tais arranjos nos papéis do estado e da sociedade, nas relações de instituições e dos atores sociais.

Exemplos comuns que ilustram essa situação de degradação ambiental, com graves consequências para a manutenção dos equilíbrios necessários à sustentação da vida humana, são a extinção acentuada de espécies, o efeito estufa e as mudanças climáticas, a elevação do nível dos oceanos, as chuvas ácidas, entre outros.

O enfrentamento dos problemas ambientais vem se mostrando como um sério desafio para a humanidade e implica em mudanças de paradigmas, de valores, de padrões de consumo e da relação homem/natureza. Tais desafios impõem à governabilidade e à governança ambiental global adaptações e mudanças expressivas, em tempo relativamente curto.

As agendas internacionais, regionais e locais de desenvolvimento e de proteção ambiental requerem igualmente a busca de novos modelos de gestão, inclusive a gestão ambiental, incorporada nas demais gestões políticas e institucionais.

Aos poucos, o processo de formulação de políticas públicas passou a adotar os princípios da descentralização, da desestatização, da participação social e da

institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos, buscando a consolidação da democracia e da participação social nos sistemas de governo.

Essa evolução nas políticas públicas pode ser percebida na política ambiental, que estabelece processos participativos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), as audiências públicas no licenciamento ambiental, os comitês gestores representativos de diversos setores da sociedade, os mecanismos de intervenção social em ações governamentais, como ação civil pública e ação popular, entre outros mecanismos.

Apesar da busca de maior legitimidade social das políticas e da adoção de medidas que visam maior responsabilidade social e ambiental dos cidadãos, do setor privado, do terceiro setor e das agências governamentais, diversos autores apontam a baixa efetividade das políticas ambientais para o alcance de seus objetivos, resultando em degradação ambiental, perda de recursos naturais e diversas ameaças socioambientais e econômicas.

O desenvolvimento tecnológico, *pari passu* com o desenvolvimento dos sistemas econômicos (destacando nesse contexto o sistema capitalista), exacerbou a capacidade humana de apropriação e transformação da natureza, resultando em ritmos diferenciados de destruição de biomas e ecossistemas.

O pensamento econômico dominante ainda considera a degradação ambiental e a perda do capital natural como externalidades em relação ao mercado (MOTA, 2001), fazendo com que a degradação da natureza não seja incorporada nas relações de produção e de consumo, resultando pouco investimento quer do governo, quer do setor privado ou da sociedade, na manutenção ou recuperação dos serviços e sistemas ambientais.

A necessidade de se cuidar dos problemas ambientais foi incorporada pelo discurso do *establishment* político e empresarial capitalista, em menos de uma década, porque, em síntese, a destruição ambiental compromete a reprodução do capital (BARBANTI JUNIOR, 2001, p. 2).

Esse contexto de desequilíbrios tem levado a humanidade a diversas iniciativas para a compreensão e análise de suas causas e consequências, criando espaços de reflexão sobre os caminhos já percorridos e os seus futuros possíveis ou desejáveis.

O uso desordenado, predatório e não sustentável dos recursos naturais foi incrementado em larga escala a partir da revolução industrial, iniciada na Inglaterra e intensificada pelo processo de desenvolvimento industrial na era capitalista. A globalização agravou esse quadro e expandiu os processos de antropização dos ambientes naturais (CARVALHO, 1998; BURSZTYN, 1994).

A partir dos anos de 1960, com a constatação da poluição e dos seus efeitos danosos à saúde humana e ao meio ambiente, surgiram reflexões destacadas expressas em publicações que visavam divulgar a situação ambiental planetária e alertar a sociedade e os dirigentes quanto à premência de se buscar medidas atenuantes, evitando tragédias.

Compreender a relação homem/natureza, seus processos, dinâmicas, relações, estruturas e funcionamento, numa abordagem que contemple essa relação nos contextos da sua evolução temporal e espacial, vem ganhando espaço nas temáticas ambiental e do desenvolvimento.

No contexto global, a temática ambiental ganhou mais importância e visibilidade junto aos diversos setores sociais, políticos e econômicos em Estocolmo, em 1972, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano e, posteriormente, no Rio de Janeiro, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como Eco-92, e na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, em 2002, conhecida como Rio+10.

O debate conceitual, metodológico, filosófico e estratégico do desenvolvimento sustentável tem buscado certezas quanto às previsões sobre o futuro do planeta e da humanidade.

A década de 1990 e o início do século XXI representaram um grande avanço na inserção das questões ambientais nas agendas de desenvolvimento, que ganharam mais espaço nas políticas públicas internacionais, regionais, nacionais e locais, assim como no cotidiano das pessoas. Destacam-se a Agenda 21, os planos diretores, o ordenamento territorial e a gestão ambiental.

Esse período mostrou também um crescimento forte do movimento ambientalista em todo o mundo, a partir da percepção da sociedade do agravamento dos problemas ambientais, sociais e econômicos a partir da escassez de recursos naturais e dos problemas que surgem em diversas regiões do planeta.

A questão ambiental passou, assim, a ganhar espaço nos processos de formulação de políticas públicas, de modelos de desenvolvimento econômico, nas relações econômicas mundiais, nos padrões de consumo e no comportamento do cidadão.

Repensar a sociedade, suas prioridades, suas crises, seus padrões de consumo e suas dependências quanto ao uso dos recursos naturais passou a nortear grande parte da mídia, das ciências e do cotidiano das pessoas.

Mesmo assim, os modelos de desenvolvimento econômico e os processos de formulação de políticas públicas não levam em conta a temática ambiental com a devida seriedade, muitas vezes resultando em dificuldades concretas de se alcançar mudanças que reflitam modificações dos padrões de consumo e de desenvolvimento, mantendo, assim, a destruição da natureza.

Esse contexto aponta para os conceitos de governabilidade e de governança ambiental, muito debatidos e investigados na literatura mundial, com foco em áreas diversas do conhecimento científico.

Tanto o conceito de governabilidade quanto o de governança ambiental surgiram no contexto mundial, a partir do final do século XX, como uma busca de se compreender melhor como as relações sociais, econômicas e ambientais se reproduzem nos espaços geográficos, nas nações, nas instituições, nas sociedades, nos grupos de interesse, nos atores sociais e no cidadão.

Governabilidade e governança ambiental surgem como uma necessidade de se compreender melhor as relações homem/natureza, a partir da constatação científica de que os recursos naturais estão se esgotando rapidamente, paralelamente à degradação ambiental.

Adotou-se neste estudo, o seguinte conceito de governança ambiental:

O arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico (CAVALCANTI, 2004, p. 1).

O pressuposto é o de que as relações entre governabilidade e governança, descrita por Lijphart (1980) e Przewoski (1991) como *accountability*¹ e *responsiveness*² nas novas democracias, dependem, fundamentalmente, do desenho institucional a elas conferido e de sua adequação às condições societais.

Optou-se por definir como área de estudo o Distrito Federal, que foi criado como unidade federativa, num contexto de planejamento estratégico, para assegurar o processo de ocupação territorial do Brasil central, criar e salvaguardar uma nova capital federal e abrir novos caminhos para o desenvolvimento do País.

O DF apresenta-se como um espaço geopolítico planejado pelo Poder Público, desde a sua concepção original, dotado de princípios estratégicos e critérios ambientais que incluem características de relevo, topografia, abundância de recursos naturais e localização central no território nacional.

Apesar disso, a criação do DF e a construção de Brasília motivaram um processo migratório significativo, tendo resultado em acelerada urbanização e, conseqüentemente, no consumo acentuado de recursos naturais, gerando degradação e perda do capital natural.

São conseqüências mais evidentes deste processo a supressão da vegetação natural, a perda de recursos hídricos, a redução da recarga de aquíferos, a fragmentação de

¹ *Accountability* é um termo da língua inglesa que representa a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder (TINOCO, 2002, p. 62).

² *Responsiveness* é um termo da língua inglesa que significa “a capacidade de resposta dos governos às necessidades e preferências dos cidadãos... sendo necessário um desenho institucional complexo constituído por uma série de mecanismos e procedimentos de cobrança e prestação de contas de forma a garantir intervenções governamentais eficazes ou dos governantes, reconduzindo-os ao cargo ou levando-os à derrota” (DINIZ, 2004, p. 4).

ecossistemas, a extinção de espécies da fauna e da flora, a degradação do solo e a poluição do ar, que afetam negativamente a qualidade de vida.

Historicamente, o processo de urbanização no Brasil promove intensos e permanentes impactos ambientais negativos e motiva conflitos socioambientais entre a população urbana e a rural. A discussão sobre migração e ambiente trata da distribuição dos recursos naturais no território, do uso histórico desses recursos por parte das populações humanas e do seu esgotamento ou degradação. Trata também das consequências das mudanças ambientais provocadas pela mobilidade humana (HOGAN, 2005).

Alguns indicadores socioeconômicos apontam o DF como uma unidade federativa privilegiada, com elevado *score* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), alto percentual de domicílios ligados ao abastecimento de água tratada e rede coletora de esgotos, com tratamento em quase sua totalidade. Há ainda baixo déficit residencial, elevado percentual de área verde, por habitante, e elevado nível de formação educacional e profissional.

Apesar de o DF apresentar indicadores similares aos de países desenvolvidos, apresenta, ao mesmo tempo, situações críticas quanto ao meio ambiente, tais como:

- Escassez de água por habitante;
- Destruição de mananciais;
- Elevadas taxas de desmatamento;
- Incêndios florestais;
- Lixões a céu aberto;
- Áreas degradadas desde a época de sua criação;
- Urbanização caótica e fora de controle, altamente degradadora de recursos naturais;
- Processos erosivos significativos;
- Doenças associadas à degradação ambiental (hantavirose, dengue, leishmaniose).

Parece existir, portanto, uma incongruência nos indicadores que mostram uma sociedade e um processo de desenvolvimento econômico, muitas vezes, pouco compatível com o desenvolvimento sustentável. Fatores sociais, culturais, econômicos, de mercado, institucionais, entre outros, interagem na construção desse cenário.

Existe uma carência de estudos acadêmicos voltados para a compreensão de como os processos de desenvolvimento econômico se refletem na dinâmica ambiental. Faltam também estudos que analisem as relações entre instituições, governos, sociedade e cidadão no contexto da governabilidade e da governança ambiental, especialmente no DF.

Tais constatações motivam uma análise que facilite a compreensão da formação e da evolução de instituições, normas, leis, regras e processos de tomada de decisão quanto ao uso e à ocupação do solo e à exploração dos recursos naturais, desde a sua concepção original até 2010.

Para tanto, tratou-se de relacionar o contexto político-institucional, legal e regulatório, a ação da sociedade sobre os recursos naturais e a evolução da situação ambiental do DF e os seus reflexos nos padrões de desenvolvimento e de sustentabilidade.

Esta análise se deu a partir da compreensão da visão, do comprometimento e da responsabilidade de gestores e de dirigentes de órgãos e instituições representantes do setor privado, parlamentares e demais atores sociais integrantes da governabilidade e da governança ambiental do DF e suas contribuições para o alcance do desenvolvimento sustentável.

A pesquisa teve como objetivo principal compreender as relações entre governabilidade, governança ambiental, desenvolvimento econômico e o estado do meio ambiente no DF, com foco na análise dos contextos histórico, institucional, ambiental, econômico e social relacionados com o uso e a apropriação dos recursos naturais, reconhecendo atores, processos e relações institucionais, legais e administrativas e as suas responsabilidades ou comprometimento com a gestão ambiental.

Para tal, realizou-se uma análise por meio da percepção dos atores sociais envolvidos sobre instituições, mandatos, sucessos e fracassos na gestão ambiental, alcances dos princípios e critérios de governabilidade e governança ambiental e a evolução da situação ambiental no DF, num contexto do presente (2009/2010) e do futuro (horizonte temporal de 10 anos).

Foram abordadas perguntas que envolveram temas como entraves à gestão ambiental, deficiências institucionais, escassez de pessoal e baixa capacitação técnica e gerencial, deficiência de equipamentos, falta de práticas administrativas que propiciem revisão de procedimentos e de melhoria contínua da informação de apoio à tomada de decisão.

Os resultados foram obtidos a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com 25 representantes de instituições governamentais e não governamentais do setor privado e parlamentares considerados como atores sociais relacionados com a temática da governabilidade, governança ambiental e estado do meio ambiente.

Foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Analisar a base conceitual de governabilidade e de governança ambiental e a sua aplicação na compreensão do processo de tomada de decisão sobre políticas públicas que afetam o meio ambiente.

- 2) Identificar o processo de construção da governabilidade e da governança ambiental no DF, a partir da caracterização do arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico e as suas consequências sobre o uso dos recursos naturais.
- 3) Conhecer a visão, o comprometimento e a responsabilidade dos gestores das instituições envolvidas na governabilidade e na governança ambiental do DF.
- 4) Analisar a relação entre governabilidade, governança ambiental e o estado do meio ambiente do DF.

Como orientação básica para o desenvolvimento desta pesquisa, definiu-se a seguinte pergunta: como a governabilidade e a governança ambiental no DF afetam o desenvolvimento econômico e contribuem para o alcance do desenvolvimento sustentável?

Foram colocadas e trabalhadas as seguintes hipóteses:

- 1) A governabilidade e a governança ambiental não são prioridades no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas no DF.
- 2) As instituições governamentais que atuam na gestão ambiental no DF não alcançam os seus mandatos institucionais, comprometendo os seus papéis institucionais na governabilidade e na governança ambiental.
- 3) As ações institucionais no DF são individualizadas, antagônicas, desarticuladas e ineficientes, propiciando o uso não sustentável dos recursos naturais, degradando o meio ambiente.
- 4) As regras de mercado se sobrepõem às regras derivadas da política ambiental no DF, influenciando o cidadão a utilizar os recursos naturais de modo ilícito, em desacordo com as normas instituídas, comprometendo o desenvolvimento sustentável e gerando degradação.

A seguir, são apresentados os pressupostos da construção do referencial teórico e da definição dos objetivos:

- 1) A Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, apresenta baixo nível de relevância no contexto das demais políticas públicas, com reflexos nos níveis de governança e de governabilidade nas unidades federativas, a exemplo do DF.
- 2) O processo de uso e de ocupação do solo e o uso dos recursos naturais é palco de interesses e regras que se sobrepõem à governança ambiental, gerando conflitos

entre o setor público e o privado. Esses conflitos resultam, geralmente, em pressões políticas que se desdobram em regras incompatíveis com a conservação da natureza, comprometendo a qualidade ambiental e de vida no DF.

- 3) O baixo grau de legitimidade, de confiança, de transparência e de integração no processo de tomada de decisão do setor ambiental no DF impõe dificuldades na governabilidade e na governança ambiental, refletindo em baixa efetividade do setor ambiental para propiciar o desenvolvimento sustentável.
- 4) A governabilidade e a governança ambiental dependem do engajamento dos atores sociais para o seu efetivo sucesso.
- 5) A governança ambiental no DF apresenta baixos níveis de participação e de descentralização, comprometendo o acesso da sociedade ao processo de tomada de decisão.
- 6) A governança ambiental no DF mantém a estrutura de poder das elites e a sua dominação no acesso e uso dos recursos naturais, contribuindo pouco para a consolidação da democracia, da equidade e da imparcialidade, características da boa governança.

PARTE I – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1 METODOLOGIA

O delineamento metodológico para o estudo empírico caracteriza-se como preocupação fundamental para qualquer pesquisador que queira alcançar objetivos eminentemente científicos.

Por tratar-se de uma pesquisa na área das ciências sociais, a estrutura metodológica deve ser rigorosamente planejada, considerando, em primeiro plano, a ética do pesquisador ao engendrar-se em determinada organização. A obtenção de dados requer um redobrado cuidado do pesquisador quanto às opiniões dos entrevistados e da organização. Devem imperar, portanto, a ética e o rigor científico no caminho a ser trilhado.

Segundo Matias-Pereira (2006, p. 30), “o método científico é o conjunto de procedimentos utilizados de forma regular, passível de ser repetido, para alcançar um objetivo material ou conceitual e compreender o processo de investigação”.

O método científico pode ser visto ainda como sendo o "caminho pelo qual se chega a determinado resultado, ainda que esse caminho não tenha sido fixado de antemão de modo refletido e deliberado" (HEGENBERG, 1985, apud MARCONI; LAKATOS, 2000, p. 44).

Para que o método científico possa ser desenvolvido, deve-se utilizar um processo formal e sistemático, que pode ser implementado pela realização de pesquisas, que têm por objetivo descobrir respostas para problemas por meio de procedimentos científicos (GIL, 1999).

Este capítulo de metodologia visou delinear o método para alcançar os objetivos propostos neste estudo. Foram descritos os modelos fundamentados no arcabouço teórico, o tipo de pesquisa conduzida, as instituições e as pessoas selecionadas para participar da pesquisa, os instrumentos e procedimentos para a coleta de dados e as técnicas utilizadas para a análise.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa visou compreender e analisar as interações entre governabilidade, governança ambiental e o estado do meio ambiente no Distrito Federal, com foco na percepção de atores sociais envolvidos, representantes de instituições relacionadas direta ou indiretamente com a temática ambiental.

Esta pesquisa visou ainda identificar o processo de construção da governança ambiental no DF, analisando o arcabouço de regras, instituições, processos e

comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico e suas consequências no uso dos recursos naturais. Direciona-se para a identificação da governabilidade e da governança ambiental no DF, referenciando no modelo histórico de sua conformação, identificando atores, processos e relações institucionais, legais e administrativas, e suas responsabilidades ou comprometimentos com a gestão ambiental.

Para a realização deste estudo buscou-se relacionar o contexto político-institucional, legal e regulatório, a ação da sociedade sobre os recursos naturais e a evolução da situação ambiental do DF e seus reflexos nos padrões de desenvolvimento e de sustentabilidade.

1.2 TIPO DE PESQUISA

Esta pesquisa pode ser classificada quanto aos fins como exploratória, descritiva e analítica. Quanto aos meios foi bibliográfica, documental e de campo, de acordo com as taxonomias propostas por Rubio (2003), Richardson et al. (1999) e Miller (1991). Esses autores classificam as pesquisas em dois aspectos: quanto aos fins ou objetivos e quanto aos meios de investigação.

Como o propósito desse estudo foi a descrição e o estabelecimento de relações entre a percepção dos atores sociais envolvidos na governabilidade e na governança ambiental e o estado do meio ambiente do Distrito Federal, quanto aos fins a pesquisa foi descritiva, pois revelou características de determinada população ou determinado fenômeno, além de ter estabelecido relações entre as variáveis.

Para Miller (1991), a pesquisa descritiva é concebida mediante informações obtidas geralmente por meio de questionários e entrevistas. Esse tipo de pesquisa tem como objetivo fundamental a descrição das percepções de determinado grupo de pessoas ou fenômenos, com o estabelecimento de relações entre as variáveis.

Rubio (1996), por sua vez, afirma que a pesquisa descritiva está interessada em descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los.

Segundo Spink (2003, p. 18), o termo pesquisa de campo é empregado para "descrever um tipo de pesquisa feito nos lugares da vida cotidiana e fora do laboratório ou da sala de entrevista", ou seja, os dados serem coletados no local do objeto de estudo.

A *pesquisa bibliográfica* examinou materiais diversos publicados sobre o assunto, além de algumas teses, dissertações e periódicos classificados como A e B no sistema Qualis, da Capes, nos últimos anos.

Finalmente, quanto aos procedimentos de coleta de dados, esta pesquisa foi qualitativa, posto que foram utilizadas entrevistas individuais semiestruturadas, cujo objetivo principal, de acordo com Zanelli (2002, p. 83), "é buscar entender o que as pessoas

apreendem ao perceberem o que acontece em seus mundos”, de modo a se ter conhecimento em diferentes olhares sobre o objeto de estudo”.

Quanto às técnicas, este estudo caracterizou-se como qualitativo, pois foram realizadas entrevistas com atores da governança ambiental.

1.3 POPULAÇÃO PESQUISADA

1.3.1 Contextualização do ambiente de pesquisa

Os estudos foram realizados nas seguintes instituições: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Presidência e Gerência Executiva do DF); Instituto Brasília Ambiental (Ibram), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do DF e Territórios (MPDFT); Terracap, Adasa, Caesb, Polícia Militar do DF; Polícia Ambiental do DF; organizações não governamentais ambientais do DF (Funatura, FBOMS, foro de entidades ambientalistas do DF e entorno (Unica); Instituições de Ensino Superior (IES) com cursos e projetos em meio ambiente no DF (Uniceub, Católica); organizações internacionais (Pnuma, Unesco), deputados distritais, deputados federais e senadores representantes do Distrito Federal.

1.3.2 Critérios de seleção dos entrevistados

O estudo da visão dos atores envolvidos na governança ambiental do DF enfocou:

- Órgãos públicos federais;
- Órgãos públicos distritais;
- ONGs;
- Organizações internacionais;
- Instituições de ensino superior com projetos ambientais no DF;
- Parlamentares;
- Setor privado (apesar de empresas do setor agrícola e da construção civil terem sido convidadas, não viabilizaram a entrevista no prazo definido para a coleta destes dados. Apenas a União dos Condomínios Horizontais do DF e Entorno respondeu ao convite).

Destes, foram ouvidos dirigentes ou gestores de instituições públicas federais e distritais; de organizações não governamentais ambientalistas; de instituições ou empresas do setor privado (condomínios); Políticos (Senado, Câmara Federal, Câmara Legislativa do

DF); pesquisadores e docentes de Instituições de Ensino Superior (IES) atuantes em projetos ou programas ambientais.

Foram considerados como critérios de seleção das instituições escolhidas, a representatividade, o envolvimento formal e informal em foros ambientais, os gestores de políticas ambientais, a relevância nas estruturas oficiais e não oficiais de governabilidade e de governança ambiental, o grau de informação disponível sobre a atuação de cada instituição escolhida e a disponibilidade e aceitação da instituição para participar nesta pesquisa. Entrevistados e instituições correspondentes é mostrada no Quadro 2.

1.4 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

O roteiro de entrevista semiestruturada foi elaborado para investigar a percepção dos diversos atores envolvidos na governança ambiental e na governabilidade ambiental do DF e buscou-se captar as matizes da percepção sobre o meio ambiente no DF, seus problemas e tendências sobre a governança ambiental, e seus pontos positivos e negativos.

Foi desenvolvido um roteiro específico para as entrevistas, visando identificar a percepção dos dirigentes de instituições-chave da governança ambiental e governabilidade ambiental do DF quanto ao alcance da sustentabilidade, o alcance dos mandatos institucionais e a efetividade dos princípios do desenvolvimento sustentável.

As perguntas foram estruturadas de modo a se obter do entrevistado o seu grau de conhecimento sobre os aspectos ambientais do DF, destacando os principais problemas ambientais, e um horizonte prospectivo de 10 anos a partir da data da entrevista.

De acordo com Gaskell (2002) e Zanelli (2002), a entrevista desempenha um papel essencial quando combinada com outros métodos de pesquisa. Para os autores, a premissa fundamental da entrevista é a compreensão dos mundos, das vidas dos sujeitos e dos grupos por meio da exploração de opiniões e das diversas representações que os entrevistados têm do tema pesquisado. As entrevistas tomaram por base o seguinte roteiro, apresentado no Quadro 1:

Perguntas (categorias)		Objetivos
1	Quais os principais problemas ambientais do DF hoje?	Orientar os entrevistados a expressarem suas percepções sobre a situação ambiental do DF no presente e auxiliar na percepção sobre o grau de informação e de preocupação quanto aos temas ambientais mais evidentes. Subsidiar a comparação destas informações com a situação identificada no DF pela matriz PEIR (mapas-síntese).
2	Quais os problemas ambientais esperados no futuro (próximos 10 anos)?	Orientar os entrevistados a expressarem suas percepções sobre a situação ambiental do DF no futuro, visualizando cenários e tendências possíveis.
3	Como você vê a governabilidade hoje no DF?	Conhecer a opinião e o posicionamento do entrevistado sobre a situação da governabilidade ambiental no DF.
4	Quais instituições integram a	Manifestação de uma opinião prospectiva sobre as possíveis

Perguntas (categorias)		Objetivos
	governabilidade ambiental no DF?	soluções a serem adotadas para a melhoria da governabilidade ambiental no DF.
5	O que pode ser feito para melhorar a governabilidade ambiental no DF?	Conhecer a abrangência do conhecimento do entrevistado sobre os atores sociais envolvidos na governabilidade ambiental no DF, buscando identificar parceiros institucionais, concorrentes, suplentes.
6	Como você vê a governança hoje no DF?	Conhecer a opinião e o posicionamento do entrevistado sobre a situação da governança ambiental no DF.
7	Quais instituições integram a governança ambiental no DF?	Conhecer a abrangência do conhecimento do entrevistado sobre atores sociais envolvidos na governança ambiental no DF, buscando identificar parceiros institucionais, concorrentes, suplentes.
8	O que pode ser feito para melhorar a governança ambiental no DF?	Manifestação de uma opinião prospectiva sobre as possíveis soluções a serem adotadas para a melhoria da governança ambiental no DF.
9	Como você vê a integração institucional entre a sua instituição e as demais instituições ambientais (federais, distritais, ongs, setor privado, instituições de ensino, etc.) ?	Identificar a opinião e o posicionamento do entrevistado sobre a interatividade e a complementaridade na ação institucional da governança e da governabilidade ambiental, relações formais e informais, atuação colegiada em conselhos, demandas impostas pelo Ministério Público, entre outras.
10	Alguns critérios mais comuns de governança ambiental são: participação; estado de direito; transparência; responsabilidade; orientação por consenso; igualdade e inclusividade; efetividade e eficiência; suporte à auditoria. Em sua opinião, quais são as barreiras mais comuns para o pleno atendimento desses critérios nessa instituição?	Levar o entrevistado a um processo reflexivo e avaliativo quanto à aplicabilidade dos critérios básicos de governança ambiental na instituição que está inserido e a uma reflexão sobre a efetividade na governança ambiental no DF.
11	Como você vê o papel hoje e no futuro (próximos 10 anos) do cidadão, da sociedade civil organizada, do setor privado e do Governo na busca do desenvolvimento sustentável no DF?	Manifestação de uma opinião sobre o papel do cidadão, da sociedade civil organizada, do setor privado e do Governo na busca do desenvolvimento sustentável no DF.

Quadro 1 – Perguntas do questionário.

Optou-se em adotar o levantamento da percepção de cada entrevistado em dois momentos, o atual e o futuro, para correlacionar as perspectivas de cada um, em função da situação atual e, ao mesmo tempo, perceber mensagens de otimismo ou de pessimismo em relação à evolução da situação descrita, considerando as questões relativas à governabilidade e à governança ambiental no DF, identificando as relações de poder, os processos de tomada de decisão, os mecanismos legais, institucionais e as instituições mais marcantes, os entraves e os pontos críticos.

Buscou-se dar oportunidade ao entrevistado para expressar suas expectativas e visões quanto aos problemas que afetam a governabilidade e a governança ambiental, dando espaço para sugestões livres com ações de melhoria da situação atual de ambas. Buscou-se, ainda, identificar convergências e divergências de opiniões quanto às ações

propostas pelos atores sociais para a melhoria da governabilidade e da governança ambiental.

A compreensão das relações interinstitucionais entre cada instituição pesquisada buscou identificar o grau de interatividade, a complementaridade no desenvolvimento das ações, as superposições e os conflitos.

Com relação aos critérios definidos para a boa governança ambiental, buscou-se compreender o grau de alcance em cada instituição incluída na pesquisa, visando identificar lacunas ou a necessidade de inclusão de novos critérios apontados pelos entrevistados, de modo a fazer comparações com a literatura abordada e as necessidades de complementação.

O Quadro 2 mostra ainda a instituição do entrevistado e o cargo ocupado no dia da entrevista, seguindo a ordem cronológica da data da entrevista.

Nome	Instituição	Cargo
Fernando Paiva Scardua	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Diretor de Florestas
Roberto Messias Franco	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	Presidente
Gustavo Souto Maior	Instituto Brasília Ambiental (Ibram)	Presidente
Bruna Maria Peres Pinheiro	Agência de Fiscalização do DF (Agefis)	Diretora de Planejamento, Programas, Normas e Arquitetura
Alfredo Gastal	Instituto do Patrimônio Artístico Nacional (Iphan)	Superintendente DF
Genebaldo Freire Dias	Universidade Católica de Brasília	Diretor do Curso de Pós-Graduação-Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental
José Robson Bezerra Sereno	Embrapa	Chefe Geral da Embrapa-Cerrados
Esther Neuhaus	Federação Brasileira de Organizações Ambientistas e Movimentos Sociais (FBOMS)	Gerente Executiva
César Vitor do Espírito Santo	Funatura	Superintendente
Celso Salatino Schenkel	Unesco	Coordenador de Meio Ambiente
Mara Cristina Moscoso	Fórum das ONGs do DF e entorno	Coordenadora – Comitê de Organização
Fábio Pereira Margarido	Polícia Militar Ambiental (Corregedoria da PM-DF)	1º tenente QOPM
Elizabeth Maria Mamede da Costa	Uniceub	Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Análises Ambientais e Desenvolvimento Sustentável
Tânia Battelle de Siqueira	Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)	Coordenadora de Políticas Urbanas
Maurício Ludovice	Companhia de Água e Saneamento de Brasília (Caesb)	Superintendente de Meio Ambiente
Rômulo Mello	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Presidente
Cristina Montenegro	Pnuma	Representante do Pnuma no Brasil
Albatenio Resende Granja Jú7nior	Companhia Imobiliária do DF (Terracap)	Gerente de Meio Ambiente
Marta Eliana de Oliveira	Ministério Público do Distrito federal e territórios (MPDFT)	Promotora de Justiça
Maria Silvia Rossi	Ibama/DF	Superintendente do Ibama no DF
Ricardo Pinto Pinheiro	Adasa	Presidente

Nome	Instituição	Cargo
Júnia Maria Bittencourt	União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores no DF (Unica)	Presidente da Unica
Érika Kokay	Câmara Legislativa do DF	Deputada Distrital
Cristóvam Buarque	Senado Federal	Senador da República
Rodrigo Rollemberg	Câmara Federal	Deputado Federal

Quadro 2 – Lista de atores sociais entrevistados nesta pesquisa, com a instituição e o cargo que ocupavam na data da entrevista.

1.5 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada com a aplicação de um roteiro de entrevista elaborado a partir dos objetivos e hipóteses desta pesquisa. Buscou-se atender critérios equânimes de procedimentos, sendo que todas as entrevistas foram feitas pelo mesmo entrevistador, utilizando a mesma técnica com perguntas na mesma sequência, registro de tudo o que foi falado por anotação direta e por gravação, usando um gravador microcassete e um *pendrive* com gravador digital, de modo a assegurar *backup* e evitar problemas de término não percebido de fita de gravação ou de pilha do gravador digital. Todas as fitas e arquivos digitais estão em posse do pesquisador deste trabalho e disponíveis para verificações.

Foram realizadas anotações durante as entrevistas e, posteriormente, a revisão dos temas e elementos principais em cada fala, por audição, gravadas em formato digital e em fita microcassete (microgravador) para a aferição das informações obtidas.

Optou-se em não fazer a transcrição literal das entrevistas, em função do tempo longo de gravação, assim como o registro de questões consideradas pouco relevantes para a pesquisa. Os dados foram coletados no período de fevereiro a dezembro de 2009. As 25 entrevistas duraram 42 horas no total, com média de uma hora e quarenta minutos cada, com variação entre uma hora (mais curta) e duas horas e trinta minutos (mais longa).

1.6 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

1.6.1 Análise PEIR – metodologia de análise dos dados ambientais para a caracterização da situação ambiental no DF

Uma terceira análise envolveu a aplicação da metodologia Pressão-Estado-Impacto-Resposta (PEIR) na sistematização dos dados e informações relativas ao estado do meio ambiente no DF, tendo sido uma opção metodológica em função da sua consistência em termos de análise ambiental integrada, necessária para a contextualização das falas dos entrevistados em relação à percepção dos temas abordados no roteiro.

O modelo de análise ambiental PEIR foi inicialmente proposto por Anthony Friend e David Rapport, da *Statistics Canada*, com o propósito de analisar as interações entre pressões ambientais, o estado do meio ambiente e as respostas ambientais (OECD, 2005). A OECD tem aplicado uma versão adaptada do modelo PEIR desde os anos 1970 para a elaboração de relatórios ambientais (MALHEIROS et al., 2008).

A relevância deste modelo foi reavaliada pela OECD em 1989/1990 quando aquela instituição deu início aos trabalhos de definição de indicadores ambientais, tendo considerado ser este modelo robusto e útil e poderia continuar a ser usado em trabalhos de relatórios ambientais. A Metodologia PEIR é baseada no conceito de causalidade: atividades humanas exercem pressões sobre o meio ambiente e muda a quantidade e qualidade dos recursos naturais (estado). A sociedade responde com respostas ambientais, econômicas e setoriais (respostas sociais) (OECD, 2005).

A metodologia para a análise da situação ambiental do DF adotou o modelo Pressão-Estado-Impacto-Resposta (PEIR) simplificado, utilizado como avaliação ambiental integrada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), na elaboração do Relatório Perspectivas do Meio Ambiente Mundial (*Global Environment Outlook – GEO*), considerando dados secundários relativos aos temas ambientais a serem considerados, sendo eles: Contexto histórico e geoeconômico da configuração territorial, área urbano-industrial, atmosfera, solos e subsolos, biodiversidade, florestas, recursos hídricos, desastres ambientais, saúde e meio ambiente (CÂMARA; SANTOS, 2002).

A interferência antrópica no meio ambiente afeta o estado de seus componentes e gera uma resposta, imediata ou não, na sua qualidade. Como todo sistema complexo, o impacto da alteração de um componente fomenta mudanças de acordo com a pressão que foi exercida sobre ele. Essas interações de causa e efeito podem ser melhor vislumbradas quando consegue-se ordenar os estados dos componentes ambientais, ligando-os com os respectivos fatores de pressão.

Essa é uma forma simples de se obter os impactos ambientais baseados nas pressões que os geraram e, portanto, nas possíveis ações de respostas de políticas que podem minimizá-los ou anulá-los.

O **estado** é representado pela condição do meio ambiente no momento da análise e afeta a qualidade de vida da população, a saúde humana e a qualidade ambiental. São exemplos de estado do meio ambiente os níveis de poluição do ar e do solo, as taxas de desflorestamento, a perda de biodiversidade, a ocorrência de doenças, a frequência de desastres ambientais, etc.

As **pressões** são entendidas como as atividades e processos que agem sobre o meio ambiente produzindo mudanças, também entendidas como causas-raízes ou forças motivadoras ou diretivas (*driving forces*).

Os **impactos** são os resultados das pressões sobre o meio ambiente, entendidos como as modificações na qualidade ambiental causadas por ações antrópicas (condições de bem-estar e saúde da população, da economia, dos ecossistemas e dos serviços ambientais). São exemplos a perda do capital natural, erosões, enchentes, eutrofização de rios e lagos, assoreamentos, etc.

As **respostas** de políticas são analisadas como respostas aos problemas ambientais identificados no estado do meio ambiente, buscando identificar as ações mais relevantes no contexto político-institucional, legal, de ação dos atores sociais envolvidos na formulação de políticas ou em ações que afetam o meio ambiente (CÂMARA; SANTOS, 2002).

Os dados e informações trabalhados, obtidos por meio da revisão bibliográfica, deram suporte à análise da situação atual (no momento da pesquisa) do estado do meio ambiente no DF.

A adoção da metodologia PEIR visou simplificar a análise e foi uma opção metodológica em função da sua praticidade, uma vez que não existem relatórios ambientais que abordem avaliação ambiental integrada, realizados no DF, considerando todo o seu território.

Uma vez que se optou em tratar nesta pesquisa os diversos temas ambientais abordados numa caracterização ambiental de um espaço geográfico definido, buscou-se sistematizar os dados e informações numa estrutura que pudesse abordar a complexidade de temas ambientais.

O Conselho de Administração (*Governing Council*) do Pnuma, em decisão de maio de 1995, solicitou a elaboração de um relatório abrangente sobre o estado do meio ambiente no mundo, que deveria dar suporte às discussões e deliberações dos seus diversos grupos de trabalho, conselhos e comitês gestores de ações ambientais diversas (UNEP, 1997, p. 1).

Em 2002, durante a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo, foi lançado o GEO Brasil, resultado de parceria firmada entre MMA/Ibama e Pnuma. O relatório GEO Brasil analisou a situação do meio ambiente brasileiro com base nos dados disponíveis, em sua maioria referentes até o ano de 1999, projetou os cenários qualitativos prováveis e fez recomendações para um futuro ambientalmente sustentável. Esse relatório teve como objetivos:

- Gerar informações sobre o estado do meio ambiente no Brasil, conforme temas específicos e predefinidos, analisando de forma integrada os impactos das políticas públicas adotadas pelo Governo e projetando os cenários futuros de forma sistemática e cientificamente embasada.
- Disponibilizar aos tomadores de decisão uma série de instrumentos de avaliação do estado do meio ambiente e da gestão governamental, com orientação científica para a formulação de políticas regionais, nacionais e

internacionais e com a proposição de ações e de medidas que conduzam à sustentabilidade ambiental no Brasil.

- Promover a participação de atores-chave na análise e no controle sobre o meio ambiente, capacitando-os na metodologia GEO desenvolvida pelo Pnuma (CÂMARA; SANTOS, 2002, p. 9).

A metodologia PEIR busca estabelecer uma vinculação lógica entre seus componentes para orientar a avaliação do estado do meio ambiente desde os fatores que exercem pressão sobre os recursos naturais, que podem ser entendidos como as “causas” de seu estado atual, até as respostas produzidas para enfrentar os problemas ambientais em cada localidade (CÂMARA; SANTOS, 2002, p. 9).

Os componentes da matriz, obedecendo à estrutura PEIR, que expressam formas de relacionamento urbano-ambiental e atributos do meio ambiente e da qualidade de vida local, pretendem responder a quatro perguntas básicas, em qualquer escala territorial:

- 1- O que está ocorrendo ao meio ambiente? (estado)
- 2- Por que isso está ocorrendo? (pressão)
- 3- Que podemos fazer e que estamos fazendo agora? (resposta)
- 4- O que acontecerá se não agirmos agora? (perspectivas futuras)

Essas perguntas também norteiam o processo de Avaliação Ambiental Integrada (AAI), que é um processo de produção, análise e comunicação de informações sobre as questões relacionadas ao ambiente natural e à sociedade, relevantes do ponto de vista de políticas públicas (CÂMARA; SANTOS, 2002, p. 9).

As respostas à pergunta “o que vai acontecer se não agirmos agora?” pretendem orientar a análise das perspectivas futuras do meio ambiente local, a partir da avaliação de seu estado atual.

A lógica subjacente à matriz PEIR permite estabelecer uma ponte para projetar os desdobramentos futuros das condições atuais do meio ambiente, induzindo o exercício de análise das consequências possíveis das ações atuais.

Com isso, cria-se a possibilidade de uma ação estratégica para a correção do rumo dos problemas ambientais de cada localidade (IBAM/ISER/REDEH/MMA, 2002).

A matriz PEIR mostra-se, portanto, como um instrumento analítico que permite organizar e agrupar de maneira sistematizada os fatores que incidem sobre o meio ambiente, os efeitos produzidos pela ação humana nos ecossistemas e nos recursos naturais, o impacto que isso gera para a saúde humana e a própria natureza, assim como as intervenções originárias da sociedade e do Poder Público diante dos problemas gerados pelas ações antrópicas.

Dessa forma, torna-se mais fácil identificar se uma determinada ação faz parte do rol de respostas ou de pressões sobre o meio ambiente. Instrumentos de intervenção, tais como políticas e programas de meio ambiente, planos diretores urbanos e planos de gestão ambiental são claramente colocados na categoria respostas (IBAM/ISER/REDEH/MMA, 2002).

As definições a seguir foram assumidas por Câmara e Santos (2002, p. 10):

Pressão – as pressões são frequentemente classificadas como o que o ser humano impõe ao meio ambiente: atividades e processos que agem sobre o meio ambiente produzindo mudanças (usualmente têm considerado como: causas-raízes e forças motivadoras); crescimento populacional, expansão industrial, padrões de consumo, desigualdades, entre outros.

Estado – refere-se à condição do meio ambiente, por exemplo, a qualidade do ar em termos de níveis de poluição, a taxa de desflorestamento, o nível de contaminação da água, entre outros. O estado do meio ambiente vai afetar a saúde humana, bem como as condições socioeconômicas da sociedade. O conhecimento do estado do meio ambiente, bem como os seus efeitos indiretos, é crucial para os tomadores de decisões e de políticas públicas.

Impacto – refere-se ao estado ou condição de saúde e bem-estar da população, economia, ecossistemas, entre outros. Por exemplo, o aumento na degradação da terra produzirá uma ou várias consequências: diminuição da produção de alimentos, aumento da importação alimentícia, aumento do uso de fertilizantes e desnutrição (IBAM/ISER/REDEH/MMA, 2002).

Resposta – avaliam as respostas da sociedade às alterações e preocupações ambientais, bem como a adesão a programas e/ou implementação de medidas em prol do ambiente; podem ser incluídos neste grupo os indicadores de adesão social, de sensibilização e de atividades de grupos sociais importantes (CÂMARA; SANTOS, 2002, p. 10).



Figura 1 – Diagrama dos componentes principais da matriz PEIR.

O modelo PEIR (Figura 1) baseia-se na ideia de que as atividades humanas exercem pressões sobre o meio ambiente e afetam a qualidade e a quantidade de recursos naturais (estado); a sociedade responde a essas mudanças, adotando políticas ambientais, econômicas e setoriais, tomando consciência das mudanças ocorridas, e a elas adaptam seu comportamento (resposta da sociedade).

Esse modelo apresenta a vantagem de evidenciar os elos entre os temas principais da matriz PEIR e ajudar os tomadores de decisão e o público a perceberem a interdependência entre as questões ambientais e as demais, sem, todavia, esquecer que existem relações mais complexas nos ecossistemas e nas interações meio ambiente/sociedade (KRAEMER, 2004).

Para a elaboração da análise PEIR para o Distrito Federal, optou-se em identificar em dados secundários as principais pressões o estado os impactos e as respostas de modo a facilitar a sistematização dos dados e das informações considerados neste estudo, como um exercício teórico, de modo a se poder correlacionar os mesmos com as percepções dos entrevistados representantes das instituições envolvidas com a governabilidade e

governança ambiental. Portanto descreve o contexto socioambiental e econômico do DF como área de estudo e seleciona temas ambientais agrupadores dos dados e informações trabalhados.

1.6.2 Análise de conteúdo e de discurso

Buscou-se realizar uma análise integrada transversal que foi construída a partir da identificação de unidades de análise, categorias e elementos de conteúdo, e uma interpretação do discurso de cada ator social entrevistado, visando identificar aspectos comportamentais emergentes durante as entrevistas.

Procurou-se registrar fatos relacionados à situação estudada como, por exemplo, que dimensões da governança ambiental enfatiza; como a linguagem é empregada; como o entrevistado se projeta no contexto da análise; como se dirige ao receptor (público-alvo da ação do entrevistado).

Para atender ao objetivo do estudo e manter coerência com a opção da técnica de coleta de dados, a análise dos resultados baseou-se nos pressupostos da análise de conteúdo e da análise de discurso.

A análise de conteúdo e de discurso permite um aprofundamento no conhecimento das relações sociais, políticas, intra e interinstitucionais das instituições e seus representantes, participantes da pesquisa, em torno das questões ambientais mais destacadas, permitindo melhor compreensão das dificuldades, barreiras, fomentos, processos, modelos de gestão, interações entre as instituições, nuances e complexidades na construção de agendas de trabalho das instituições, criticismos e *feedbacks* necessários para o alcance dos objetivos.

No que se refere à análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2004), uma vez que o universo da pesquisa esteja demarcado, é necessário proceder à constituição de um *corpus*, sendo este entendido como o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos, e a sua constituição implica em escolhas, seleções e regras.

As principais regras para a constituição de um *corpus* são: a regra de exaustividade – é preciso ter em conta todos os elementos desse *corpus* (entrevistas, respostas de um questionário, editoriais, um diário de tal data a tal data, gravações de televisão sobre determinado assunto); a regra de representatividade – a amostra pode efetuar-se numa amostra se esta for uma parte significativa do universo inicial; a regra de homogeneidade – os documentos retidos devem ser homogêneos, obedecer critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora dos critérios de escolha, além de referir-se ao

mesmo tema, terem sido obtidos por meio de técnicas idênticas e serem realizados por indivíduos semelhantes (BARDIN, 2004).

A análise do discurso considera o escopo (o que está sendo dito sobre determinado tema) e vai além, investigando como o conteúdo é usado para o alcance de determinados efeitos. Mostra-se, portanto, recomendada como método de pesquisa quando é importante verificar a forma pela qual se diz alguma coisa (VERGARA, 2005).

A palavra discurso originou-se do latim *discursu*, que significa “ação de correr por várias partes, para cá e para lá”. A metodologia de análise do discurso se dá de maneira similar, buscando ler de diversas formas as diferenças e as similaridades de discursos diferentes de uma mesma pessoa ou de discursos de pessoas diferentes, para a compreensão das relações de normas sociais e de práticas individuais (ORLANDI, 2003).

Analisar um discurso é perceber o “dizer” como propriedade particular do entrevistado, aproximando os sujeitos dos discursos como prática social e, na análise dessa produção, mostrar a mediação entre os indivíduos e a realidade social (ORLANDI, 2003).

Para Orlandi (2003), é perceber o “dizer” como propriedade particular, aproximando os sujeitos dos discursos como prática social e, na análise dessa produção, mostrar a mediação entre indivíduos e a realidade social.

Segundo Fairclough (2001), a análise do discurso deve ser idealmente um empreendimento interdisciplinar, envolvendo um interesse nas propriedades dos textos, na produção, na distribuição e no consumo dos textos, nos processos sociocognitivos de produção e de interpretação dos textos, na prática social em várias instituições, no relacionamento da prática social com as relações de poder e nos projetos hegemônicos no nível social.

São áreas do conhecimento interessadas na análise do discurso a linguística, a psicologia, a psicologia social, a sociologia e a ciência política, assim como na área de saúde, de jornalismo, de marketing, entre outras. O desenvolvimento sustentável vem também assumindo importância no desenvolvimento de pesquisas relacionadas com práticas discursivas e sustentabilidade.

A análise do discurso trabalha as ideologias, as idéias e a visão de mundo que um indivíduo assimila em sua formação. Segundo Bakhtin (1972), todo texto é atravessado por outro, ou outros, anteriores, portanto, nenhum discurso tem total originalidade. Nesse sentido, buscou-se identificar o que Fairclough (2001) chama de interdiscursividade, sendo a reprodução de discursos anteriores na construção da fala do entrevistado.

A análise do discurso considera o conteúdo, o que está sendo dito sobre determinado tema, indo além, investigando como o conteúdo é usado para o alcance de determinados efeitos, mostrando-se, portanto, recomendada como método de pesquisa quando é importante verificar a forma pela qual se diz alguma coisa (VERGARA, 2005). A análise

busca identificar como os participantes do estudo em questão constroem e empregam categorias em sua fala, sendo que esta pode ter múltiplas funções e significados.

A unidade do discurso mostra-se distinta da unidade de conteúdo e pode ser entendida como a unidade temática que constitui o processo da narração em suas significações ideológicas, dando conotação simbólica ao discurso que, partindo do acontecimento, promove uma separação entre o ideológico e o simbólico, constituindo, por meio das representações de sentidos revelados, as diferentes formações discursivas que encerra (FOCAS, 2003).

Compreender a interdiscursividade na construção dos discursos e dos textos torna-se essencial para a compreensão da visão de atores sociais sobre determinado fenômeno que, no caso desta pesquisa, foca na governabilidade e na governança ambiental do DF, a partir das falas dos entrevistados e de como foram construídos os discursos durante as entrevistas.

O discurso falado, que foi o caso desta pesquisa, necessitou ser transcrito, sendo que a transcrição é um processo complexo e difícil, dependendo de como a análise é feita ou do número de categorias a serem analisadas, existindo uma diversidade de sistemas válidos na literatura capazes de representar diferentes características da fala, com diferentes graus de detalhe e impondo, necessariamente, uma interpretação da fala.

Segundo Fairclough (2001), uma maneira de ampliar o *corpus* de uma pesquisa é o uso de entrevistas com pessoas envolvidas como participantes em amostra do *corpus*, não somente para estimular suas interpretações sobre as amostras, mas, também, como uma oportunidade para o pesquisador experimentar problemas que vão além da amostra como tal e tentar descobrir, por exemplo, se uma pessoa está mais consciente do investimento ideológico de uma convenção discursiva particular em algumas situações mais do que em outras.

De acordo com Fairclough (2001), na análise do discurso há três principais itens, sendo estes os dados, a análise e os resultados.

O conceito de discurso e análise de discurso é tridimensional, sendo que qualquer evento discursivo (isto é, qualquer exemplo de discurso) é considerado como simultaneamente um texto, um exemplo de prática discursiva e um exemplo de prática social (FAIRCLOUGH, 2008, p. 22).

Ferreira (2005) realizou uma análise de discurso com base em Fairclough (2001) ao estudar atores sociais envolvidos na transposição da Bacia do Rio São Francisco, onde faz um levantamento das principais abordagens da análise de discurso, e sua relação com as mudanças sociais e suas práticas, reunindo análise linguística e teoria social.

A organização e a estruturação das palavras definem os discursos e possibilitam a compreensão dos fenômenos e dos conceitos. A palavra expõe as contradições e os

conflitos existentes em uma dada realidade, pois é construída a partir do emaranhado de fios ideológicos que expressa o repertório de uma época e de um grupo social; portanto, a compreensão do discurso exige a compreensão das relações sociais que ele expressa (MINAYO, 2004).

É preciso identificar e hierarquizar contextos, normas, regras sociais, interatividade, ação e orientação nas falas dos entrevistados. Assim, foram identificadas práticas discursivas que atuam como estratégias de governança e de governabilidade ambiental, assim como significados que existem além das estruturas gramaticais faladas pelos entrevistados.

O *corpus* da pesquisa foi constituído a partir das anotações do entrevistador e, posteriormente, da revisão das gravações de todas as 25 entrevistas.

Buscou-se identificar as categorias de palavras e expressões que representam o discurso do locutor entrevistado, seguindo os critérios de definição de categorias de Fairclough (2001), ou seja, interdiscursividade, cadeias intertextuais, coerência, condições de práticas discursivas, *ethos* (construção do eu do entrevistado), polidez, subjetividade, transitividade, tema, significado das palavras, discurso pessoal, discurso institucional, empoderamento, marketing institucional, marketing pessoal, metáforas, criação de palavras, tecnologiação, democratização, efeitos ideológicos e políticos do discurso.

Os temas tratados no *corpus* foram delimitados pelas perguntas elaboradas para a pesquisa, que buscaram identificar a percepção do entrevistado sobre a situação atual e futura do meio ambiente; a visão de cada entrevistado sobre a governabilidade e a governança ambiental; o conhecimento sobre os atores sociais que atuam na governabilidade e na governança; como o entrevistado vê a sua instituição nos critérios de boa governança; o papel do cidadão, da SCO, do setor privado e do Governo na sustentabilidade ambiental do DF.

Por último, os discursos foram analisados em bases conceituais de governabilidade e de governança ambiental, identificando as convergências e as divergências nas práticas discursivas e nas ações adotadas pelos entrevistados quanto a esses temas.

Compreender a interdiscursividade na construção dos discursos e dos textos torna-se essencial para a compreensão da visão de atores sociais sobre determinado fenômeno que, no caso desta pesquisa, foca-se na governabilidade e na governança ambiental do DF a partir das falas dos entrevistados e de como foram construídos os discursos durante as entrevistas.

Com base nos fundamentos teóricos expostos anteriormente na metodologia, a análise e a discussão dos resultados alcançados nas entrevistas visaram identificar as características-chave e as características básicas da população investigada, considerando os contextos e os sujeitos.

PARTE II – REFERENCIAL TEÓRICO

2 DISCUTINDO CONCEITOS, CRITÉRIOS E PRINCÍPIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DE GOVERNABILIDADE E DE GOVERNANÇA AMBIENTAL

2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A maioria dos estados nacionais e subnacionais (estados e municípios no Brasil) vem apresentando perda contínua de sua capacidade de intervenção, provocando crises diversas tanto na definição quanto na execução de políticas públicas. Esse contexto compromete a estabilidade política e institucional, muitas vezes provocando situação de caos, de guerras civis e de revoluções entre outras situações críticas entre o Estado e a sociedade. Esses conflitos refletem nas relações homem/natureza desde o contexto global ao local.

As razões dessas crises geralmente são associadas a questões estruturais, à democratização desestruturada, às novas relações sociedade/estado, à institucionalização de novas regras sociais, a mudanças nos modelos de gestão pública, ao estabelecimento de novas relações de poder, à globalização e à revolução tecnológica da informação e da comunicação.

Tais mudanças foram especialmente críticas nos países em desenvolvimento nos últimos anos, pois apresentaram inovações insuficientes nas áreas econômicas e sociais, com o fim de ajustar as demandas da sociedade no contexto das novas democracias, após períodos de autoritarismo militar até meados dos anos de 1980 (O'DONNELL, 1993). A partir de 1985, no Brasil, teve fim o período de governo militar.

São recorrentes as explicações que correlacionam a instabilidade dos estados e as crises institucionais à tradição de violações frequentes das normas (impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda sob violência, comportamento predatório, entre outros). Tais fatores comprometem a credibilidade e a eficácia da lei e maximiza os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção estatal.

Isso tem levado a uma situação de constante imprevisibilidade e instabilidade das regras (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002), favorecendo a prevalência do chamado pretorianismo³, ou seja, a lei do mais forte (HUNTINGTON, 1976).

O grande desafio que se coloca atualmente tanto para as democracias novas quanto para as consolidadas, refere-se ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas. Isso significa acoplar aos mecanismos clássicos da representação formas

³ Huntington (1976) qualifica um sistema político cujo grau de institucionalização se revela insuficiente para conter a extensão da participação popular e no qual qualquer grupo social organizado, em particular as Forças Armadas, está, por esse fato, em condições de impor a sua própria lei ao conjunto da sociedade.

institucionalizadas de participação política que permitam a ampliação do direito de voz dos cidadãos e o controle do exercício do poder (ANASTASIA, 2000).

Tal contexto implica em uma reorganização institucional que permita transformar a democracia em um jogo interativo jogado em múltiplas arenas (TSEBELIS, 1990) e em um contexto decisório contínuo (SARTORI, 1994). Tais mudanças e os seus desafios trouxeram novos conceitos, como o de globalização, governabilidade e governança.

O final da década de 1990 e o início do terceiro milênio caracterizam um período de transições nos modelos de desenvolvimento, de relações entre sociedade e governo, de relações políticas entre as nações, de novas regras de mercado e novas relações de poder que levam a uma reestruturação significativa nos sistemas de governo, nas instituições, nas regras, nas normas e no comportamento da sociedade.

Houve o agravamento de uma crise que vem se tornando global, que não é somente econômica, ecológica ou social; é uma crise do próprio sentido de vida e que ameaça a sobrevivência humana; uma crise da forma de pensar e agir no mundo. Superar tal crise requer uma nova racionalidade ambiental que responda aos desafios presentes (MEDINA; SANTOS, 1999).

O conceito de "progresso" herdado do positivismo está na base dos enfoques tradicionais de "desenvolvimento" existentes no mundo moderno. A ideia implícita é de que as sociedades podem progredir indefinidamente para níveis cada vez mais elevados de riqueza material (DIEGUES, 1994).

A legitimação do exercício do poder, em qualquer organização social, é obtida mediante objetivos e metas que levem os atores sociais à formação de uma identidade grupal e que despertem anseios, aspirações e padrões de conduta de solidariedade e de cooperação, fundamentados em um conjunto de símbolos, crenças e valores socioculturais. É essa vontade ou aspiração coletiva que é capaz de conter a destruição do meio ambiente, por um lado, e induzir mudanças significativas nas estratégias e diretrizes de desenvolvimento, por outro (RATTNER, 2002).

Como consequência dessas mudanças, o exercício do poder e da autoridade na administração dos recursos para o desenvolvimento, usualmente referidos como governo, tem se tornado um legítimo motivo de preocupações, particularmente de organizações internacionais e de agências de cooperação para o desenvolvimento.

Além disso, organizações não governamentais de todos os tipos (sindicatos, associações profissionais, grupos de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos, movimentos institucionalizados, organizações eclesiais) também começaram a se tornar extremamente ativas, indicando que a sociedade civil está encontrando múltiplos caminhos para se expressar nos planos local, nacional, regional e internacional (SALOMOM et al., 1993, p. 4).

De acordo com Leis (1995), a origem do Estado moderno se encontra no árduo processo de constituição de uma só autoridade com poder sobre todas as pessoas e atividades do mesmo território. A necessidade de acabar com as guerras civis e religiosas que arruinavam e sangravam as sociedades europeias foi a justificativa (teórica e histórica) para a monopolização do Poder Público na mão do soberano (neutralizando, em consequência, qualquer poder baseado na sociedade civil).

O posterior surgimento de uma nova consciência ou "opinião" (burguesa) levou ao estabelecimento de uma esfera pública para exercer as funções de mediação entre as tensões do Estado e a sociedade (HABERMAS, 1984).

Segundo Leis (1995), os efeitos perturbadores do processo de globalização sobre a vida criam a oportunidade e a necessidade de uma esfera pública que legitime a participação política de diversas "ordens" de cidadãos, vindas das igrejas, das academias de ciência, de grupos ambientalistas, de organizações não governamentais e de corporações econômicas.

A crise ecológica atual, representada na Figura 1, pode ser percebida nos níveis global (mudanças climáticas), regional (embranquecimento dos corais no Caribe) ou local (chuvas ácidas em áreas industriais ou desertificação).

Esses efeitos podem ser considerados como consequências ou impactos das pressões antrópicas sobre o meio natural, causados pelo crescimento econômico e populacional e pelos padrões de consumo, entre outros.

Essa crise do processo civilizatório, que vai desde uma perspectiva individual até a sociocultural, leva à necessidade de reconstrução de valores, pautados por uma nova ética de promoção da vida que enfatize a dignidade humana, e de repensar as relações dos seres humanos entre si e com a natureza, propiciando o desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA, 2002).

A busca na resolução dos problemas associados ao esgotamento dos recursos naturais deve-se ao

modelo de desenvolvimento econômico dominante (...), que se 'legitima' atendendo as demandas de consumo da população e que, por sua vez, continua aumentando dentro de um planeta com capacidade de sustentação limitada (VIOLA et al., 1995, p. 16).

Do mesmo modo, Viola et al. (1995) afirmam que "a crise ecológica global resulta da anarquia na exploração e gestão dos bens comuns da humanidade, por parte de atores políticos e econômicos, orientados por uma racionalidade individualista e instrumental". Esse contexto se reproduz em diversas escalas geográficas, do global ao local.

A crise ecológica atual, percebida principalmente a partir da constatação de escassez de impactos globais, como a perda da biodiversidade, as mudanças climáticas, a perda de recursos hídricos (água doce) é resultado do processo histórico de

desenvolvimento econômico e do crescimento populacional, sendo percebida em escalas diversas, global e local.

As razões dessa crise ecológica estão ligadas ao aumento dos padrões de consumo, ao desenvolvimento das ciências ampliando as formas de apropriação dos recursos naturais e sua transformação, a partir do desenvolvimento tecnológico, ampliando a capacidade transformadora da natureza pelo homem, a ética antropocêntrica que coloca a natureza a serviço do homem, e as relações de poder a partir da construção das relações econômicas entre Estado e sociedade, e suas influências na estrutura social e econômica, e na distribuição de renda (riqueza e pobreza), conforme a Figura 2.

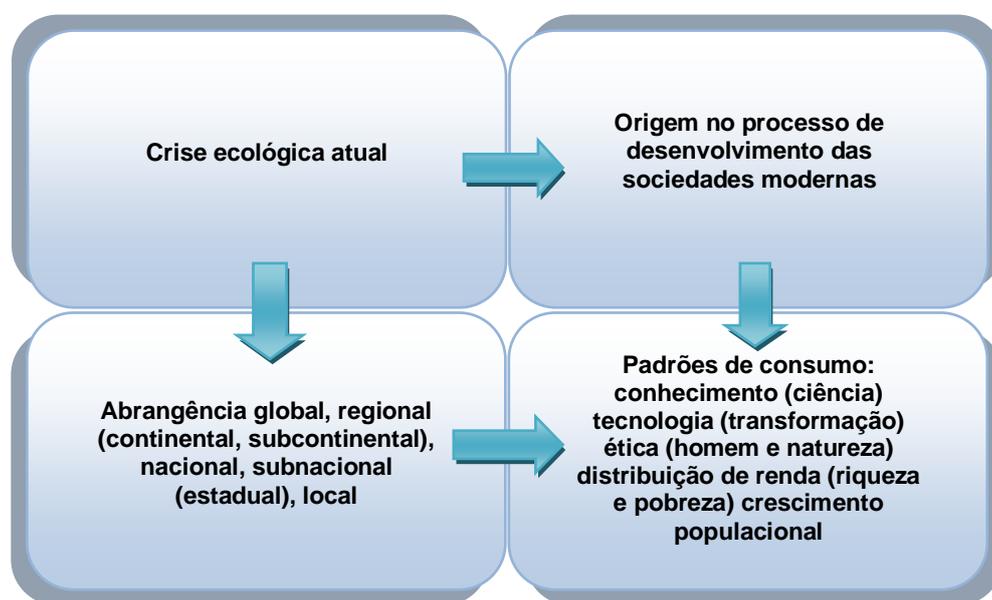


Figura 2 – Síntese da crise ecológica atual (elaboração própria, com base em Viola et al., 1995).

As mudanças necessárias para se alcançar a sustentabilidade exigem novas formulações que implicam revisões profundas nas bases conceituais que moldam os padrões referencias de consumo, de bem-estar, de riqueza e de valores, de posse e de felicidade.

É necessário reconstruir relações e valores, portanto, produzir novos conhecimentos e saberes, que determinem novas atitudes, como base para um comportamento socioambiental mais responsável com o equilíbrio do meio, com uma qualidade de vida mais compatível com as necessidades da maioria das pessoas e dos seres que compartilham esse espaço no universo.

Patrick Geddes, escocês, considerado o “pai da educação ambiental”, já expressava a sua preocupação com os efeitos da Revolução Industrial, iniciada em 1779 na Inglaterra,

pelo desencadeamento do processo de urbanização e suas consequências para o ambiente natural (DIAS, 2006, p. 76).

A Revolução Industrial permitiu intensificar a produção de bens e abriu espaço para uma nova dimensão de consumo, o que levou aos problemas ambientais, decorrentes do aumento da produção e do consumo, como a poluição do ar e a ocorrência de doenças cardiorrespiratórias, aumento na geração de resíduos sólidos, poluição de recursos hídricos, entre outros.

Alguns trabalhos se destacam no sentido de buscar compreender as relações homem/natureza, estilos de desenvolvimento, degradação ambiental e sustentabilidade, entre eles, o de Huxley (1863), que trata das interdependências entre seres humanos e demais seres vivos, e o de Marsh (1863), sobre as modificações da natureza causadas pelo homem e suas consequências.

Esses trabalhos foram considerados as primeiras discussões modernas sobre problemas ambientais, documentando o esgotamento de recursos naturais e correlacionando-os com o declínio das civilizações antigas, prevendo destino semelhante para as civilizações modernas, caso não se mude o ritmo da destruição.

O intenso crescimento econômico do pós-Guerra (Segunda Grande Guerra Mundial – 1937-1945) acelerou a urbanização, a produção industrial, a geração de energia elétrica e a pressão sobre os recursos ambientais, tendo como consequência a perda de qualidade ambiental em diversas partes do mundo.

Um fato relevante ocorrido em 1952, em Londres, associado à poluição do ar, mereceu destaque mundial quando o ar densamente poluído (*smog*) provocou a morte de cerca de 1.600 pessoas, desencadeando, na Inglaterra, um processo de sensibilização sobre a qualidade ambiental. Esse fato deu origem a uma série de discussões em outros países, catalisando o surgimento do ambientalismo nos Estados Unidos a partir de 1960 (DIAS, 2001).

A problemática ambiental foi destacada de forma mais alarmante por Carson (1962) que relatou os efeitos nocivos dos agroquímicos sobre o meio ambiente e a saúde humana. A partir desse estudo, o movimento ambientalista ganhou maior expressão no contexto internacional, demandando agendas e políticas públicas específicas. Isso ocorreu apesar do forte interesse das nações pelo desenvolvimento econômico, na década de 1960, e das preocupações com suas possíveis limitações.

Ao final da mesma década, Hardin (1968) e Erlich (1968) trataram das preocupações com o acesso aos recursos naturais e a sustentabilidade global.

Na busca de se compreender melhor os efeitos globais das ações antrópicas e as possíveis soluções, ocorreram várias iniciativas para reunir cientistas, pesquisadores, intelectuais e pessoas renomadas mundialmente em suas áreas de atuação, para se pensar

os problemas globais e influenciar políticas públicas voltadas para a minimização desses problemas, com um olhar para as gerações futuras.

Assim foi criado o Clube de Roma, em 1968, orientado por três princípios básicos: a interdependência das nações na resolução de problemas; o pensamento holístico nos problemas de longo prazo; e a abordagem multidisciplinar na análise de soluções para as futuras gerações.

Nos últimos anos, o escopo de trabalho do Clube de Roma⁴, no contexto global, assumiu a interdisciplinaridade envolvida entre relações econômicas, sociais, políticas, geográficas e ecológicas, sendo elas:

- Desenvolvimento sustentável em economias de mercado;
- Como superar a pobreza e a ética da solidariedade;
- Governança e estabilidade política;
- A sociedade da informação e o abismo digital;
- Educação e trabalho;
- Diversidade cultural e tolerância.

A fundação do Clube de Roma motivou a criação de outras organizações não governamentais comprometidas com os seus princípios, entre elas o Greenpeace (1972), o Human Rights Watch (1978), Transparência Internacional (1993), Clube de Madri (2001), entre outros.

Ainda pelo Clube de Roma foi instituído um grupo de pensadores (*Think Tank* 30) de etnias, religiões e culturas distintas, que engloba os interesses do clube na busca por paz e desenvolvimento por meio das diversidades culturais (SOUSA, 2005, p. 82).

Em junho de 2005, foi instituído o Capítulo Brasileiro do Clube de Roma, trazendo o *Think Tank* à América do Sul, pela primeira vez, dando maior efetividade na participação dos membros brasileiros.

Meadows et al. (1972), também preocupados com os destinos da humanidade, criaram um modelo de computador que analisou o consumo de recursos globais e de produção, e seus resultados chocaram a opinião pública mundial. Eles afirmam que a utilização dos recursos naturais está além da capacidade de absorção do planeta. Como principais conclusões, os autores afirmam que:

⁴ Organização internacional, sem fins lucrativos, fundada como não governamental internacional com o objetivo de agir como catalisador de mudanças globais, livres de qualquer interesse político, econômico ou ideológico. Reúne personalidades dos meios da ciência, da indústria, chefes de Estado e outras lideranças com o propósito de analisar os problemas-chave da humanidade.

Caso as presentes tendências de crescimento da população mundial, da industrialização, poluição, produção de comida e do uso de recursos naturais não se alterem, os limites para o crescimento no planeta serão atingidos em algum ponto nos próximos 100 anos. O resultado mais provável será um rápido e descontrolado declínio tanto em termos de população como de capacidade industrial.

De acordo com Meadows et al. (2004), as alterações climáticas são o exemplo mais tangível da nossa situação atual de degradação ambiental planetária. Eles descrevem um cenário atualizado do contexto ambiental global e apresentam um plano para reduzir as nossas necessidades para atender a capacidade de absorção do planeta. Ainda segundo os autores, a humanidade ainda pode reverter alguns danos causados à Terra, se forem tomadas as medidas adequadas para reduzir a ineficiência e o desperdício de recursos naturais.

A Conferência Mundial sobre a Biosfera, realizada em 1968, resultou na criação do programa *Man and Biosphere*, pela Unesco, em 1974, que gera importantes estudos ambientais no contexto global, usados como subsídios a programas de abrangência internacional, e mais recentemente, na criação das reservas da biosfera.

Em 1973, no Brasil, a Presidência da República criou, por meio do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), primeiro órgão de ação nacional orientado para a gestão integrada do meio ambiente (DIAS, 2001).

A criação da Sema foi a consolidação de um compromisso que o Brasil assumiu em Estocolmo durante a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, em 1972. Em 1975, a Unesco promoveu o Encontro de Belgrado, quando foram formulados os princípios e as orientações para o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA). O encontro gerou a Carta de Belgrado, um dos documentos mais lúcidos sobre a questão ambiental (DIAS, 2001).

A partir daí surgiram vários conceitos de educação ambiental que sofreram constantes transformações e evoluções com o decorrer do tempo, conforme o agravamento da situação ambiental de cada local e a relação entre o meio ambiente, o homem e seus comportamentos sociais e econômicos.

A busca de um conceito que representasse a necessidade de mudança paradigmática do desenvolvimento econômico mundial e as suas externalidades negativas para o meio ambiente e para a sociedade ficou mais evidente a partir da criação, pela ONU, da Primeira Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Em seguida, foram publicados outros relatórios⁵ que traziam preocupações ambientalistas, destacando aqueles produzidos pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, liderada por Willy Brandt.

No relatório publicado por *World Commission on Environment and Development* (WCED) (1987) aparece uma das definições mais difundidas do conceito de desenvolvimento sustentável: “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (WCED, 1987).

A partir desse relatório, o tema do desenvolvimento sustentável ganhou mais notoriedade e passou a ser reproduzido, divulgado e tratado mais efetivamente em programas internacionais e em planos governamentais.

Esse documento mostra os riscos ambientais dos modelos de desenvolvimento e recomenda a formação de uma aliança global para planejar um futuro no qual o crescimento econômico não leve ao esgotamento dos recursos naturais, ao comprometimento do meio ambiente e ao distanciamento ainda maior entre ricos e pobres (WCED, 1987).

O Relatório Brundtland⁶ parte do pressuposto de que é possível conciliar o crescimento econômico e a conservação ambiental, considerando a racionalidade econômica voltada para a articulação de agentes econômicos baseados no planejamento ambiental integrado, que orienta lógicas de mercado para o consumo sustentável, justiça social e preservação da natureza.

Os modelos de desenvolvimento econômico vigentes são baseados na teoria econômica clássica que considera o uso ilimitado dos recursos naturais propiciado pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, as quais possibilitam o uso de novas formas de energia e novos processos de reciclagem, e a produção de novas substâncias. A economia ecológica busca rever esse conceito incorporando as fragilidades sistêmicas dos ambientes naturais e as externalidades resultantes dos modelos atuais de produção.

Todos os documentos levam a uma série de medidas devem ser tomadas pelos países para promover o desenvolvimento sustentável. Entre elas:

Limitação do crescimento populacional; garantia de recursos básicos (água, alimentos, energia) em longo prazo; preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias com uso de fontes energéticas renováveis; aumento da produção industrial nos países não industrializados, com base em tecnologias ecologicamente adaptadas; controle da urbanização

⁵ Exemplos são o *North-South: A Program for Survival (Brandt Report)* (BRANDT, 1980), o *Common Crisis North-South: Cooperation for World Recovery – The Brandt Commission* (BRANDT, 1983) e o *Our Common Future* (WCED, 1987).

⁶ O relatório ficou conhecido como Relatório Brundtland devido à liderança da primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland no processo da sua elaboração, designada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

desordenada e integração entre campo e cidades menores; atendimento das necessidades básicas (saúde, escola, moradia) (WCED, 1987).

Algumas outras medidas para a implantação de um programa minimamente adequado de desenvolvimento sustentável são:

Uso de novos materiais na construção; reestruturação da distribuição de zonas residenciais e industriais; aproveitamento e consumo de fontes alternativas de energia como a solar, a eólica e a geotérmica; reciclagem de materiais reaproveitáveis; consumo racional de água e de alimentos; redução do uso de produtos químicos prejudiciais à saúde na produção de alimentos (WCED, 1987).

Seus objetivos:

Rever questões críticas relativas ao meio ambiente; promover uma forma de desenvolvimento que não leve ao esgotamento dos recursos naturais, visando à sobrevivência das futuras gerações; reformular propostas viáveis de desenvolvimento e implementá-las posteriormente; propor novas formas de cooperação internacional para o desenvolvimento, de modo a orientar as políticas e ações no sentido das mudanças necessárias na busca da sustentabilidade; promover maior compreensão das questões ambientais junto a indivíduos, organizações voluntárias, empresas, institutos e governos, incentivando uma maior participação de todos (WCED, 1987).

Tais objetivos provocaram diversas ações que visaram e ainda visam à indução de mudanças dos paradigmas das políticas governamentais, das políticas econômicas, das relações institucionais, das representações sociais, dos movimentos sociais, do desenvolvimento da ciência, dos conceitos de desenvolvimento sustentável e sua aplicação nas diversas políticas públicas, e de modelos de desenvolvimento econômico.

Bursztyn (1995) destaca a obra de Pigou (1920) como sendo o reforço aos limites do crescimento das economias como se apresentam hoje, ao introduzir o conceito de “externalidade” explicado como os fatores externos a um sistema econômico que podem atuar como elementos perturbadores ou favoráveis. A ideia central do desenvolvimento sustentável, tal como defendida pelo Relatório Brundtland, é que desenvolvimento e meio ambiente não podem ser separados, mas partes interdependentes das mesmas questões. A equidade social é destacada como o elemento-chave do desenvolvimento sustentável e está associada ao empoderamento e à efetiva participação dos cidadãos e de suas comunidades na tomada de decisões.

Esses estudos dos anos de 1970 e 1980 incrementaram as reflexões sobre a situação ambiental global e a necessidade de rever os modelos de desenvolvimento. Eles embasaram diversos comitês internacionais na formulação de diretrizes básicas para a formulação de agendas institucionais, governamentais, políticas, sociais e econômicas.

Os princípios socioambientais definidos na Lei nº 6.938 foram consolidados como princípios constitucionais no art. 225 da Constituição Federal, que define que

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.

Em 1989, seguindo as recomendações nascidas e articuladas no Programa Nossa Natureza, o Governo Federal criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Sua finalidade é formular, coordenar e executar a política nacional do meio ambiente. Compete-lhe a preservação, a conservação, o fomento e o controle dos recursos naturais renováveis em todo o território federal, protegendo bancos genéticos da flora e da fauna brasileiras e estimulando a educação ambiental nas suas diferentes formas (DIAS, 2001).

O Pnuma, com o apoio da ONU e de diversas organizações não governamentais, propôs, em 1991, princípios, ações e estratégias para a construção de uma sociedade sustentável, tendo adotado diversos termos com a palavra sustentável, entre elas: desenvolvimento sustentável, economia sustentável, sociedade sustentável e uso sustentável.

Uma sociedade sustentável é aquela que vive em harmonia com nove princípios, critérios e meios interligados, apresentados a seguir:

- Respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos (princípio fundamental);
- Melhorar a qualidade da vida humana (critério de sustentabilidade);
- Conservar a vitalidade e a diversidade do planeta Terra (critério de sustentabilidade);
- Minimizar o esgotamento de recursos não renováveis (critério de sustentabilidade);
- Permanecer nos limites de capacidade de suporte do planeta Terra (critério de sustentabilidade);
- Modificar atitudes e práticas pessoais (meio para se chegar à sustentabilidade);
- Permitir que as comunidades cuidem de seu próprio ambiente (meio para se chegar à sustentabilidade);
- Gerar uma estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e de conservação (meio para se chegar à sustentabilidade);

- Construir uma aliança global (meio para se chegar à sustentabilidade). (BRASIL, 1997).

O maior bem-estar das pessoas não é diretamente proporcional à maior quantidade de bens que consomem. O atual modelo econômico estimula um consumo crescente e irresponsável de bens materiais, sem se preocupar com o fato de que há um limite para esse consumo, limite esse que, uma vez ultrapassado, condena a vida na Terra a uma rápida destruição (BRASIL, 1997).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio-92 ou Eco-92, buscou o consenso internacional para a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável. Desde a conferência, a expressão desenvolvimento sustentável passou a ser divulgado globalmente, ganhando grande popularidade e sendo objeto de muitos estudos e tentativas de estabelecimento de políticas de gestão que buscam contemplar seus princípios centrais.

A situação ambiental global, crises, oportunidades e temas ambientais globais relevantes vêm sendo mais frequentemente analisados por diversos relatórios, a exemplo do *State of the World Report* (BROWN, 2008).

Brown (2001) destacou as bases para uma ecoeconomia global, apontando alternativas viáveis para os problemas enfrentados pela governança ambiental global, de modo a subsidiar a formulação de políticas públicas e de influir nos padrões de consumo.

Destacam-se, ainda, como relatórios ambientais elaborados no contexto global, visando subsidiar políticas públicas em diversos níveis, com foco na sustentabilidade, os relatórios de perspectivas do meio ambiente global (*Global Environment Outlook*) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), elaborados e publicados até 2009: GEO-1, GEO-2, GEO-3, GEO-4 (UNEP, 1997; UNEP, 2000; UNEP, 2002; UNEP, 2007) e outros GEOs regionais (UNEP, 2002a), nacionais, a exemplo do GEO Brasil (CÂMARA; SANTOS, 2002) ou GEOs setoriais ou regionais GEO África, GEO Andes, GEO América Latina y Caribe (PNUMA, 2003), GEO Juvenil (PNUMA, 2000), GEO Cidades (ISER, 2002), entre outros.

O relatório Stern (2006), elaborado pelo economista Nicholas Stern para o governo britânico, mostrou a necessidade de se investir em minimização dos impactos das mudanças climáticas para poupar perdas expressivas nos PIBs de todos os países. Entre as informações que mais repercutiram nesse relatório está a de que se não forem tomadas medidas para a redução das emissões, a concentração dos gases geradores de efeito estufa na atmosfera poderá atingir o dobro do seu nível pré-industrial em 2035, provocando aumento na temperatura média global de mais de 2 °C (ANDI, 2010).

Os processos de uso e de ocupação do solo e a apropriação de recursos naturais vêm alterando – com intensidades e abrangências distintas – o meio ambiente no País e no mundo, comprometendo a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e afetando marcadamente a qualidade de vida de grande parte da população, e até mesmo a sua sobrevivência, ameaçando as gerações futuras.

As dificuldades encontradas pelos gestores públicos na busca de eficácia administrativa vêm impedindo que os governos sejam bons governos, em termos de produção de políticas públicas voltadas para uma redução dos níveis de pobreza e de exclusão social.

A mobilização das sociedades, dos governos, dos movimentos sociais e das instituições diversas, em diversos países e continentes, vem mostrando um crescimento significativo da importância da sustentabilidade global, da segurança mundial, dos padrões de consumo e da equidade na opinião pública, nos debates políticos e nos diversos fóruns de maior representatividade, como o de Davos e o Fórum Social Mundial.

Nesse sentido, pode-se apontar o Prêmio Nobel da Paz, que vem sendo entregue nos últimos anos a pessoas e instituições que se destacaram na luta contra a pobreza e em prol do meio ambiente. Exemplos: a advogada Shirin Ebadi, ativista que luta pelos direitos humanos de mulheres e crianças no Irã, em 2003; a queniana Wangari Maathai, por seu trabalho de mobilização das mulheres para promover o desenvolvimento sustentável na África, em 2004; Mohammad Yunus, premiado em 2006 por criar oportunidades econômicas para os pobres de Bangladesh; em 2007, foram premiados Al Gore, ex-vice-presidente dos Estados Unidos, e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), por seus esforços na obtenção e disseminação de importantes conclusões sobre as mudanças climáticas causadas pelos seres humanos, e por estabelecerem procedimentos necessários para reagir sobre tais mudanças.

A velocidade das mudanças climáticas e as suas consequências reforçam a urgência de um novo modelo de cooperação internacional, com novas relações institucionais, diplomáticas, estratégicas, políticas, agendas globais, regionais e locais fortalecendo os princípios da sustentabilidade apontados no Relatório Brundtland.

A busca de um equilíbrio entre bem-estar humano e econômico e a estabilidade ecológica passou a pautar as agendas de desenvolvimento que alcançam graus diferenciados nas diversas nações, marcadamente na relação Norte-Sul ou entre países desenvolvidos, países de economia em transição e países em desenvolvimento.

Guimarães (1997) aponta as dificuldades para a consolidação do desenvolvimento sustentável, correlacionando-as às fortes tendências de manutenção dos atuais modelos de desenvolvimento, que foram construídos sob os paradigmas da economia neoclássica com

desequilíbrios ambientais, sociais e econômicos que acentuam as diferenças e desigualdades.

Segundo Turner (1993), o capital natural é constituído pela base de recursos naturais, renováveis e não renováveis, e pela biodiversidade e a capacidade de absorção de dejetos dos ecossistemas. Os modelos econômicos que levam à perda do capital natural se mostram inviáveis, em longo prazo, como desenvolvimento sustentável.

A organização pode ser entendida como a agregação de indivíduos que têm alguma identidade comum e se unem para alcançar determinados objetivos, com o uso de determinadas estratégias e regras que vigoram na sociedade, articulando instituições e organizações que se coordenam e determinam as relações históricas da sociedade entre si e com os recursos ambientais (NORTH, 1990). No contexto político, segundo North (1990), as instituições geram cooperação e evitam o conflito.

Olson (1999) aponta a influência direta da teoria da escolha pública e a sua visão sobre a democracia pluralista, destacando a competição entre os grupos de pressão como a causadora de ineficiências econômicas e da pressão de demandas particulares de grupos de interesse na agenda pública (OLSON, 1999).

Tais crises têm levado à exaustão de recursos naturais e a desequilíbrios fortes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, caracterizando o eixo de desequilíbrio hemisférico Norte-Sul, norteador de diversas agendas globais atuais.

Essa perspectiva oferece uma moldura para que se entenda o desregramento institucional que acompanha a trajetória quantitativa da economia brasileira na atualidade. A economia opera sob dois ambientes institucionais (ISSACHAROFF et al., 2007):

Governo representativo oferece a perspectiva de atender às preferências dos cidadãos-eleitores. As instituições viabilizam prospectivamente o acesso dos interesses das minorias, ao assegurar representação a todos os segmentos da sociedade;
Ao mesmo tempo, as instituições representativas são tomadas por sua habilidade em implementar a responsabilização (*accountability*), por via da cobrança do governante, por suas ações que venham a contrariar o interesse geral. Agora, *retrospectivamente*, tem-se a capacidade de as majorias se configurarem e, desse modo, obrigar o governo a antecipar e respeitar mudanças de aspirações políticas da sociedade.

De acordo com North (1990), para modelar as organizações é necessário analisar a estrutura de governança, as habilidades e o processo de aprendizagem.

Segundo Scardua e Bursztyn (2003), a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) vem sendo implantada no contexto da descentralização das políticas públicas, com a participação e a representatividade dos atores sociais nos processos de tomada de decisão, apesar de ocorrer de forma fragmentada, descontínua e seletiva. Tal situação resulta de

conjunturas político-institucionais, mudanças nos princípios constitucionais das últimas constituições e de focos diferentes em cada período político.

Scardua e Bursztyn (2003) citam ainda que os problemas estruturais da formação do Estado brasileiro, historicamente centralizador e patrimonialista, repercutem na desestruturação dos governos estaduais e municipais para assumirem responsabilidades e competências já definidas ou a serem regulamentadas na legislação brasileira e, em especial, na legislação ambiental. Tal situação gera obstáculos no alcance da implementação efetiva do PNMA e do Sisnama, o que resulta em prejuízos para a sociedade e o meio ambiente.

A extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), ao adotar uma política de fortalecimento das instituições integrantes do Sisnama, em especial os órgãos estaduais de meio ambiente, celebrou diversos convênios para a ação integrada de controle e fiscalização ambiental. Tiveram apoio também as criações de conselhos municipais de defesa do meio ambiente (Condemas), na busca da consolidação da ação descentralizada na gestão ambiental.

Inspiradas pela ideia de eficiência do processo de descentralização e de eficácia dos governos locais na Inglaterra, as agências de desenvolvimento sugerem mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, como alternativas à crise do Estado. Isso ajudaria a criar um Estado eficiente que contemplasse a construção do desenvolvimento sustentável, por meio do estímulo à inovação, à participação social e à descentralização das políticas (LEAL, 2003).

Santos (1996) ressalta a necessidade de se explorar questões relativas a padrões de articulação e de cooperação entre atores sociais e políticos e a arranjos institucionais que coordenem e regulem transações dentro e por meio das fronteiras dos sistemas político e econômico.

Segundo Ribeiro (2003), a experiência brasileira mostra que o campo da gestão pública tem se caracterizado pela fragmentação das funções administrativas e das iniciativas de projetos ou programas de “modernização” por setor, departamento, organização e processo. Em geral, falta vinculação entre essas iniciativas, dificultando a percepção dos problemas.

A fragmentação e setorialização administrativas e os seus direcionamentos para o desenvolvimento econômico dissociados da gestão ambiental resultam na baixa capacidade das instituições públicas para organizar a cooperação entre as diversas atividades produtivas de um mesmo espaço (GODDARD, 1997).

A fraqueza dos mandatos institucionais e legais e o baixo nível de implementação das políticas e leis ambientais, contextos em que as soluções políticas são pouco claras devido

ao jogo de interesses diversos e é pouca a visibilidade dos resultados alcançados, compromete a governança ambiental (LE PRESTRE, 2003).

Os graves problemas ambientais verificados atualmente no País exigem cada vez mais capacidade de resposta (governança) dos órgãos ambientais. A obrigação do Estado de realizar a ação ambientalista é apontada por Le Preste (2003, p. 23), ao dizer que

o Estado deve identificar e definir o problema e os meios de ação, dar prioridade aos problemas ambientais na agenda pública e decidir sobre a repartição dos custos e arbitragens aceitáveis, a fim de obter a melhor qualidade do meio ambiente.

As mudanças institucionais visam garantir um espaço de negociação e de articulação entre os diferentes segmentos dos grupos locais e entre eles e os atores externos que afetam ou potencialmente podem afetar o desenvolvimento territorial. Tal articulação, em tese, permite que a população local participe e tenha papel de peso nas decisões sobre o desenvolvimento socioeconômico do território onde vivem (TONI et al., 2006).

A participação de grupos de interesse na formulação de políticas pode gerar problemas para a governança quando as organizações da sociedade civil não são adequadamente representativas seja de seus membros, seja do público em geral. Os governos devem ter consciência dos interesses que esses grupos defendem e dos interesses que eles não representam (BORGES, 2003).

Lehtonen (2006) ao analisar a democracia deliberativa e participação na avaliação de políticas no âmbito da OCDE concluiu que os revisores de políticas ambientais têm capacidade de fortalecer as condições para a democracia deliberativa, promovendo mais arenas de discussão e fortalecendo grupos mais fracos, como as autoridades ambientais, no debate intragovernamental, em relação aos demais atores mais fortes economicamente.

Ribot (2006) analisou aspectos da descentralização em países em desenvolvimento, conforme praticada nos últimos 20 anos, destacando a busca de provisão de serviços por governos locais, o desenvolvimento e o manejo local de recursos fomentados por governantes, agências internacionais de desenvolvimento e outras instituições que transferem poder a instituições locais, empresas privadas e organizações não governamentais.

Observa-se no Brasil, no mesmo período, uma participação crescente no processo de tomada de decisão de políticas públicas de representações de classe, ONGs, conselhos locais, grupos de interesse, entre outros. Eles assumem poderes e responsabilidades governamentais no contexto de processos de descentralização, a exemplo dos comitês de bacia hidrográfica em reservas extrativistas, usuários de recursos em florestas nacionais e comunidades de pescadores.

As mobilizações sociais e o envolvimento crescente das ONGs ambientalistas vêm concentrando esforços para a participação ampliada nos processos de tomada de decisão. Ela está presente no interior do aparato político-administrativo, em seus diversos níveis de atuação. Isso se reflete na conformação da estrutura de governança nas diferentes áreas de atuação (FERREIRA, 1996).

Poucas foram as ações realizadas até o momento com o propósito de resolver a questão da fragmentação das políticas ambientais ou de outra natureza. Ao contrário, as diferentes leis, agências, planos e programas, e outros instrumentos criados nos últimos anos, apenas contribuíram para aumentar essa segmentação (CÂMARA; SANTOS, 2002).

Dahl (1997) diz que no termo desenvolvimento sustentável existe uma forte relação entre os princípios, a ética, as crenças e os valores que fundamentam uma sociedade ou comunidade e a sua concepção.

Souza (2004) argumenta que a dinâmica econômica capitalista e globalizada, imediatista e financeiramente predatória em termos de produção, passa a ser a principal matriz orientadora e norteadora do crescimento econômico do País que, com base nas políticas de curto prazo, dão respostas mais rápidas e eficientes na dinâmica financeira global e, com isso, o Brasil vem perdendo sua visão de longo prazo.

Com base nessa visão de Souza (2004), pode-se dizer que esse quadro resulta no enfraquecimento das políticas públicas e sociais, não fugindo a essa regra a Política Nacional do Meio Ambiente. Quanto mais eficientes e eficazes forem os instrumentos governamentais de gestão ambiental maior será a probabilidade de o Governo brasileiro atender as necessidades de seus cidadãos e, simultaneamente, manter seu patrimônio natural.

Ao mesmo tempo, segundo Brown (2001), vem aumentando o nível de consumo de recursos naturais nos países em desenvolvimento, a exemplo da China e da Índia, significando maior pressão sobre esses recursos e maiores externalidades globais, regionais e locais. Esse autor cita ainda que a economia mundial está destruindo lentamente os nossos sistemas de apoio e consumindo sua poupança de capital natural.

A Avaliação Ecosistêmica do Milênio⁷ publicada em 2005 e diversos outros relatórios temáticos são manifestações significativas na busca de um redirecionamento dos modelos de desenvolvimento econômico não sustentáveis, que visam alertar tomadores de decisão sobre os problemas e apontar possíveis soluções (MAWEB, 2005).

Algumas das principais conclusões da Avaliação Ecosistêmica do Milênio foram: a atividade humana mudou para pior os ecossistemas do planeta e mais rapidamente durante

⁷ Em inglês *Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report*. Relatório conduzido por 1.300 pesquisadores de 95 países que especifica que a degradação contínua dos serviços dos ecossistemas é um bloqueio dos caminhos para o Desenvolvimento do Milênio, acordado pelos líderes mundiais na Organização das Nações Unidas em 2000 (MAWEB, 2005).

esses últimos 50 anos do que durante qualquer período na história humana registrada. Taxas de extinção das espécies em ascensão desde a Revolução Industrial aumentaram em pelo menos 50-500 vezes a taxa natural. A teia da vida tornou-se enfraquecida com ecossistemas menos resistentes e menos estáveis, afetando as economias mundiais (MAWEB, 2005).

Gardner e Prugh (2008, p. 12), com base em dados do Banco Mundial, observaram que em 2001 trinta e nove países tiveram um declínio de 5% ou mais em riqueza (medida em uma economia líquida), assim como afirmaram que em 10 países o declínio variou de 25 a 60%, dentro de estimativas conservadoras, porque foram ignorados o esgotamento da pesca, a poluição atmosférica, a degradação das fontes de água doce e a perda de florestas não comerciais.

A discussão global do desenvolvimento sustentável passa, portanto, por aspectos que envolvem desde o fortalecimento institucional do setor ambiental no processo de tomada de decisão até a formulação e execução de políticas públicas, o aumento da participação social nas políticas e nos processos gerenciais, a descentralização com responsabilidade e o compromisso, a revisão dos modelos de apropriação na natureza, em bases mais sustentáveis, e os novos modelos de cooperação internacional para alcançar agendas globais de desenvolvimento sustentável.

2.2 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL – REVISANDO CONCEITOS

Nas últimas décadas do século passado formaram-se o paradigma de desenvolvimento sustentável e a reestruturação da interação entre a sociedade e o meio ambiente. Mas a despeito da consolidação de tendências globais em direção a maior preocupação ecológica, as estruturas institucionais de cada sociedade ainda diferem consideravelmente. Essa distinção tem profundas raízes históricas como afirmam Alcorn et al. (2003):

For thousands of years, people have managed biodiversity resources through a myriad of institutional relationships under local governments ranging from small egalitarian groups to administrative units of dictatorial empires, ranging from a king's rules to common property management traditions, to agricultural traditions and almost invisible local religious taboos, all evolving with changes in local governance relations and adapting to ecological and social challenges (ALCORN et al., 2003, p. 2).

Portanto, para compreender as origens das diferenças e os processos de construção das relações entre sociedade, Estado e recursos naturais, e a conformação de regras, normas e instituições que moldam os modelos de desenvolvimento e apropriação da

natureza, é necessário revisar conceitos e as relações de atores sociais, instituições e poder.

O estudo de governança se estende a todas as perguntas relacionadas com a forma como grupos de pessoas que governam a si próprias e com o meio em que vivem. São, portanto, poucos os assuntos da ciência política e de economia política que não se enquadram no domínio da governança (KEEFER, 2004).

A emergência do conceito de governança, no início dos anos de 1990, marcou um ponto de inflexão claro na trajetória recente do Banco Mundial. Ela representou um deslocamento de preocupações de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes como a legitimidade e o pluralismo político.

Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e da Administração Pública, objetivando promover a "boa governança" e a fortalecer a sociedade civil (BORGES, 2003).

O conceito de governança foi definido pelo Banco Mundial como sendo

a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento, e se constitui em quatro dimensões-chave: administração do setor público; quadro legal; participação e prestação de contas (*accountability*); e informação e transparência (WORLD BANK, 1992).

Há diversas outras definições, de genéricas a definições específicas de governança, como a ambiental e a corporativa. A Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 53) definiu "governança" como:

A soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo, por meio do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa estabelecida. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse.

Melo (1995) definiu o seguinte conceito de governança:

o *modus operandi* das políticas governamentais. Inclui, entre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à participação e à descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (MELO, 1995).

Envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

Com relação à base conceitual que envolve estado e política pública, Diniz (1996, p.12-13) descreve dois conceitos distintos e complementares: "governabilidade" e "governança", configuradores da ação estatal. Segundo o autor:

Governabilidade é entendida como "as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade", tais como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, entre outros. Governança é a capacidade governativa em sentido mais amplo, "envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas", incluindo "o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade.

Coelho e Diniz (1995) atribuem o conceito de governança, centrado sobre a noção de poder social que permeia as relações entre o Governo e a sociedade, como o espaço do exercício responsável e solidário, mas também conflitivo, na criação de soluções alternativas para o tratamento dos problemas vinculados à pobreza e às desigualdades, sustentada por atores participativos.

Se o conceito de governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade.

Governança e governabilidade são consideradas por Araújo (2002) como aspectos distintos e complementares, configuradores da ação estatal. Essa complementariedade foi reforçada por Bresser Pereira (1998) ao dizer que somente se obtém a governança se houver plena governabilidade.

Para Bresser Pereira (1998, p. 33), existe certa indefinição conceitual e normalmente se confunde os dois termos. Para ele a governabilidade é a capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

Pode-se dizer, então, que a governabilidade diz respeito às condições estruturais e legais de determinado governo para promover as transformações necessárias. Já a governança está relacionada à capacidade de colocar em prática as condições da governabilidade, ou seja, transformar o ato governamental em ação pública, articulando as ações do governo.

A ineficiência burocrática, a busca de arrecadação e a corrupção são fatores que fortalecem o ceticismo quanto às instituições públicas. Os cidadãos duvidam que elas sejam capazes de administrar os recursos com sabedoria ou de alocá-los equitativamente. Tais

fatores podem afetar sobremaneira a capacidade institucional para a governança ambiental e comprometer o alcance dos mandatos institucionais e legais (ANDERSSON, 1991).

Esses aspectos apontados por Andersson (1991) e suas relações com a governabilidade e a governança ambiental serão considerados nas análises das entrevistas realizadas com os representantes de instituições, relacionadas com a governabilidade e a governança ambiental no DF.

Santos (1997) observa que o conceito de *governance* tem sido incorporado a partir da perspectiva do Banco Mundial, ou seja, o "modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento". O conceito de *governance* seria, nessa visão, distinto do de governabilidade "que descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político".

Costa (1998) diz que para o Banco Mundial governança foi definida originalmente como sendo a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento.

Segundo Weiss (2000, p. 796-797), a definição de governança varia substancialmente quando se compara com aquelas adotadas por diversas instituições internacionais, tais como:

World Bank – Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources. The World Bank has identified three distinct aspects of governance: (i) the form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions.

UNDP – Governance is viewed as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences.

OECD – The concept of governance denotes the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development. This broad definition encompasses the role of public authorities in establishing the environment in which economic operators function and in determining the distribution of benefits as well as the nature of the relationship between the ruler and the ruled.

Institute of Governance, Ottawa – Governance comprises the institutions, processes and conventions in a society which determine how power is exercised, how important decisions affecting society are made and how various interests are accorded a place in such decisions.

Commission on Global Governance – Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It

includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.

UN Secretary-General Kofi Annan – *Good governance is ensuring respect for human rights and the rule of law; strengthening democracy; promoting transparency and capacity in public administration.*

International Institute of Administrative Sciences – *Governance refers to the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, and economic and social development. Governance is a broader notion than government. Governance involves interaction between these formal institutions and those of civil society.*

Tokyo Institute of Technology – *The concept of governance refers to the complex set of values, norms, processes and institutions by which society manages its development and resolves conflict, formally and informally. It involves the state, but also the civil society (economic and social actors, community-based institutions and unstructured groups, the media, etc) at the local, national, regional and global levels.*

A partir desses conceitos, pode-se identificar como elementos principais que compõem a governança: a maneira pela qual o poder é exercido para o controle do uso de recursos econômicos, sociais e naturais; a instituição de leis e regras que definem como o poder é exercido numa sociedade, fortalecendo a democracia e a participação da sociedade no processo decisório, envolvendo transparência e capacidade institucional; arranjos formais e informais na relação Estado/sociedade; formulação e implementação de políticas públicas, direitos e deveres civis; e Administração Pública.

Rosenau (2000) descreve a governança como sendo um processo de estabilização da sociedade, face aos conflitos internos e externos, a busca de insumos para a sua sustentabilidade, assim como a construção de objetivos e condutas para alcançá-la.

Leal (2003) destaca na discussão conceitual de governança o conceito de “bom governo” e governança local, originado do inglês *local governance*, sendo esta uma noção genérica utilizada na década de 1990, pelas agências internacionais, para o desenvolvimento e explica que

o termo governança local tem um sentido de regulação social com vistas a alcançar a governabilidade. Aproxima-se da perspectiva normativa de “bom governo”, no sentido de postular a “geração de *best practices* por meio da inovação, participação e eficácia; sustentabilidade e confiança, como condições para evitar práticas predatórias nos governos como clientelismo, familismo amoral, corrupção etc.” (LEAL, 2003).

O conceito de governança endereça a problemática de tornar o processo decisório legítimo e identificado com os ideais de cooperação, solidariedade e democracia, que estão na gênese e em organizações dessa natureza. Portanto, envolve conceitos como

participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de “bom governo” como orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional (MALO, 2000).

Araújo (2002) diz que o conceito de governabilidade geralmente se associa à ideia de autoridade política do Estado em si, entendida como sua capacidade de agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e de lhes apresentar um objetivo comum de curto, médio e longo prazos. Portanto, significa o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos, para viabilizar o projeto do Estado para a sociedade.

Esse contexto de legitimidade e de capacidade de articular interesses diversos da sociedade, que foi chamado de governabilidade democrática por Azevedo e Anastasia (2002), é uma variável dependente da capacidade dos governos de serem responsáveis com seus mandatos e compromissos e de terem capacidade de dar respostas à sociedade.

Segundo Azevedo e Anastasia (2002), a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes e, por outro, de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas.

Em situações extremas, o governo pode existir sem governança e vice-versa, distinguindo governo de governança, definindo governo como autoridade formal, com poder de polícia, com habilidade de se levar a efeito políticas públicas, enquanto a governança se volta para a gestão estabelecida em objetivos comuns e compartilhados (CAMARGO, 2003).

Na última década, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se do ajuste estrutural e das reformas macroeconômicas para as reformas do setor público com vistas à "boa governança" e ao *empowerment* da sociedade civil (BORGES, 2003).

Wallström (2003) aponta para a necessidade de se fortalecer e inovar o processo de tomada de decisão de políticas com a busca de uma melhor coerência entre diferentes políticas setoriais, requerendo para isto pressão e cobrança da sociedade civil, assim como o seu efetivo envolvimento na governança.

Agências internacionais de desenvolvimento sustentam que os países em desenvolvimento podem alcançar altas taxas de crescimento econômico pela introdução de medidas de "boa governança", mas geralmente subestimam o tempo e o esforço político necessários para alterar a governança instituída e superestimam as repercussões dos impactos econômicos (GOLDSMITH, 2007).

Para desenvolver a boa governança, os seguintes critérios são apontados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa: descentralização; participação; democracia; transparência; equidade; prestação de contas; *guidelines* (instruções e padronizações); matriz de responsabilidade (quem cria, aprova, atualiza); estabelecimento de *workflows* (relações intra e interinstitucionais na execução de ações); código de conduta

(confidencialidade, propriedade das informações); suporte (a quem procurar em caso de dificuldades e em quais situações) (IBGC, 2007).

É relevante a importância do capital social no manejo coletivo de recursos naturais e no estabelecimento de governança ambiental, com benefícios diretos para o desenvolvimento de comunidades locais e populações tradicionais. Sua efetividade também está no manejo integrado de bacias hidrográficas, de unidades de conservação, de recursos pesqueiros, de vida silvestre, de manejo florestal, entre outros (PRETTY, 2003).

Cavalcanti (2004) relacionou ao conceito de governança ambiental o termo arcabouço e acrescentou os termos sistemas ecológicos como se vê em seguida:

Governança ambiental é o arcabouço institucional de regras, instituições [sic], processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico (CAVALCANTI, 2004, p. 1).

Para Kauffmann et al. (2004, p. 3), o conceito de governança incorpora as tradições e instituições nas quais a autoridade é exercida num país e inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, acompanhados e substituídos, a capacidade de o governo para formular e implementar efetivamente políticas sólidas, e o respeito de cidadãos e do Estado para as instituições as quais governam e a interação entre economia e sociedade

Monteiro (2008) diz que a governabilidade está associada à distribuição de poder decisório primeiramente entre agentes públicos. Por consequência, afeta os processos decisórios privados, de modo a viabilizar os principais resultados macroeconômicos em um dado ambiente institucional.

Nota-se, portanto, que governabilidade tem a ver com estrutura e governança com processo. A primeira significa a existência de um arcabouço político, jurídico e social que permita a elaboração e a implementação de políticas públicas. A segunda indaga sobre a capacidade de o governo bem administrar, articular os diversos interesses existentes e implantar essas políticas.

Pode-se dizer ainda que governabilidade refere-se às condições de legalidade de determinado governo para atentar às transformações necessárias, enquanto governança está relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação.

Para Monteiro (2008), seria, então, controlar as políticas do governo, sem ser incriminado de ingerência no plano político e social; transformar o ato governamental em ação pública; o ambiente governamental em espaço público para a articulação das ações do governo, questionando a governança por meio da demarcação do alcance da governabilidade, imperando, aí, o consenso controlado.

Vê-se, portanto, que a governabilidade decorre diretamente da responsabilidade de os governos darem respostas às demandas da sociedade e cumprirem as regras e normas instituídas. A natureza da relação entre Estado e sociedade afeta, concomitantemente, os graus e as formas de governança do Estado e da governabilidade da sociedade.

Toni et al. (2006) destacam a participação do Estado em seus três níveis de governo (federal, estadual e municipal), sociedade civil e setor privado, variando a importância de cada um em função da escala de governança.

Bursztyn e Fonseca (2009, p. 21) dizem que atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e de pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leva em conta fatores extraeconômicos.

Cavalcanti (2008, p. 5) observa que a definição dada ao novo conceito de governança, incorporado à língua espanhola pela Real Academia, em 2000, capta com clareza a evolução do termo governo para governança:

Arte o forma de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Portanto, fica reforçada a necessidade da busca de um equilíbrio entre Estado, sociedade e mercado. Nesse sentido, existe hoje uma séria competição entre os conceitos que nos auxiliam a compreender os processos de organização e reorganização da sociedade, em um tempo em que as instituições políticas da modernidade estão em crise e em transformação.

Três forças históricas, discretas e sincrônicas referenciam, em conclusão, o vocabulário que diz respeito à governança (CAVALCANTI, 2008, p. 1):

1. O surgimento de temas transnacionais (bens comuns globais, bens públicos globais e os malefícios públicos globais, tais como a integração do mundo financeiro ao comércio internacional, a globalização cultural e o aquecimento global);
2. A crise do conceito estado-nação;
3. Uma mudança na perspectiva da racionalidade instrumental, em que passa a prevalecer a busca de novas instituições para a solução *ad hoc* de problemas, em contraposição ao uso burocrático das instituições preexistentes.

Cavalcanti (2008, p. 1) define os conceitos de governabilidade e de governança do seguinte modo:

Enquanto a governabilidade é entendida como as condições de autossustentação do governo e exercício da autoridade, nos quais atuam de

forma mais incisiva os fatores macroestruturais e políticos (disponibilidade de recursos financeiros; sustentação da coalizão política, etc.) a *governance* refere-se mais às modalidades e às capacidades dos governos locais na implementação e coordenação das políticas, qualificando sua autoridade: como governar; com quem governar, com que prioridades e com que objetivos. Apresenta-se pois como processo dependente das estruturas da governabilidade, mas em construção, numa utopia de criação de uma coesão social instável, capaz de criar um quadro de legitimidade num contexto de incertezas e (in) governabilidade das cidades e nações, como este do fim de século [sic].

Para alcançar uma boa governança é necessário considerar oito características básicas: a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso; a igualdade e a inclusividade; a efetividade e a eficiência; e o suporte à auditoria (CALAME; TALMENT, 2001, p. 10).

De acordo com Calame e Tament (2001, p. 10-11), essas características podem ser explicadas da seguinte maneira:

- (1) Participação – significa que homens e mulheres devem participar igualmente das atividades de Governo. A participação deve contemplar a possibilidade de participação direta ou participação indireta por meio de instituições ou representantes legítimos.
- (2) Estado de Direito – a boa governança requer uma estrutura legal justa que se aplique a todos os cidadãos do Estado, independentemente de riqueza financeira, poder político, classe social, profissão, raça e sexo.
- (3) Transparência – mais do que "a obrigação de informar", a administração deve cultivar o "desejo de informar", sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida resulta um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros.
- (4) Responsabilidade – as instituições governamentais e a forma com que elas procedem são desenhadas para servir os membros da sociedade como um todo e não apenas pessoas privilegiadas.
- (5) Decisões orientadas para um consenso – as decisões são tomadas levando-se em conta que os diferentes grupos da sociedade necessitam mediar seus diferentes interesses.
- (6) Igualdade e inclusividade – a boa governança deve assegurar igualdade de todos os grupos perante os objetivos da sociedade. O caminho proposto pelo governante deve buscar promover o desenvolvimento econômico de todos os grupos sociais.
- (7) Efetividade e eficiência – a boa governança deve garantir que os processos e as instituições governamentais devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade, ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição.
- (8) Suporte à auditoria fiscalizadora – as instituições governamentais, as instituições do setor privado e as organizações da sociedade civil deveriam ser fiscalizáveis pelas pessoas da sociedade e por seus apoiadores institucionais.

A governança ambiental pressupõe vontade política e uma consciência com a qual deve se envolver e do papel de apoio à vida exercido pelos recursos ecossistêmicos. A partir disso, a temática ambiental é incorporada ao conjunto heterogêneo de atores políticos

envolvidos como movimentos sociais, sindicatos, empresas privadas, organizações ambientais, cientistas, pesquisadores, grupos da sociedade civil, instituições governamentais, políticos e outros (LITTLE, 2003).

Hauselman e Valejo (2005) reconhecem dois elementos centrais para que um sistema de governança seja considerado justo e válido: a vontade ou aceitação, pelos associados públicos e privados, de uma estrutura ampla em que gerenciem os seus negócios e um processo de negociação e equilíbrio de poder. Essa estrutura ampla pressupõe, segundo McFarland (2007), o pluralismo político, a eficiência e a transparência nas escolhas e nas decisões públicas, visando incluir ampla gama de atores sociais e processos.

De acordo com Cavalcanti (2006, p. 14), é um enorme desafio para a governança ambiental

lidar com o preconceito de raízes fincadas no inconsciente coletivo nacional forma uma visão pré-analítica antiecológica, forjada em velhas práticas que ratificam a ideia de que ações de proteção ambiental suscitam resistência sob a alegação de que o meio ambiente é uma barreira ao desenvolvimento nacional, principalmente quando esse preconceito emana de formuladores e gestores de políticas públicas (CAVALCANTE, 2006, p. 14).

Apesar do crescente interesse do Poder Público sobre a governança descentralizada, os governos locais em todo o mundo têm recebido deste pouca atenção sistemática (SELLERS; LIDSTRÖM, 2007).

De acordo com Bursztyn e Alves (2009), no Brasil as políticas públicas têm assumido, mesmo que implicitamente, o discurso da boa governança, incorporando alguns desses critérios nos processos de sua elaboração e execução.

Um bom exemplo da adoção da governança ambiental nas políticas públicas aconteceu no Estado de Minas Gerais, com a constituição de uma Comissão Especial de Governança Ambiental da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, instalada em 19 de abril de 2006 e encerrada em 17 de julho do mesmo ano. Esta Comissão estudou as medidas necessárias para ajustar as exigências ambientais ao desenvolvimento do setor produtivo do Estado, tendo proposto 74 recomendações e a criação de um grupo de trabalho (GT) para dar prosseguimento às recomendações, sendo o mesmo constituído por representantes dos órgãos ambientais do Estado, setor produtivo, organizações não-governamentais e universidades, além da assembléia Legislativa. Os temas prioritários para o GT, a serem definidos em planejamento de curto, médio e longo prazos foram: licenciamento ambiental, recursos hídricos, mudanças climáticas, indicadores ambientais, educação ambiental, áreas protegidas e aplicação da Agenda 21 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2006).

Na última década, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se do ajuste estrutural e das reformas macroeconômicas para reformas do setor público, com vistas à boa governança e ao *empowerment* da sociedade civil (BORGES, 2003).

Pode-se dizer, portanto, que a governança se foca no processo decisório e nos objetivos das políticas públicas e, em última instância, na condução do modelo de desenvolvimento nacional.

O enfoque da participação e da democracia na governança foi ressaltado por Neuhaus e Born (2007, p. 7) ao defini-la como:

[...] a capacidade de a sociedade determinar seu destino mediante um conjunto de condições (normas, acesso à informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem à coletividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do Estado e da sociedade (NEUHAUS; BORN, 2007, p. 7).

Para Grindle (2004, apud BUSZTYN; FONSECA, 2009, p. 20), governança consiste em:

Distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público.

Pode-se observar que há convergência dos conceitos, com governabilidade voltada à capacidade de governar, à legitimidade e ao exercício do poder; a governança voltada à capacidade técnica e gerencial das instituições, para executar políticas públicas diretamente relacionadas com a reforma do Estado e com a institucionalização da democracia.

Governança é vista ainda como sendo o conjunto de normas, persuasão e procedimentos que são adequados à vida coletiva de determinada sociedade. É fundamental destacar que governança congrega o conceito de capital social ou cultura cívica (MONTEIRO, 2008; DUTRA, 2007, p. 5).

Nesse sentido, governança incorpora a ideia de comando, coordenação, intervenção e implementação, bem como mecanismos de prestação de contas pelo Estado (DUTRA, 2007, p. 5).

Dobson (2000) aponta duas faces guiadas por normas que qualificam a “boa governança” e a “qualidade” de instituições governamentais, sendo uma o sistema democrático (partidarismo ou processo de representação) e a imparcialidade do processo de execução, e destaca outra como sendo a imparcialidade de instituições governamentais que implementam as políticas governamentais.

De acordo com Unep (2007, p. 519), governança é definida como sendo

a maneira na qual a sociedade exerce controle sobre os recursos. Isso denota os mecanismos por meio dos quais o controle sobre os recursos é definido e o acesso regulado. Explica ainda que há governança através do Estado, do mercado ou de grupos da sociedade civil e organizações locais e que ela é exercida por instituições: leis, sistemas de direito de propriedade e formas de organização social (UNEP, 2007, p. 519).

De acordo com Bursztyn e Bursztyn (2006), as condições essenciais da gestão ambiental são as seguintes: capacidade institucional; transparência; participação; sustentabilidade institucional; gestão partilhada; corresponsabilidade (*ownership*); continuidade; concertação; flexibilidade; recursos humanos; responsabilização (*accountability*).

Ao comparar os critérios para a gestão ambiental, apontados por Bursztyn e Bursztyn (2006), com os critérios da boa governança vemos que há convergência entre ambos.

Essas características são similares àquelas descritas nos conceitos de governança ambiental, reforçando a ideia de que a gestão ambiental relaciona-se diretamente com esses conceitos e torna-se, então, condição necessária para se obter uma gestão ambiental adequada à sustentabilidade.

A partir dos conceitos de governabilidade e de governança, tratados neste capítulo, destacam-se os elementos comuns ou mais incidentes que foram considerados na análise dos dados resultantes das entrevistas realizadas com atores sociais diversos. São eles:

- Distribuição e exercício de poder entre instituições e governo;
- Pluralismo político, eficiência e transparência nas escolhas e decisões públicas;
- Poder social;
- *Modus operandi* de políticas públicas;
- Processo de negociação;
- Vontade política e consciência;
- Participação do Estado, sociedade civil e setor privado;
- Descentralização;
- Exercício da autoridade no gerenciamento de recursos;
- Controle da sociedade sobre seus recursos;
- Relações sociedade e governo;
- Incorporação da ideia de comando, coordenação, intervenção e implementação, bem como de mecanismos de prestação de contas pelo Estado;
- Arcabouço institucional de regras, processos e comportamentos;
- Exercida por instituições: leis, sistemas de direito de propriedade e formas de organização social;
- Reforma do aparelho do Estado, de caráter instrumental;

- As tradições e instituições na qual a autoridade é exercida num país;
- Espaço de criação de soluções de problemas em busca da sustentabilidade;
- Responsabilização e equidade entre os atores;
- Legitimidade do processo decisório, cooperação e democracia;
- Processo de estabilização da sociedade.

Não há consenso na literatura com relação ao grau de importância de cada um desses fatores e esta pode variar de acordo com o contexto histórico, cultural, político, econômico, social, geográfico, entre outros. No contexto do Distrito Federal, o grau de importância de cada um desses temas, quando mencionado pelos entrevistados, foi analisado quando se buscou compreender a relevância de cada tema ou fator para a governança ambiental da unidade federativa.

2.3 ASPECTOS HISTÓRICOS, LEGAIS, INSTITUCIONAIS E CONCEITUAIS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS PARA A GOVERNABILIDADE E A GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL

Este capítulo mostra o processo de construção das políticas de uso e controle de recursos naturais no Brasil dentro de uma perspectiva histórica, correlacionando instituições, regras e arcabouço legal e institucional que moldaram a política nacional do meio ambiente.

Apesar dos avanços em direção aos critérios de reforma e modernização do Estado como descentralização, participação, democratização e capacitação gerencial, eficiência e eficácia, a relação da sociedade, do governo e do setor privado com a natureza ainda reflete a visão colonial utilitarista, imediatista e de uso insustentável dos recursos naturais, aliada a problemas de execução de normas e regras, o que causa degradação ambiental e compromete o desenvolvimento sustentável.

Estão apontados neste capítulo os marcos históricos mais significativos, os atos normativos, gerenciais e políticos, as fases da história e suas contribuições para a evolução conceitual e gerencial da gestão ambiental. A orientação para o desenvolvimento deste tema foi adotada a partir da resposta para a seguinte pergunta: quais os fatores que influenciam no acesso e controle do uso dos recursos naturais no Brasil e como eles relacionam entre si.

A construção da política ambiental brasileira se situa no contexto da construção das demais políticas públicas. Elas são moldadas, muitas vezes, sobre alicerces político-institucionais presentes na história política do Brasil, com forte viés no papel controlador do Estado.

O processo de formulação e execução das políticas públicas no Brasil mudou continuamente desde o seu descobrimento. O modelo autoritário e burocrático do Estado foi aos poucos sendo substituído por processos mais democráticos e participativos.

Essa mudança pode ser observada com mais ênfase a partir dos anos de 1960, no Brasil e no mundo, influenciada pelos problemas econômicos, sociais e ambientais resultantes do modelo de desenvolvimento baseado na teoria econômica neoclássica, de uso imediatista, visando ao lucro e descompromissado com as causas ambientais.

Tal contexto tem resultado em vários movimentos sociais que passaram a pressionar os governos, induzindo transformações na ordem jurídico-institucional e política nos países e nas suas inter-relações, forçando mudanças na estrutura e no papel do Estado e da economia mundial. Na evolução da política ambiental brasileira percebe-se a adoção dos princípios da descentralização, da desestatização, da participação social e da institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos.

Tais mudanças se dão, principalmente, a partir da percepção da falência dos atuais modelos de desenvolvimento e de suas externalidades negativas nas sociedades, nas economias e no meio ambiente, resultando na adoção de novos paradigmas de políticas e de instituições públicas, sociais e privadas, e suas inter-relações no uso dos recursos ambientais, na apropriação dos territórios e nos modelos de gestão adotados.

Desde o período colonial, o uso dos recursos naturais no Brasil se dá de forma predatória, com normas e instituições que reforçam o papel do Estado como mandatário e responsável pelo seu uso, centrado nos sistemas de definição de titularidade jurídica de propriedade do Estado e de concessão de uso.

A gestão pública dos recursos naturais vem sendo construída por meio de regras, mecanismos econômicos como taxas, impostos e cobranças de uso, fiscalização e aplicação de penalidades mediante o descumprimento das regras instituídas, o que caracteriza um sistema gerencial baseado em comando e controle.

Tal modelo de gestão pública pressupõe capacidade gerencial nos sistemas operacionais, conhecimento das dinâmicas ambientais, efetividade nos sistemas de comando e controle e respeito às normas e instituições por parte da sociedade e, muitas vezes, por parte do próprio Estado, enquanto usuário direto de recursos naturais.

Historicamente, pode-se observar que a natureza vem sendo objeto de exploração para fins econômicos, a exemplo do comércio do pau-brasil desde o período do descobrimento. Dessa fase aos dias atuais ocorreram formas distintas e fases de exploração dos recursos naturais, propiciando as bases para a legislação ambiental brasileira e sua aplicação na gestão ambiental.

A governança ambiental, tratada no capítulo anterior, atua fortemente nos temas ambientais mais destacados no contexto nacional e internacional, tais como o aquecimento

global, o buraco na camada de ozônio, a perda da biodiversidade, a escassez de água e o comércio internacional nos padrões de consumo, nas mudanças tecnológicas e estratégias empresariais, no uso e ocupação do solo, na gestão de bacias hidrográficas, no licenciamento ambiental, entre outros.

A seguir, são ressaltados alguns aspectos históricos mais relevantes para a compreensão da relação entre Governo e gestão de políticas que afetam o acesso e o uso de recursos naturais no Brasil, para se identificar a construção das instituições, as regras, os processos gerenciais, a capacidade do Estado na implementação de políticas ambientais, seus poderes e funções, e suas relações com a sociedade e o meio ambiente.

2.3.1 Evolução da gestão ambiental e da governança ambiental no Brasil – de 1500 aos anos de 1930 do século XX

A intervenção do Estado no uso dos recursos naturais no Brasil começou imediatamente após o descobrimento e consolidou-se no Período Colonial, mediante o controle do acesso às terras, por parte da Corte Portuguesa, quando foram adotadas as concessões de terras pelo sistema de Sesmarias⁸, que eram terrenos desocupados entregues pela Monarquia portuguesa, desde o século XII, às pessoas que se comprometiam a colonizá-los dentro do prazo estabelecido (DINIZ, 2002)

Quando os portugueses chegaram ao Brasil, tinham como objetivo principal a exploração das riquezas naturais, em especial ouro e prata, além de madeiras. Para assegurar a proteção das florestas, principalmente diante das ameaças de ataques dos franceses, foram criadas as capitânicas hereditárias, uma das primeiras formas de se controlar o acesso aos recursos naturais no Brasil, para evitar o contrabando da madeira e de recursos minerais (WAINER, 1999) e assegurar o monopólio português desses recursos.

Após o descobrimento, a coroa portuguesa começou a temer invasões estrangeiras no território brasileiro, principalmente de corsários e piratas ingleses, franceses e holandeses que saqueavam as riquezas de terras recém-descobertas nas Américas e no Caribe. Era necessário colonizar o Brasil e administrar de forma eficiente.

As Capitânicas Hereditárias foram instituídas entre os anos de 1534 e 1536, quando o Rei de Portugal, D. João III, resolveu dividir a terra brasileira em faixas que partiam do litoral até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas, constituindo enormes porções de terras conhecidas como Capitânicas Hereditárias, que foram doadas para nobres e pessoas de

⁸ Sistema de Sesmarias: o vocábulo Sesmaria derivou-se do termo “sesma”, correspondente a 1/6 do valor estipulado para uma porção de terra. O termo derivado de “sesmo” ou “sesma” também poderia ter sua origem no que, na época, era chamado no verbo “sesmar” (avaliar, estimar, calcular), ou, ainda, significar um território repartido em seis lotes, nos quais, durante seis dias da semana, exceto domingo, trabalhariam seis sesmeiros (DINIZ, 2002, p. 2).

confiança. Os que recebiam as terras, chamados de donatários, tinham a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver a região.

Os donatários recebiam algumas regalias, como a permissão de explorar as riquezas minerais e vegetais da região. As capitânicas seriam transmitidas de forma hereditária, passando de pai para filho.

Tratava-se de uma forma de promover a ocupação da terra sem onerar a Coroa, uma vez que todos os gastos ficavam a cargo dos donatários, distribuídos entre fidalgos da pequena nobreza, homens de negócios, funcionários burocratas e militares. Entre os capitães que receberam títulos de donatários contam-se feitores, tesoureiros do reino, escudeiro real e banqueiros (DINIZ, 2002).

Houve ainda a instituição de terras públicas, o controle no uso da água subterrânea, para fins de abastecimento humano, e a exploração de recursos minerais e de madeiras, principalmente o pau-brasil (DINIZ, 2005).

De acordo com Nozoe (2005, p. 4), no começo da colonização o território brasileiro

submetia-se a dois conjuntos distintos, e por vezes conflitantes, de normas: as bulas papais e as ordenações do reino. De acordo com os preceitos inscritos nas cartas pontifícias, as terras do Brasil pertenciam à Ordem de Cristo⁹, posto que se achavam colocadas sob sua jurisdição espiritual e cabia-lhe – pelo auxílio financeiro para as conquistas ultramarinas e para fazer face aos gastos para a propagação da fé – o direito de receber o dízimo. Por outro lado, as Ordenações Filipinas, que nada previam em relação à cobrança dos dízimos, proibiam que Ordens, Igrejas e Mosteiros se apropriassem dos maninhos – caso das terras da Colônia, que nunca haviam sido lavradas ou aproveitadas – que não fossem possuídos por título aquisitivo apropriado.

Essa postura da Igreja no controle do acesso e do uso de recursos naturais foi relatada por Soffiati (2005) ao dizer que Jesuítas e Beneditinos apoderavam-se de áreas cobertas com manguezais e exigiam da Diocese do Rio de Janeiro a excomunhão de todo súdito que invadisse as áreas do patrimônio régio cercadas pelos religiosos com o fim de extrair madeira de mangue para energia doméstica, engenhos e navios, e para ser utilizada como material de construção.

Assumindo a defesa da população, o Senado da Câmara representou a Coroa contra as ordens religiosas, em 31 de agosto de 1677, com a súplica de que os manguezais voltassem ao usufruto público (SOFIATTI, 2005, p. 2).

⁹ Ordem de Cristo: foi proposta por cavaleiros templários em 1316 e estabelecida na cidade de Avignon, na França, e fundada em 1319 pelo Rei Dom Dinis, e aprovada pelo Papa João XXII (Giácomo d'Ossa), transformando-se, posteriormente, em uma nova Ordem chamada Irmãos Maiores da Rosa Cruz (SCA, 2010).

Pouco tempo depois, o Capítulo 1º do Regimento de 24 de julho de 1704 reafirmou o direito de propriedade da Coroa sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos e em 10 de julho de 1760 um alvará assinado por D. José reafirmou a posição da Coroa portuguesa com respeito aos manguezais (SOFFIATI, 2005, p. 2).

A Sesmaria era uma subdivisão da capitania com o objetivo de fazer aproveitar a terra. A primeira pessoa que teve a liberdade de distribuir terras no Brasil, inclusive Sesmarias, foi Martim Afonso de Souza em 1532. A sua carta-patente pode ser considerada como o primeiro documento oficial de distribuição de terras nesse sistema no Brasil (DINIZ, 2005).

Segundo Nozoe (2005, p. 19), o sistema Sesmarial foi

nossa primeira forma de ordenamento jurídico da propriedade fundiária, mediante a qual se ocupou menos de 20% do território nacional, decidido no bojo das preocupações com a modernização das relações de produção, não conseguindo estancar o apossamento. Tendo originado nos primórdios de nossa colonização, o processo de apropriação das terras públicas, associado aos interesses rurais dominantes, sobreviveu à nova lei, bem como a outras leis que se seguiram, e dá sinais que não chegou ao seu término nos dias correntes.

Até 1808 a exploração dos recursos naturais no Brasil continuou de forma predatória, visando à exploração máxima e em curto prazo de madeira, ouro e diamantes, com poucos mecanismos de controle mais voltados para a arrecadação de impostos. Em seguida, são considerados alguns aspectos históricos, legais e institucionais do controle do uso e acesso aos recursos naturais, considerando, neste capítulo, somente a fauna, a flora, os recursos hídricos e minerais.

Com relação à fauna brasileira, durante o Período Colonial (de 1500 a 1808) os recursos naturais brasileiros foram tratados como propriedade do Estado. Existiam restrições legais ao acesso a eles, a exemplo da fauna, pois alguns animais não podiam ser caçados. A pesca também era restrita (Ordenações Filipinas, Livro 5º, Título LXXXVIII) (NÉTO, 1999).

A propriedade dos animais silvestres era dos donos das terras em que se encontrassem (Ordenações Filipinas, Livro 2º, Título LIX, § 7º e Título L). Eram considerados "cousas achadas ao vento" quando não se encontravam em alguma propriedade ou não havia neles alguma marca de propriedade (Ordenações Filipinas, Livro 3º, Título XCIV) (NÉTO, 1999).

Tais princípios legais, associados ao poder de polícia, asseguravam a governabilidade do Estado sobre esses recursos, restringindo o acesso livre da massa da população, embora a efetividade das restrições fosse fraca quando se tratava dos proprietários (NÉTO, 1999).

Com relação à flora brasileira, as “Ordenações e Leis” do Reino de Portugal, de 1500, espelhavam a preocupação do Governo português com certos tipos de florestas e mostravam-se contra o dano à propriedade privada em Portugal ao determinar:

...o que cortar árvores de fructo, em qualquer parte que estiver, pagará a estimação della ao seu dono em tresdobro”. E se o dano que assi fizer nas árvores for valia de quatro mil reis, será açoutado e degradado 4 annos para África. E se for valia de 30 cruzados, e dahi para cima, será degradado para sempre para o Brasil (CARVALHO, 1991).

Destacava-se assim a autoridade do Estado português no controle de determinados recursos naturais, no caso florestas, ao mesmo tempo em que colocava como penalidade máxima a expulsão permanente para o Brasil (CARVALHO, 1991). Apesar de não existir registro de condenação específica por essa finalidade, evidencia-se, nesse contexto, a visão de Portugal em relação ao Brasil como destinatário de agressores à natureza e ao patrimônio privado ou público.

Essa preocupação não se reflete no trato dos portugueses em relação às florestas brasileiras, que passaram a ser exploradas de modo predatório. Segundo Gusmão (1990, p. 12),

...a primeira etapa da ocupação do território foi caracterizada, principalmente por atividades predatórias voltadas para a extração de madeira que visava abastecer o mercado europeu”.

Em 1605 foi editado o “Regimento do Pau-Brasil”, por Felipe II, que fixava a exploração no máximo em 600 toneladas por ano, com o objetivo de limitar a oferta de madeira no mercado europeu e manter os preços elevados (WAINER, 1991).

A partir de 1713, após a ocorrência de secas em diversas regiões do Brasil, que foram relacionadas ao desmatamento para a expansão da agricultura, foram editadas legislações voltadas ao controle de tais práticas, estabelecendo severo controle sobre o desmatamento, entre elas a criação da função de juiz de conservação florestal em 1796 (BURSZTYN, 1990, p. 25).

Algumas ações mais destacadas quanto à proteção das florestas foram realizadas pelo Príncipe Dom João, imediatamente após a sua vinda para o Brasil, em 1808, como a criação do Jardim Botânico, em 13 de junho daquele ano, no Rio de Janeiro.

A legislação florestal portuguesa, na prática, nunca chegou a ser aplicada efetivamente no Brasil (PRADO JÚNIOR, 1998), pois a degradação das florestas iniciou-se com a exploração do pau-brasil, tendo sido exportado de modo contínuo até 1872.

Desse modo, pode-se inferir que, apesar da existência da legislação, o próprio governo não lhe dava atenção. Ele favorecia o uso e a ocupação dos territórios e assegurava a colonização portuguesa e os seus meios de produção, altamente predatórios,

assim como os altos rendimentos resultantes da exploração madeireira (PRADO JÚNIOR, 1998).

Wainer (1991) destaca o predomínio do caráter utilitarista e predatório das oligarquias rurais latifundiárias ao visarem o lucro de curto prazo com consequências negativas como a degradação e a exaustão. Na época não houve qualquer preocupação para a introdução de técnicas agrícolas mais apropriadas para evitar o desgaste do solo, possivelmente, devido ao sentimento de abundância dos recursos naturais.

De acordo com Wainer (1991), foi precisamente o sentimento de que as terras eram abundantes que fez com que a agricultura portuguesa praticada na Europa, com algum grau de conservação ou cuidado com os recursos, fosse abandonada e trocada pela agricultura “mineradora” dos portugueses no Brasil.

Somente em 1821 surgiram normas legais sobre o uso da terra, determinando a manutenção de reservas florestais em um sexto das áreas vendidas ou doadas, visando o suprimento de madeiras e lenhas (DALTRO, 2002).

Em seguida, no ano de 1823, José Bonifácio de Andrade e Silva redigiu uma “Representação à Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura”, na qual fez uma eloquente defesa da necessidade de conservar os recursos naturais do País (PÁDUA, 1987).

O sistema Sesmarial de terras perdurou no Brasil até 17 de julho de 1822 quando a Resolução nº 76, atribuída a José Bonifácio de Andrade e Silva, instituiu o alvará, instrumento de titulação de terras. Em 1822, o Príncipe Regente extinguiu o sistema Sesmarial. O novo sistema de ocupação, por meio da cultura efetiva e morada habitual, foi um dos grandes responsáveis pela devastação das florestas (MAGALHÃES, 2002).

Outro avanço no sistema legal brasileiro voltado para a proteção florestal foi a promulgação do Código Criminal, em 1830, cujos arts. 178 e 257 estabeleciam penas para o corte ilegal de árvores (SWIOKLO, 1990).

Mais, tarde, a Lei nº 601/1850 regulamentou o alvará e o regime de terras, tendo permanecido o direito privado por ocupação primária (usucapião), principalmente no interior do País (GDF, 1975). Essa lei, que ficou conhecida com Lei das Terras, estabeleceu que a aquisição de terras poderia ser feita por compra, ficando proibido o usucapião sobre terras públicas, que passou a ser considerado crime. Desse modo, a terra passou a ser mercadoria, perdendo seu aspecto de privilégio (SÉGUIN; CARRERA, 1999).

Em 1872, o Decreto nº 4.887 assinado pela Princesa Izabel Regente deu início à atividade florestal particular no comércio legal de madeiras. Naquele ano, passou a funcionar a Companhia Florestal Paranaense, primeira companhia de iniciativa privada especializada no corte de madeiras, que obrigava o respeito aos direitos dos proprietários das terras e solicitava licenças para o corte das madeiras (PEREIRA, 1950).

Ao final do século XVIII, a Coroa Portuguesa adotou medidas drásticas de controle da atividade minerária, exigindo cotas de tributação e fazendo cobrança exacerbada de impostos, conhecida como “derrama”, induzindo um movimento social contrário a essa política, chamada Inconfidência Mineira.

Com relação aos recursos minerais e à sua exploração no Brasil, o uso da água subterrânea era controlado pelo Estado por meio de uma autorização central, no período 1822-1889, ficando praticamente sem controle do Estado no período de 1889 até 1930.

Com a criação em 1874 da Associação Brasileira de Mineração, transformada nos anos de 1930 no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o controle governamental sobre a atividade minerária foi instituído com mais efetividade (DNPM, 2008).

O Imperador Pedro II, a partir da constatação dos danos causados à cidade do Rio de Janeiro pelo desmatamento da Floresta Atlântica nas encostas do Maciço da Tijuca para o plantio cafeeiro, determinou a realização de um projeto de reflorestamento realizado entre 1861 e 1874, onde hoje está localizada a Floresta da Tijuca, tendo sido a ação pioneira de reflorestamento heterogêneo na América Latina. Foi responsável pelo trabalho de reflorestamento da Tijuca o Major Manuel Gomes Archer (RIOTUR, 2010).

Quanto ao controle de uso da fauna, o Código Civil, em 1916, definiu que os animais selvagens passaram a ser coisas sem dono e sujeitas à apropriação (Código Civil, art. 593), passando a pertencer ao caçador o animal por ele apreendido (Código Civil, art. 595) (COSTA NÉTO, 1999).

Segundo Dias (2005, p. 5), a primeira legislação de proteção aos animais no Brasil foi promulgada no Governo de Getúlio Vargas. Em 10 de julho de 1934, o Governo Provisório promulgou o Decreto nº 24.645, que tornava contravenção os maus-tratos contra os animais brasileiros. Em 1941, a Lei das Contravenções Penais, instituída pelo Decreto-Lei nº 3.688 de 1941, proibia, em seu art. 64, a crueldade contra os animais. Até então tal prática permanecia apenas como contravenção.

A Primeira República (Velha República), por ter sido marcada pela continuidade das fortes influências do coronelismo e das antigas oligarquias rurais, não rompeu com as estruturas socioeconômicas do passado colonial e a economia permaneceu voltada para o mercado externo e baseada fortemente na monocultura (RESENDE, 2006).

O presidente Getúlio Vargas instituiu uma subcomissão para elaborar um anteprojeto de lei, transformado no Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, conhecido como Código Florestal (AHRENS, 2003).

Esse código inovou ao impor limites no direito de uso da propriedade privada, por meio da instituição da reserva legal denominada, à época, “Quarta Parte”, por ser a reserva obrigatória de 25% de vegetação nativa de cada propriedade rural (DEAN, 1996). Mais

tarde, em 1965, esse Código foi atualizado e transformado na Lei nº 4.771, vigente atualmente.

A partir dos anos de 1960, a indústria mineral brasileira expandiu-se de maneira significativa, destacando-se a ação governamental que resultou na implementação do I Plano Mestre Decenal para o Setor de Minerais, que abrangeu o período de 1965-1974, quando foi instituído um novo Código de Mineração e criada a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) (SENADO FEDERAL, 2000).

2.3.2 Dos anos de 1930 aos anos de 1980 – a evolução das instituições e a governança ambiental

A economia do Brasil, principalmente a partir dos anos de 1930, tem sido submetida a um processo de desenvolvimento “amplamente dominado pela crença desenvolvimentista de que quaisquer custos valem a pena para crescer economicamente” (DRUMMOND, 1998-1999, p. 128). Tal crença leva a formas de comportamento negligente quanto à legislação e ao arcabouço institucional, além de produzir efeitos contrários ao que se deseja em termos de sustentabilidade (CAVALCANTI, 2004, p. 2).

A legislação brasileira relativa ao uso de recursos naturais dos anos de 1930 visou regulamentar a apropriação de cada recurso natural no âmbito nacional, tendo em vista as necessidades da industrialização crescente, com foco voltado para a racionalização do uso e exploração dos recursos naturais (água, flora e fauna) e a regulamentação das atividades extrativas (pesca, mineração), assim como definir áreas de preservação permanente (ALMEIDA et al., 2000).

A partir dos anos de 1930, houve tendência de regulação específica e não integrada dos usos dos recursos naturais, gerando políticas setorializadas que atendiam a grupos de interesse diversos, tendo resultado na criação de instituições governamentais voltadas à gestão de recursos específicos, buscando otimizar seu aproveitamento econômico e, ao mesmo tempo, assegurar sua proteção.

O período de 1930-1980 mostrou-se fortemente centrado no processo de industrialização no País, segundo um planejamento nacional pelo Governo federal de se construir bases efetivas para a consolidação de níveis de capacidade produtiva alcançados pelos países desenvolvidos.

Os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) assimilavam a noção de desenvolvimentismo e progresso a partir do crescimento econômico e com uma visão estreita de bem-estar, e pouca ou nenhuma preocupação com as questões ambientais que viriam a tomar espaço dentro das políticas públicas, mais marcadamente a partir dos anos

de 1980, principalmente a partir da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e seus instrumentos de gestão.

Segundo Drummond e Barros-Platiau (2006):

Only since the mid-1980s has the developmentalist model been questioned, for both social and environmental reasons, by a durable and effectual concern with the natural environment among numerous citizens, leaders, and government officials. Although still expanding, such concern remains shy, unevenly spread and very far from the unanimity once held by developmentalism. Indeed, Brazil's most comprehensive environmental regulations and policies were enacted or more strictly enforced only since the early and mid-1980s, when faith in authoritarian government and dirty growth waned (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006, p. 84).

As leis e políticas ambientais no Brasil podem ser divididas em três grandes fases, segundo Drummond e Barros-Platiau (2006), sendo que a primeira compreendeu o período de 1934 a 1964, que foi marcado pelos esforços de crescimento, pela intervenção estatal disseminada e pela expansão da fronteira agrícola. A segunda fase correspondeu ao período de 1964 a 1988, caracterizado, ainda, pela forte intervenção estatal e expansão econômica, sendo que a regulamentação e as políticas ambientais foram renovadas e atualizadas principalmente a partir de 1981. A terceira fase começou em 1988, com a nova Constituição Federal e se mantém até hoje. Seus traços principais são: o baixo crescimento – mas sem que a fronteira agrícola deixe de se expandir – a deterioração da capacidade de intervenção do Estado, o crescimento da legislação e, também, das políticas ambientais.

Na primeira fase, de 1930 a 1964, ocorreu forte processo de regulamentação estatal e consolidação da legislação relacionada com o acesso e uso de recursos naturais. São exemplos o Código das Águas (Decretos nº 24.643/34, nº 24.672/34, nº 13/35 e Decreto-Lei nº 852/38), o Código Florestal (Decreto nº 23.793/34), o Código de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Decreto-Lei nº 25 de 30/11/37), o Código de Pesca (Decreto-Lei nº 794/38 e o Decreto-Lei nº 1.631/39), o Código de Minas (Decreto-Lei nº 1.895/40) e o Código das Águas Minerais (Decreto-Lei nº 7.841/45).

O Estado brasileiro buscou, a partir de 1930, exercer o seu papel de gestor da conciliação de grupos de interesse, abrindo espaços políticos para a manutenção de velhas oligarquias colonialistas, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) (1933), um instituto governamental de fomento aos produtores de açúcar, o Instituto Brasileiro do Café (IBC), para a produção cafeeira; para os produtores rurais da Amazônia, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada em 1966, e no Nordeste a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) na década de 1950 (BURSZTYN, 1990, p. 131).

São exemplos, ainda, dessas instituições federais o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), de 1967, e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) de 1968.

O controle do uso das águas no Brasil voltou a ser exercido pelo Estado no governo Getúlio Vargas (1930-1945), quando se promulgou a Lei do Direito de Água no Brasil (Código das Águas), assim como o Código de Mineração (REBOUÇAS, 1976).

Quanto à questão urbana, segundo Leal (2003), a legislação brasileira remonta ao ano de 1937, com o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que trata do parcelamento do solo de forma muito genérica e indiscriminada, pois regulava tanto a venda de lotes urbanos como rurais.

Para Mukai (1987), o Decreto-Lei nº 58/37 foi sucedido pelo Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, regulamentado, mas sem acrescentar inovações na matéria de parcelamentos, fazendo com que no período de 1938 a 1967 os parcelamentos de solo urbano e rural fossem levados a efeito sem controle ou fiscalização maior por parte das entidades públicas. Faltava uma autorização legislativa que delimitasse atribuições mais eficazes e autorizasse medidas enérgicas junto daqueles que fracionavam lotes de imóveis ao arrepio das exigências mínimas para a formação de núcleos habitacionais.

O Decreto-Lei nº 58/37 e o Decreto nº 3.079/38 não contemplaram a penalização daqueles que os descumpriram, tampouco alinharam os compromissos que os loteadores deveriam ter com infraestrutura e espaços públicos (CORDILOI, 2005). Essa situação resultou no descontrole, em muitas situações, por parte do Poder Público sobre os processos de urbanização.

Cordioli (2005) destaca o processo de urbanização acelerada no período de 1930 a 1970, quando o Brasil recebeu os maiores efeitos da segunda e terceira Revolução Industrial em seu processo de urbanização.

Somente nos anos de 1960 e 1970, com a intensificação do processo de industrialização no Brasil, passou a ocorrer maior engajamento da sociedade nos temas ambientais e sociais, notadamente com relação às consequências desastrosas verificadas com a poluição industrial e a contaminação de áreas urbanas, resultando em problemas graves de saúde pública.

A visão segmentada da questão ambiental no Brasil, consubstanciada por uma legislação fragmentada e individualizada por tipo de recurso natural ou por tipo de uso, foi modificada a partir dos anos de 1970, principalmente após a I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo.

Desde então, vários acordos multilaterais foram assinados pelo Governo brasileiro, como a Convenção sobre Lançamento de Dejetos por Navios (1972), Convenções sobre Espécies de Flora e Fauna Ameaçadas de Extinção (1972) e, mais tarde, o Tratado de

Cooperação Amazônica (1978) e a Convenção Europeia sobre Poluição Transfronteiriça (1979). Essas convenções criam mecanismos gerenciais executados por diversas instituições públicas federais e contribuem para fortalecer a gestão ambiental no País. Portanto, contribuem para o fortalecimento institucional e para a governança ambiental.

A degradação da floresta amazônica no Pará e no Maranhão, ao longo da Ferrovia Ferro-Carajás, após o início da mineração da Companhia Vale do Rio Doce, gerou manifestações de movimentos sociais e de grupos ambientalistas nacionais e internacionais, com questionamentos sobre a sustentabilidade desse projeto parcialmente financiado pelo Banco Mundial. A degradação da floresta relacionava-se também com o transporte do minério de ferro e com a instalação de empresas produtoras de ferro-gusa.

Outra questão polêmica foi o asfaltamento da BR-364 (Cuiabá-Rio Branco), facilitando a implantação de assentamentos rurais causadores de grandes áreas desflorestadas.

Em 1988, os atentados aos animais silvestres nativos foram transformados em crimes inafiançáveis, com a alteração dos arts. 27 e 28 da Lei nº 5.197 de 3 de janeiro de 1967 (Lei da Fauna) a qual proibiu a caça profissional e o comércio deliberado de exemplares da fauna, dentro do Programa Nossa Natureza. Os atentados aos animais domésticos e exóticos permaneceram como contravenções e sem punição (DIAS, 2005).

Ocorreram algumas alterações relevantes na legislação referente à fauna e à flora, a partir da Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, de 12/02/1998, ao definir legalmente o status dos animais silvestres, aumentando sua proteção legal no tocante à fauna silvestre (art. 29, § 3º), tendo elevado os danos à fauna à categoria de crime (COSTA NETO, 1999).

Os diversos modelos de política econômica adotados no Brasil, a partir dos anos de 1950, com o incremento da produção industrial e a expansão da fronteira agrícola mecanizada, contribuíram para o êxodo rural e para o crescimento populacional das cidades, intensificando a urbanização, fato gerador de maior demanda por recursos naturais básicos na construção civil e na indústria (CÂMARA; SANTOS, 2002).

2.4 A GOVERNANÇA AMBIENTAL APÓS A LEI Nº 6.938/81

A necessidade de um arcabouço legal e institucional para fazer frente aos desafios ambientais contribuiu para o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, definida pela Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), que estabeleceu as diretrizes gerais dessa política e os seus instrumentos de implementação (art. 9º), destacando a exigência, em nível nacional, da avaliação de impacto ambiental e do licenciamento para as atividades usuárias dos recursos naturais e efetiva ou potencialmente poluidoras.

A partir desta lei também se consolidou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), formado por instituições federais, estaduais e municipais voltadas para a gestão

dos recursos naturais; ampliou o número de participantes nos processos decisórios; criou a gestão participativa; e assegurou que uma maior diversidade de atores sociais se envolvesse no planejamento e na gestão do uso de recursos naturais.

A adoção do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Meio Ambiente (Rima), com base no art. 9º da Lei nº 6.938/81 e nas Resoluções nº 01/86, nº 23/86 e nº 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), criou mecanismos que favoreceram a governança ambiental. Com esses estudos foram introduzidas as audiências públicas no processo de licenciamento ambiental, abrindo importante espaço de manifestação das populações interessadas ou afetadas por empreendimentos causadores de impactos ambientais, assim como de mobilização no processo de tomada de decisão.

Os instrumentos de comando e controle, característicos da política nacional do meio ambiente, são de regulação direta e implicam o controle direto sobre os empreendimentos que emitem poluentes. O órgão regulador estabelece uma série de normas, procedimentos e padrões a serem seguidos pelos agentes poluidores, assim como penalidades diversas como multas e cancelamento de licenças e embargos para os infratores.

A participação da sociedade no processo decisório ambiental foi fortalecida com a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que instituiu a Ação Civil Pública Ambiental. Ela instrumentalizou a mobilização da sociedade para um envolvimento mais significativo no processo de tomada de decisão quanto a empreendimentos causadores de impactos ambientais.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal que dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente. A Constituição trouxe o meio ambiente para o foco das decisões políticas, reconhecendo a ligação entre desenvolvimento social e econômico e a qualidade do meio ambiente.

No ano seguinte, 1989, por meio da Lei Federal nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), como um esforço do Governo brasileiro de disciplinar a questão da degradação da natureza no Brasil, em especial da degradação da Amazônia, apontada como tema prioritário do Programa Nossa Natureza, coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

O Ibama foi criado como uma entidade autárquica de regime especial, com autonomia administrativa e financeira e personalidade jurídica de direito público, com sede em Brasília, vinculada à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (e, posteriormente, ao Ministério do Meio Ambiente).

A finalidade principal do Ibama é executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais, à sua fiscalização e ao seu controle, de acordo

com o Decreto nº 3.833, de 5 de junho de 2001, que aprovou a estrutura regimental e o quadro de cargos comissionados do Ibama.

O Ibama passou a fiscalizar e a multar empresas degradadoras de florestas, numa tentativa de redução dos desmatamentos ilegais, além da criação e do manejo de unidades de conservação, do controle da pesca, do controle da poluição, entre outras.

Nos anos de 1990 houve perda de importância das audiências públicas durante os processos de licenciamento ambiental. Havia dificuldades de acesso à informação, por parte das populações afetadas, falta de transparência na elaboração dos estudos (para favorecer o empreendedor) e falhas de regulação. Disso resultou a emissão de licenças ambientais falhas (ZHOURI, 2006).

O Ibama passou por várias fases de reformulação, consolidação e de inserção no contexto do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), havendo conflitos de competência com instituições estaduais de meio ambiente devido à não regulamentação dos arts. 23, 24 e 34 da Constituição Federal.

Quanto à gestão ambiental dos recursos hídricos, de acordo com Pereira Júnior (2004), existiram três fases mais destacadas. Na primeira, do período colonial até a década de 1980, a regulamentação do uso de recursos hídricos esteve voltada para o aproveitamento dos potenciais hidráulicos (hidrelétricas) e ao abastecimento público.

Na segunda fase, a partir dos anos de 1980, houve crescente preocupação com as questões ambientais e, conseqüentemente, com os próprios recursos hídricos, que foram incorporados à sua gestão na perspectiva de sua essencialidade para a vida. Na terceira fase, a partir dos anos de 1990, com a consolidação da Constituição de 1988, ocorreu grande avanço na gestão desses recursos, com ênfase no aspecto legal, de estruturação institucional e de implementação dos princípios e instrumentos legais em bacias hidrográficas.

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma profunda alteração em relação às constituições anteriores, atribuindo à União, em seu art. 21, inciso XIX, a competência de instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

Como destaque neste contexto legal e institucional tem-se a criação da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, em 1995, e a sanção da Lei nº 9.433, de 8 e janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

O Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente foi criado pelo Decreto nº 91.145, em 15 de março de 1985, no governo do presidente José Sarney. Esse novo ministério incorporou a Secretaria Especial de Meio Ambiente, antes vinculada ao Ministério do Interior, criada pelo Decreto nº 73.030 de 30 de outubro de 1973.

Durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, o Ministério do Meio Ambiente foi transformado em Secretaria do Meio Ambiente, diretamente vinculada à Presidência da República, perdendo o status de ministério.

Dois anos depois, em 19 de novembro de 1992, já no governo do presidente Itamar Franco, essa situação foi revertida, voltando ao status de ministério, com a criação, em 1993, do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e, em 1995, em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, adotando, posteriormente, o nome de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. No governo Fernando Henrique Cardoso, em 1999, o nome foi novamente alterado para Ministério do Meio Ambiente, permanecendo ainda hoje.

A Lei Federal nº 9.984, de 17 de junho de 2000, criou a Agência Nacional de Águas (ANA), com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos. Esse período foi marcado na maioria das unidades federativas pela instituição de legislações específicas de recursos hídricos, com a implantação de instrumentos técnicos e institucionais do sistema de recursos hídricos como cobrança pelo uso da água e instalação de bacias, fortalecendo os comitês de bacias estaduais e federais, a exemplo do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (PEREIRA JÚNIOR, 2004).

Esse contexto provê meios para o alcance da governabilidade e da governança ambientais, considerando os critérios e os pressupostos descritos no Capítulo 1.

2.5 A GOVERNANÇA AMBIENTAL E AS TRANSFORMAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL NOS ANOS 1990

A década de 1990 caracterizou-se no Brasil por transformações políticas, econômicas, tecnológicas e institucionais, buscando assegurar a inserção do País na nova ordem mundial. Entrou na agenda governamental a transformação do papel do Estado, ocorrendo maior abertura ao mercado internacional, com forte ingresso do capital estrangeiro no processo de privatização, consolidando um Estado mais democrático e menos produtor, no sentido empresarial. O Estado assumiu uma condição mais reguladora ou normatizadora.

De acordo com Acselrad (2005), houve forte ofensiva por parte do setor privado contra a responsabilidade ambiental do Estado, exigindo um Estado mínimo e enxuto, ao mesmo tempo em que atacavam o sistema de licenciamento ambiental.

Ainda segundo Acselrad, o setor privado acusava o Estado de ser lento, atribuindo-lhe a responsabilidade pela falta de emprego no País, exagerando o seu peso diante dos efeitos da busca por *superavit* primário, da elevação das taxas de juros e de outros mecanismos recessivos de estabilização monetária (ACSELRAD, 2005).

A reforma do Estado seguiu a lógica do saneamento financeiro do setor público e do reconhecimento da incompetência do Poder Público na gestão de atividades de mercado. O setor privado foi convocado a assumir algumas funções públicas.

Em 1990, no primeiro dia do Governo Fernando Collor de Mello, foi criado o Programa Nacional de Desestatização (PND), pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Esse programa foi um marco no processo da reforma do Estado brasileiro, resultando na privatização de empresas estatais, como a Vale do Rio Doce e outras 69 empresas dos setores de siderurgia, mineração, atividades de resseguros, petroquímico, refino de petróleo, portos, ferrovias e rodovias, bancos estaduais e regionais e outros, reduzindo, significativamente, a presença do Estado no sistema produtivo brasileiro. Essa fase de privatizações foi incrementada com o apoio do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.

Tais mudanças requereram reformulações significativas na organização interna do Estado, realizadas por edição de 35 emendas constitucionais até 2002. Elas visaram liberalizar mercados e reorganizar o sistema legal brasileiro para enfrentar com mais propriedade as imposições da globalização e da modernização do Estado (RIBEIRO, 2003).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, norteou o processo de reforma do Estado brasileiro. Esse plano definiu como estratégias básicas:

a busca de um novo padrão de financiamento do setor público; a criação de novos modelos organizacionais e institucionais, com ênfase na descentralização, publicização, privatização e terceirização de serviços; e flexibilização e orientação do planejamento e da gestão para resultados, com utilização intensiva de tecnologias da informação e de comunicação e com profissionalização de quadros, com foco nas carreiras estratégicas de Estado (RIBEIRO, 2003).

Essas transformações redefiniram o papel do Estado brasileiro e abriram espaço para a iniciativa privada em setores antes considerados exclusivos da atuação estatal, a exemplo da exploração de petróleo. Em contrapartida, o estado fortaleceria o seu papel no âmbito regulatório (CAVALCANTI; PECI, 2001).

As principais instituições do novo Estado são as agências reguladoras, instituídas em âmbitos federal, estadual e municipal, destacando as agências unissetoriais atuantes em setores como energia, telecomunicações, petróleo e gás, vigilância sanitária, transportes e outros. São exemplos a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS), a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

As agências setoriais criadas atuam diretamente na gestão do uso dos recursos naturais e na qualidade ambiental e de vida da população brasileira. A criação das agências reguladoras visou consolidar o papel regulamentador do Estado nessa nova perspectiva de políticas públicas, consolidando também a participação social em diversos mecanismos de gestão.

Em relação às mudanças favoráveis à democratização, Mappa (2004) afirma que as reformas políticas feitas nos países do Sul não implicam a democratização do Estado ou das respectivas sociedades, mas, sim, o enfraquecimento do Estado, sua fragmentação, implosão.

Essas reformas enfatizam o ajuste e o superávit fiscais, levando o conceito de governança corporativa empresarial ao setor público, em especial em sua contabilidade financeira. Impõem, ainda, um padrão globalizado de gestão financeira, marcadamente dissociado da visão ecossistêmica ou dos princípios do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, as ações institucionais de gestão ambiental são contingentes, resultando geralmente em programas, projetos e em novas instituições para enfrentá-los. Geralmente, ações e agências são de curta duração devido à busca imediatista por resultados. A criação de instituições e agências reguladoras no Brasil nos últimos anos corrobora essa afirmação (LE PRESTRE, 2003).

Como exemplo, pode-se citar o IAA, que foi extinto em 1990 com o fim da tutela do Estado e a desregulamentação do setor sucroalcooleiro, quando o governo deixou de definir o preço da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool.

O conceito de governança vincula-se à prioridade do econômico sobre o político, do capital sobre o Estado, do mercado sobre a democracia, do lucro sobre a justiça social. (MAPPA, 2004). Tal predomínio da temática financeira nas políticas públicas fica evidente ao se considerar o poder conferido nos últimos anos ao Ministro da Economia e às suas decisões.

Isso ocorre em detrimento da efetividade ou dos alcances de seus programas prioritários, juntamente com o foco dado ao acompanhamento dos programas por meio da avaliação de desempenho financeiro, de acordo com o Plano Plurianual do Governo Federal.

O planejamento e o orçamento têm sido fatores determinantes na formulação e na execução de políticas públicas no Brasil. Esses dois fatores exercem papel fundamental no ordenamento das relações entre os atores para a execução das políticas públicas (SILVERWOOD-COPE, 2005).

A política econômica influencia fortemente a governança ambiental, com o desenvolvimento de ações relativas ao Plano de Aceleração do Crescimento, criado pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Esse plano visa à adoção, pelo Governo

Federal, de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltados à melhoria da qualidade do gasto público, e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal (PAC, 2010).

Os reflexos desse contexto de gestão financeira do Governo Federal, na política ambiental, manifestam-se no aumento do número de obras e pedidos de licenciamento ambiental, com pressões políticas diversas para a emissão das licenças, a exemplo das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau no Rio Madeira, em Rondônia, usina hidrelétrica de Belo Monte, no Mato Grosso e no Pará, usina nuclear de Angra III e a transposição do Rio São Francisco, entre outras, obras consideradas prioritárias pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

As obras do PAC, tanto do PAC I quanto do PAC II, demonstram forte viés desenvolvimentista do governo Lula, muitas vezes colocando publicamente a visão deste, quanto ao setor ambiental brasileiro, como sendo de forte caráter burocrático e lento, em descompasso com as necessidades de respostas rápidas para o atendimento de desempenhos orçamentários e compromissos políticos e financeiros.

Para agilizar a emissão das licenças ambientais dos empreendimentos inseridos no PAC, o Governo Federal fez mudanças no Ibama com a criação, em agosto de 2007, do instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), enxugando a estrutura da instituição e, ao mesmo tempo, reforçando a Diretoria de Licenciamento Ambiental. Foram procedidas também mudanças nos cargos-chave do setor ambiental federal, com ênfase no Ministério do Meio Ambiente (ministra e diretores) e no Ibama (presidente).

Tais mudanças visaram dar mais agilidade nos licenciamentos de tais empreendimentos, viabilizando o alcance das metas definidas pelo PAC. Nesse caso, a governabilidade parece ter influenciado a governança ambiental para a consolidação da agenda política do governo Lula.

Durante o segundo mandato do governo Lula, essa visão política sobre o setor ambiental ficou clara a partir das declarações públicas do Presidente e da ministra Dilma Roussef de que o setor ambiental significava um entrave para o desenvolvimento econômico do País, notoriamente às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em referências explícitas ao sistema de licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos da política ambiental nos últimos anos.

Segundo JusBrasil (2010), o presidente Lula solicitou ao Ibama, no dia 10 de agosto de 2010, um plano para a agilização do licenciamento ambiental, reduzindo o tempo da emissão, em especial das obras incluídas no PAC. Tal solicitação se dá nesse contexto de pressões do setor privado, do setor elétrico, do setor de transportes, do setor agrícola, entre outros.

De acordo com Fiesp (2006), embora tenham adquirido volume, poder (com atribuições de fiscalização e licenciamento) e amplitude (com sua implementação também nas esferas estaduais e municipais de governo), a administração pública ambiental, além de ter suas atribuições não clarificadas entre as esferas federal, estaduais e municipais, se mantém, via de regra, como órgão acessório, não partícipe e não responsável das reais metas de Governo.

Ainda segundo Fiesp (2006), igualmente importante por vícios históricos e falta de uma visão institucionalmente clara das suas atribuições, a gestão pública ambiental, é uma espécie de entidade “à parte” das responsabilidades governamentais (e, muitas vezes, até contrariando tais responsabilidades, na medida que partilha seu poder decisório, por meio de conselhos, entre outros, com grupos e entidades sem a legitimidade outorgada pelo voto popular).

Essa situação se agrava com conflitos e invasões de competência administrativa entre os poderes constituídos, criando um ambiente propício às manifestações irracionais e sem amparo nos conhecimentos técnicos e nas reais necessidades do desenvolvimento e da sustentabilidade.

Há conflitos de competência no licenciamento ambiental, assim como disputa de grupos econômicos (com ênfase para a construção civil) para a obtenção dos contratos de prestação de serviços, levando, às vezes, a disputas jurídicas complexas e demoradas que acabam interferindo no andamento dos processos de licenciamento, a exemplo do licenciamento da UHE Jirau. Nesse caso, a licença prévia emitida pelo Ibama foi questionada pela mudança do local para a construção da barragem, devido à recomendação do Ibama após a aprovação do EIA/Rima e da emissão da licença prévia.

Isso faz do licenciamento ambiental, que deveria ter a função precípua de avaliar a sustentabilidade socioambiental de um empreendimento, um mero legitimador do crescimento econômico, como projeto da sociedade, colocando o meio ambiente como um recurso a ser explorado. São problemas comuns nas instituições integrantes do Sisnama a falta de pessoal qualificado, a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros e a desarticulação institucional entre as diversas esferas de Governo.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) instituiu pela Portaria MMA nº 189, de 25 de maio de 2001, a Comissão Tripartite Nacional, constituída por três representantes do Ministério do Meio Ambiente, três da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e três da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma).

As Comissões Tripartites Estaduais e a Comissão Bipartite do Distrito Federal, instituídas pela Portaria MMA nº 473, de 9 de dezembro de 2003, têm as mesmas incumbências em âmbito estadual.

Elas foram instituídas para consolidar um pacto para a busca da melhoria da governança ambiental. O objetivo é promover a gestão ambiental compartilhada entre os entes federativos, de modo a regulamentar os princípios definidos no art. 23 da Constituição Federal no setor ambiental.

O MMA instituiu a Comissão Técnica Tripartite Nacional (CTTN) por meio da Portaria MMA nº 189, de 25 de Maio de 2001, cuja composição inclui representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA).

As ações prioritárias da CTTN são a regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal no que se refere às atribuições dos entes federados para a gestão ambiental; a elaboração de estratégia para articulação e qualificação do licenciamento ambiental com ênfase nas temáticas de energia (eletricidade, petróleo e gás), carcinicultura, assentamentos de reforma agrária e saneamento; o desenvolvimento do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC); o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA); a compensação ambiental e a supervisão da implantação e das atividades das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais (CTTEs).

De acordo com MMA (2009) as CTTEs foram implantadas até 2007 desprovidas de uma metodologia clara e contínua de articulação para a promoção de uma gestão ambiental compartilhada, sendo que a maioria funcionou precariamente, sem focar as suas ações nas principais temáticas relacionadas a gestão ambiental compartilhada e ao fortalecimento do Sisnama, inclusive apresentavam pouca organização institucional interna e ausência de uma estrutura de apoio no âmbito federal. Tal situação levou à pouca efetividade no alcance de seus objetivos.

As CNTTEs instituídas e em atividade em 2008, de acordo com as áreas temáticas (MMA, 2009):

- Licenciamento ambiental: Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso, São Paulo, Rio Grande do Norte, Rondônia, Pará, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.
- Gestão Florestal e Combate ao Desmatamento: Amapá, Goiás, Pará, Mato Grosso, Minas Gerais, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo.
- Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: Amapá, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Tocantins.

- Capacitação – PNC: Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Sergipe, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Rondônia, São Paulo e Tocantins.
- PNMA: Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Tocantins,
- Financiamento da Gestão Ambiental e TCFA: Amazonas, Amapá, Bahia,, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe.
- Gerenciamento costeiro: Amapá, Bahia, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe,
- Política Integrada de Unidades de Conservação: Alagoas, Amapá, Amazonas, Goiás, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará e Tocantins.
- Mudanças Climáticas: Alagoas, Amapá, Amazonas, Goiás, Santa Catarina, Pernambuco, Mato Grosso Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins,
- Combate à desertificação: Alagoas, Maranhão, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

A situação das comissões tripartites no ano de 2008 era a seguinte, considerando-se três condições: Reuniões permanentes, reuniões intermitentes e reuniões suspensas, mostra na figura 3 (MMA, 2009, p37).

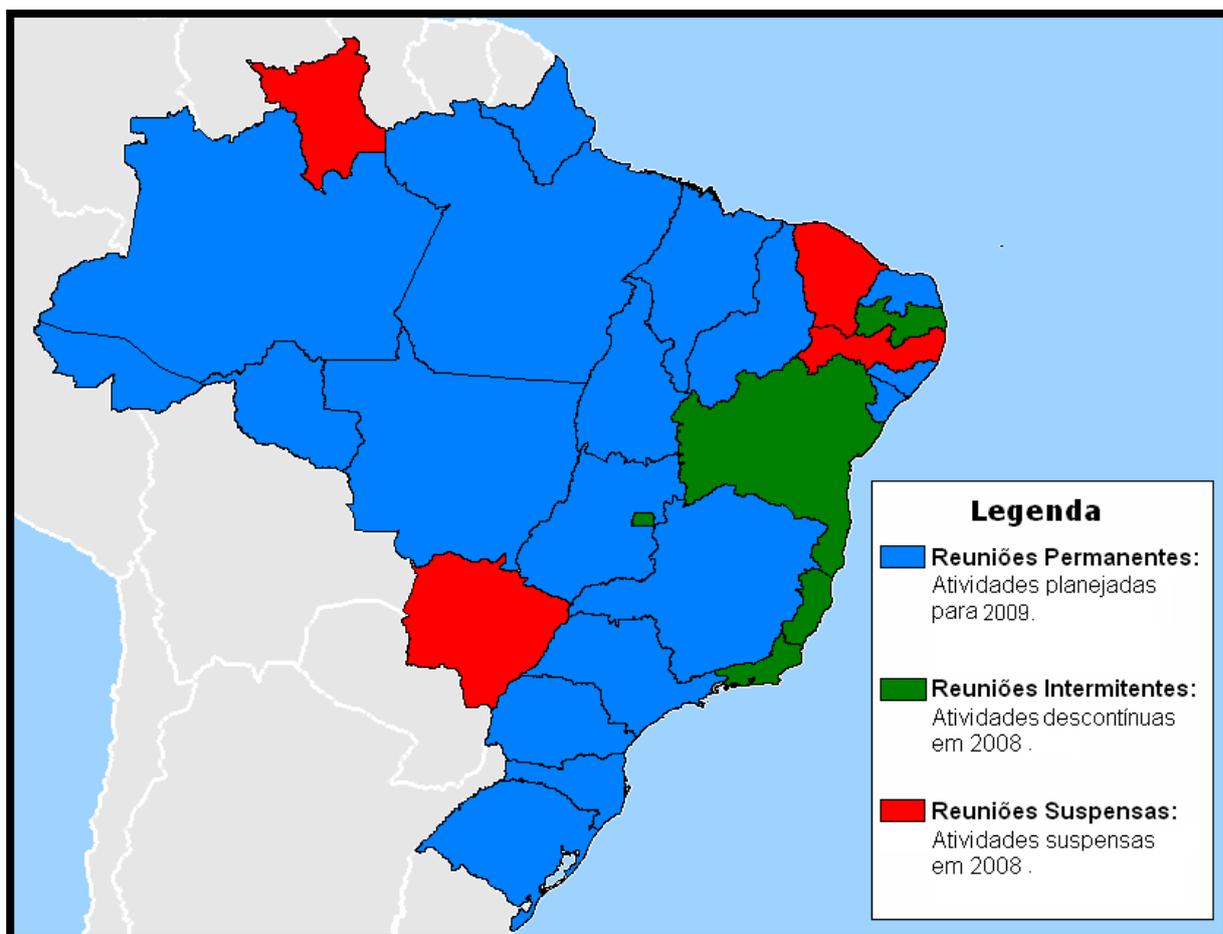


Figura 3 – situação das comissões tripartites no ano de 2008 (MMA, 2009, p37).

O DF teve uma participação pouco efetiva da sua CTTE, desde sua instituição em 2004, com atividades intermitentes. As reuniões da CTTE estavam desativadas entre 2006 a 2007 e foram retomadas com a reinstalação da CTTE/DF em 06/05/08 (MMA, 2009, p. 35). Uma reunião de planejamento da CTTE foi realizada em 26/06/08 e previu a realização de um encontro distrital de Colegiados Ambientais para 2009, mas não foi realizado.

Os principais temas prioritários definidos pela CTTE/DF na reunião de planejamento foram: 1) Fiscalização Integrada; 2) Plano Diretor - PDOT; 3) Gestão de Resíduos Sólidos; 4) Licenciamento Ambiental; 5) Financiamento/TCFA.

A coordenação da CTTE encontrava-se com o SEMARH/DF, até dezembro de 2009, tendo passado à Seduma ainda em 2009.

Com base na definição conceitual de governabilidade e de governança ambiental, apresentados no capítulo 1, pode-se dizer que esta importante linha de articulação institucional e da definição de competências entre os poderes públicos (federal, estadual e municipal), para a execução das políticas ambientais é fundamental à governabilidade e à governança ambiental do DF.

A condição de inexistência da esfera municipal no DF pode estar comprometendo a instituição de uma comissão tripartite, uma vez que as regiões Administrativas não possuem as mesmas competências dos municípios.

De fato, a participação dos municípios tem sido efetiva em diversas comissões tripartites instituídas, a exemplo da CTTE da Bahia, com a discussão de temas relevantes na região sul do estado, sobre a Zona de Processamento de Exportação (ZPE), situada na rodovia Ilhéus-Uruçuca e o complexo Porto Sul/Ferrovia Leste/Oeste. A comissão foi instalada em agosto do ano passado e é integrada por representantes do poder público, grupos de entidades de classe e clubes de serviço e associações.

A Comissão Técnica Tripartite do Estado de SP, formada por representantes dos governos federal, estadual e dos municípios iniciou o “Programa Estadual de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sisnama”. O programa estadual integra o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sisnama de São Paulo que se fundamenta na lógica da gestão ambiental compartilhada entre municípios, estados e União, sempre consideradas as especificidades locais e regionais.

O objetivo desse programa de capacitação é iniciar o treinamento de mil gestores ambientais e integrantes dos conselhos municipais de meio ambiente que representam à sociedade civil, em 200 municípios paulistas. O programa representa um marco na descentralização das decisões sobre o meio ambiente e uma conquista em termos de gestão compartilhada da política ambiental, pois aglutinará representantes do poder público e membros da sociedade civil em torno da gestão ambiental local.

No DF tem-se exemplo marcante as superposições de atuação do Ibama e do Ibram. Ambos apresentam quadro de pessoal deficitário e carência de recursos materiais (infraestrutura e equipamentos). São comuns ainda os conflitos de interesse entre a proteção ambiental e a especulação imobiliária, e a ampliação da infraestrutura urbanística do DF como o alargamento de vias públicas e a implantação de novos bairros.

Essa situação tem resultado em fragilidades, fraquezas e conflitos de competência, comprometendo o desenvolvimento sustentável.

A estrutura atual de Governo, ao buscar viabilizar metas políticas e assegurar a governabilidade, muitas vezes leva à opressão de atores e grupos sociais atingidos pelas obras planejadas ou em execução, mostrando as fragilidades ainda presentes no processo democrático da tomada de decisão quanto ao desenvolvimento econômico do País.

2.6 DEMOCRACIA, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL

O esgotamento do ciclo autoritário-militar (1964-1985) colocou na agenda política o tema da redemocratização e da retórica da participação popular e a partir dos anos de 1980, houve tentativas de implementação de “programas participativos”. Por meio delas se buscava conferir centralidade à questão social e incentivo à mobilização dos cidadãos para os esforços de superação das condições adversas de vida, que penalizavam contingentes significativos da população do País (ANASTASIA; AZEVEDO, 1991). Entretanto, naquele momento, a maioria das experiências colocadas sob a rubrica de programas participativos referia-se ao que Anastasia e Prates (1991) chamaram de “participação restrita ou instrumental”.

Trata-se de uma modalidade de participação constituída quase que exclusivamente por movimentos reivindicativos (associações de bairros e de favelas, movimentos de passageiros de transporte, demandas por serviços de saúde e educação etc.), cujo objetivo é obter melhorias socioeconômicas do Estado.

São organizações típicas de articulação de interesses, orientadas para a produção de “bens coletivos” de natureza negociável (urbanização de favelas, construção de creches, escolas, postos de saúde, saneamento básico), nos quais não estão em jogo questões de “princípios” ou de valores, como no caso dos movimentos sociais.

O Governo buscava alcançar diferentes objetivos: dividir responsabilidades com as comunidades carentes na aplicação de verbas escassas; ampliar os recursos disponíveis por meio da substituição de parte do capital por mão de obra gratuita ou sub-remunerada; aumentar a eficácia na alocação de recursos; elevar o nível de legitimação do governo e/ou das burocracias públicas, entre outros (AZEVEDO; PRATES, 1991).

A participação das organizações associativas de baixa renda era motivada por interesses pragmáticos, ou seja, era vista como forma de conseguir do Poder Público recursos adicionais àqueles eventualmente obtidos com os programas tradicionais. Isso não significa que práticas associativas desse tipo não possam trazer ganhos no campo dos direitos da cidadania. As formas e os graus de *accountability* e de *responsiveness* da ordem política afetam, por sua vez, os padrões de governabilidade vigentes nas diferentes sociedades (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002, p. 36).

As organizações não governamentais, preocupadas com a dinâmica predatória do modelo de desenvolvimento resultante da abertura comercial e da desregulamentação, sustentam que o licenciamento, além de necessário, é insuficiente e apontam a falta de fiscalização como uma das causas da proliferação de conflitos ambientais (ACSELRAD, 2005).

Essa situação ocorre concomitantemente com o aumento da pressão interna e externa exercida por organizações não governamentais e movimentos sociais e políticos em prol da conservação da natureza, do controle da poluição, do uso de tecnologias alternativas, de novos mercados verdes, de alternativas viáveis para o desenvolvimento sustentável, de mudanças nos paradigmas de produção do setor empresarial e da mudança nos padrões de consumo da sociedade brasileira.

Esse processo se dá de forma desigual e cria situações críticas em regiões de desfavorável relação entre contingente populacional, disponibilidade de recursos e baixa eficiência do Governo (VIOLA, 1996).

O processo de abertura de canais de influência política na ação do Estado com instituições setoriais levou a uma configuração complexa e onerosa do aparelho de Estado. Ele tem baixa eficiência e credibilidade, é tomado por práticas clientelistas de recrutamento de pessoal e sofre interferências políticas nas tomadas de decisão. Isso compromete a efetividade das instituições e o seu crescente déficit fiscal (BURSZTYN, 1990, p. 132).

Para Manin et al. (2000), as eleições são instrumentos necessários para a constituição de governos democráticos, mas não suficientes para garantir o controle dos governantes pelos governados. Se a representação foi a solução institucional que viabilizou a democracia nas sociedades contemporâneas (DAHL, 1982), constitui também o seu limite, pelas suas imperfeições e insuficiências.

Segundo Przeworski (1996, p. 25), os governos

são responsáveis quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados.

Monteiro (2008) aponta a aplicabilidade do conceito de governabilidade ao analisar a adoção das medidas provisórias (MPs) como recurso legislativo que habilita o Governo (poder executivo) a operar com maior prontidão e efetividade. Segundo Monteiro (2008), as MPs constituem um mecanismo muito mais rápido por não seguir o mesmo processo de elaboração de uma lei pelo poder legislativo, tendo atuado como instrumento promotor de governabilidade na execução da política econômica durante a implantação do “Plano Real de estabilização da moeda”, desenvolvido pelo Governo Federal no final de junho de 1994. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010).

O Plano Real foi constituído por um conjunto de medidas econômicas elaboradas sob a responsabilidade do ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, assumido como política econômica pelo presidente da República, Itamar Franco (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010).

Mueller (2006) observa que o debate mundial sobre quem e como governar assume significados maiores e se relaciona hoje com a globalização, as intensas mudanças tecnológicas e a democratização. Tal debate engloba conceitos tais como o de boa governança (*good governance*), prática da governança global, governança corporativa e *e-governance*, com implicações importantes para noções modernas de soberania, Estado e democracia.

Outros fatores que incrementam esse debate são a perda de capacidade dos governos de tomar ou implementar decisões sem o concurso de atores alternativos ou complementares (companhias transnacionais e sociedade civil) no exercício das funções associadas hoje tanto à governabilidade como à governança; à globalização; e à “Nova Administração Pública”, orientada para os clientes (MUELLER, 2006).

O modelo de descentralização das políticas sociais aparece como estratégia inovadora para revigorar o Estado e minimizar a crise de gestão das políticas públicas, valorizando poderes locais e promovendo a participação dos cidadãos na gestão pública (COSTA, 2003).

Jacobi e Barbi (2007) dizem que por força das pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. Ainda segundo esses autores, a participação social emerge principalmente como referencial de rupturas e tensões e as práticas participativas, associadas a uma mudança qualitativa da gestão, assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade.

Os governos de diversos países vêm buscando adaptar-se, na medida do possível e com intensidades diferenciadas, à tendência global de redução do papel do Estado. Ao mesmo tempo vêm aumentando a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, o que causa mudanças significativas na composição dos atores sociais tomadores de decisão. Isso é ilustrado pela proliferação de conselhos gestores, comitês e grupos de trabalho multissetoriais e plurais quanto à sua composição e representatividade.

Tal inovação insere na agenda pública novos atores, novos temas, novos procedimentos de responsividade, afetando, conseqüentemente, tanto a natureza das decisões quanto as políticas públicas e os seus resultados (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

Coelho et al. (2005) citam que o debate sobre desenvolvimento, pobreza e desigualdade tem focado cada vez mais a questão da mudança institucional, ao afirmarem que o desenvolvimento depende tanto dos mercados como do bom funcionamento das instituições e, ainda, que a questão crucial para a promoção do desenvolvimento em sociedades pobres é a melhora das suas instituições (COELHO et al., 2005).

Fligstein (2001) e Abramovay (2005) apontam em direção semelhante quando associam processos de desenvolvimento à capacidade dos atores de promover a

comunicação, a negociação e a cooperação entre atores do mercado, da sociedade e do estado.

A sociedade civil brasileira está vinculada à emergência de movimentos sociais, assim como aos processos pelos quais surgiram atores sociais modernos e democráticos. Tais movimentos sociais

adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática, com maior atuação e responsabilidade na formulação e execução de ações inerentes das políticas públicas (JACOBI, 2007).

Diante do processo de descentralização na gestão dos recursos hídricos no Brasil e da possibilidade de participação de diversos atores provenientes dos diferentes segmentos da sociedade, existe a necessidade de conciliação de interesses e de negociação de conflitos, articulada com a capacidade de cooperação entre os atores (JACOBI; BARBI, 2007).

As ONGs expandiram-se nos países em desenvolvimento desde o início da década de 1980, representando um amplo conjunto de interesses, tais como direitos ambientais, humanos e das mulheres (PRINCEN et al., 1994).

Devido à crescente interdependência econômica e ecológica, organizações internacionais e ONGs têm sido cruciais na integração de países em desenvolvimento ao sistema mundial. No entanto, os interesses das organizações internacionais e das ONGs são provavelmente mais consistentes com a agenda dos países industrializados do que com a agenda dos países em desenvolvimento (MILLER, 1991).

O uso de recursos naturais considerados de propriedade comum, como os recursos hídricos, é geralmente regulado por instituições formadas a partir da busca de consensos que aperfeiçoem o acesso a todos os interessados, reduzindo desequilíbrios ou injustiças como privilégios de uns e restrições a outros.

A origem da degradação ambiental e as dificuldades de alcance do desenvolvimento sustentável, segundo Andrade (1994), estão diretamente ligadas aos interesses políticos e econômicos que determinam a ocupação do território.

O conceito de descentralização determina que os órgãos e as autoridades locais tenham poder de estabelecer regras e normas por sua própria conta, de maneira independente. Mas isso não os exime do controle do Estado, que garante o atendimento dos interesses locais da sociedade como um todo e não os de grupos mais fortes e mais organizados (SANTOS, 1997).

Apesar da existência de diversos conselhos ambientais, muitos funcionam de modo instável, com frágil inserção popular, e têm pouca competência para definir grandes temas ambientais nas arenas de discussão e para formular políticas públicas (RIBEIRO, 2006).

Segundo Souza (2000), a participação é uma condição necessária para que estratégias sustentáveis sejam implementadas, principalmente quando é entendida não apenas como ratificação de planos e projetos, como geralmente ocorre, mas como uma participação crítica e democrática desde o início dos processos. O objetivo é o envolvimento, a incorporação de propostas, a gestão aberta dos conflitos e o levantamento de necessidades e aspirações imprevistas.

Alguns fatores podem explicar a fragmentação das ações no âmbito das políticas ambientais. Entre eles, está o tratamento distinto e separado dos recursos, meios e sistemas – ar, água, energia, solos, plantas etc. No contexto administrativo do Estado, essa divisão se expressa pela criação de diferentes agências e instituições responsáveis por diferentes áreas/setores.

Apesar dos instrumentos e das diretrizes para a gestão descentralizada e participativa, a descentralização tem ocorrido de forma fragmentada, descontínua e seletiva. Regiões e estados brasileiros experimentam diferentes graus de implementação nas variadas agendas ambientais (verde, azul e marrom) (SCARDUA, 2003).

A institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) no Brasil tem buscado a incorporação de princípios de democratização das políticas públicas, fortalecendo a participação social no processo de tomada de decisão.

Pode-se apontar ainda como foco da PNMA a ação descentralizada do Estado, dentro dos princípios constitucionais e do arcabouço legal que rege a ação das instituições brasileiras, seguindo a tendência mundial de reestruturação do papel do Estado no contexto das políticas públicas e das suas consequências sobre os modelos de desenvolvimento de cada país.

O desenvolvimento sustentável no Brasil, apesar de não ser avaliado sistematicamente, pode ser percebido por meio da consolidação da descentralização e da constituição de processos decisórios diversos, como conselhos e comitês, para a gestão ambiental em temas diversos, como recursos pesqueiros, florestas, unidades de conservação, bacias hidrográficas entre outros.

Acsehrad (2005) diz que as dificuldades na implantação de políticas públicas ambientais correlacionam-se com a complexidade do arcabouço jurídico e das suas interfaces com outras políticas; com a pouca uniformidade de conceitos na área ambiental; com incertezas da ciência quanto aos fenômenos naturais; com a variedade das estruturas administrativas; com processos legislativos distintos da agenda ambiental, entre outras causas, retardando sua implementação (ACSELRAD, 2005).

Pode-se observar, com base neste histórico, que do descobrimento até os anos de 1930 do século XX, o controle governamental do uso de recursos naturais no Brasil pautou-

se em normas emanadas pelo Governo central, de cunho punitivo, com ações de comando e controle voltados para assegurar a produtividade e o desenvolvimento econômico.

Houve apenas algumas poucas normas isoladas de caráter protecionista, com leis que visavam assegurar a perpetuação de alguns recursos naturais ou assegurar participação dos produtos brasileiros no mercado, característico da gestão de comando e controle administrada por concessões de uso e controle dos processos produtivos.

PARTE III – GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL

3 A CONSTRUÇÃO DA GOVERNABILIDADE E DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL – EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES, MANDATOS, REGRAS E FUNCIONAMENTO, ATORES E FORÇAS INDUTORAS

Este capítulo contextualiza a história do Distrito Federal, considerando as principais iniciativas e os momentos históricos da transferência da capital do Brasil do Rio de Janeiro para o Distrito Federal, e a construção de Brasília, assim como as diretrizes principais sugeridas ou adotadas em suas diversas fases, de modo a compreender as correlações entre tais iniciativas, critérios ou preocupações, a disponibilidade e os usos dos recursos naturais e a montagem de um esquema de gestão desses recursos.

A perspectiva histórica sobre a nova capital apresenta elementos importantes para uma análise comparativa da evolução das relações do Governo, da sociedade e as suas instituições com o território do Distrito Federal, moldando ao longo do tempo as formas de uso e de ocupação do solo e o uso dos demais recursos naturais.

Buscou-se ainda compreender os fatores que influenciaram a relação entre a sociedade e a natureza ao longo da história do DF, visando à compreensão temporal nas ações que determinaram o uso dos recursos naturais e como tais fatores influenciam atualmente nos padrões de desenvolvimento do Distrito Federal.

3.1 PRIMEIRAS INICIATIVAS DA TRANSFERÊNCIA DA CAPITAL PARA O INTERIOR DO BRASIL

Uma das primeiras referências sobre as propostas de interiorização da capital do Brasil é atribuída a Francisco Tosi Colombina, cartógrafo genovês. Em 1750, ao escrever a Carta de Goiás, ele sugeriu a transferência da capital para o Planalto Central, com vistas ao aproveitamento econômico das potencialidades da região (SILVA, 1999).

Pouco antes de 1750, em 1746, as terras relativas ao Planalto Central foram apropriadas pelo Bandeirante Antonio Bueno de Azeredo, quando teve início a colonização da região (GDF, 1975).

A necessidade de interiorizar a sede do poder no Brasil voltou a ser difundida, em 1808, na mídia escrita, no jornal *Correio Braziliense*, pelo jornalista Hipólito José da Costa.

Pouco antes da invasão de Portugal pelas tropas napoleônicas, o regente D. João VI transferiu a Corte portuguesa ao Brasil, deixando Lisboa como metrópole abandonada. Até

esse momento da história brasileira, havia apenas a capital administrativa instalada na cidade do Rio de Janeiro, transferida de Salvador em 1763.

Segundo Vidal (2009), D. João VI considerou a possibilidade de construir uma cidade específica para acomodar a capital do Brasil ou de reformar a cidade do Rio de Janeiro, deixando-a com ares de capital europeia, para encenar a ideologia do poder, ou se construir uma nova cidade nos moldes de Versalhes (França), São Petersburgo (Rússia) ou Washington (Estados Unidos). Foi escolhida a primeira opção.

Mas as condições climáticas desfavoráveis (clima quente e úmido) ao padrão europeu da Corte e o desconforto da Família Real ao permanecer na cidade do Rio de Janeiro motivaram a busca por novas áreas, com mais amenidades climáticas, nas áreas mais altas da cidade do Rio de Janeiro, como o Alto da Boa Vista, assim como a construção de parte da cidade em áreas de pântanos e manguezais, e a presença de mosquitos associados a questões de defesa militar da capital motivaram grande investimento em melhorias e urbanização da cidade.

Em 1813, Hipólito José da Costa Pereira Furtado de Mendonça, mais conhecido como Hipólito da Costa, jornalista brasileiro, citou que a nova capital deveria ser erguida

...num ponto central que se acha nas cabeceiras do famoso Rio São Francisco. Em suas vizinhanças estão caudalosos rios, que se dirigem ao norte e ao sul, ao nordeste e ao sudeste, vastas campinas para criações de gados, pedra em abundância para toda sorte de edifícios, madeiras de construção para todo o necessário, e minas riquíssimas de toda qualidade de metais; em uma palavra, uma situação que pode comparar com a descrição de um paraíso terreal (VIDAL, 2009, p. 43).

Vê-se que Hipólito da Costa ressaltou os aspectos ambientais da região apontada, em especial a disponibilidade de recursos naturais, para a construção de uma cidade do porte de uma capital. Veremos que esses aspectos ambientais foram considerados nos estudos posteriores que identificaram o local para a construção de Brasília e o estabelecimento do Distrito Federal.

Em 1823, ano da constituinte do Império, José Bonifácio apresentou projeto para mudar a capital do País, sugerindo o nome “Brasília” para a nova cidade.

Em 1824, José Bonifácio de Andrada propôs uma nova cidade para assumir a função de capital, localizada onde seria hoje o oeste do Paraná, que se chamaria Pedrália, cujo projeto urbanístico distingue detalhadamente setores de habitação do centro cívico e político com palácio, ministérios, parque público e urbanização em quadras com construções arquitetônicas em estilo neoclássico (VIDAL, 2009).

Em 1852, o parlamentar pernambucano Holanda Cavalcanti apresentou projeto ao Senado, dando continuidade à proposta de José Bonifácio (PONTUAL, 2010), propondo a construção da cidade de Brasília no Planalto Central.

Veremos mais tarde que essas concepções foram, de certa forma, reproduzidas nos projetos de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer durante o governo de Juscelino Kubitschek. Tais preocupações com o contexto ambiental, geográfico e de produtividade de alimentos permearam, portanto, as propostas de transferência da capital. Esses motivos se somavam à questão da segurança militar implícita no afastamento do litoral, ameaçado por invasões, saques e guerras.

Há registros de estudos para a transferência da capital, por questões de segurança, em 1823 e 1849, para as cidades de Paracatu e São João del Rey, respectivamente, e a cidade de Formosa em Goiás (SEMARH, 2001).

Um novo projeto da capital foi elaborado em 1877 por Francisco Adolfo de Varnhagen, Visconde de Porto Seguro, historiador e diplomata brasileiro que fez a primeira viagem ao Planalto Central para localizar a futura capital, tendo sugerido o nome de Imperatária (PONTUAL, 2010).

Em 1891, a primeira Constituição da República estabeleceu, em seu art. 3º, uma área de 14 mil km² no Planalto Central a ser demarcada para a transferência da futura capital (PONTUAL, 2010).

Em 1892, foi nomeada, pelo presidente Floriano Peixoto, a Comissão Exploradora do Planalto Central, composta por 21 pessoas e chefiada pelo astrônomo e geógrafo belga Louis Ferdinand Cruls. A chamada Missão Cruls demarcou uma área de 14.400 km², considerada adequada para a futura capital, que ficou conhecida como “Quadrilátero Cruls” (formado pelas áreas que incluíam as lagoas de Formosa, Feia e Mestre D’Armas). Esse local foi o mesmo indicado por Varnhagen (PONTUAL, 2010).

Foram considerados pela Missão Cruls os aspectos relativos a clima, água, opções de comunicação com o litoral, situação topográfica, entre outros. Foi escolhida uma região que pertencia aos municípios de Luziânia e Planaltina, em Goiás. O plano foi concluído em 1896 indicando uma área compreendida entre os rios do Torto e do Gama, recomendando a criação de um lago artificial.

Nesse período, a Missão Cruls apresentou dois relatórios, um em 1894 e outro em 1896, ano da conclusão dos estudos técnicos sobre o local demarcado e indicado para a construção da nova capital.

Após um período de descontinuidade do planejamento da transferência, o assunto foi retomado em 1922, no Centenário da Independência. O Governo lançou, na cidade de Planaltina, em 7 de setembro, a pedra fundamental da nova capital, no Morro do Centenário, localizado a 9 km desta cidade.

Esse ato simbólico voltado para a construção da nova capital do Brasil teve respaldo pelo Decreto nº 4.494, de 18 de janeiro de 1922, assinado pelo Presidente Epitácio Pessoa, com base no art. 2.

A área de localização do DF foi confirmada pelo Presidente da República, no mesmo decreto, em seu art. 1º, que diz:

“Art. 1º A Capital Federal será oportunamente estabelecida no planalto central da República, na zona de 14.400 quilômetros quadrados que, por força do art. 3º da Constituição Federal, pertencem à União, para esse fim especial já estando devidamente medidos e demarcados (sic)”.

Durante a ditadura getulista (1930-45) houve mais uma iniciativa no sentido de interiorizar a capital que ficou conhecida como “Marcha para o Oeste” ou “Programa do Rumo Oeste” (RIBEIRO, 2008, p. 44).

Esse posicionamento de Vargas evidenciou a intenção do governo de promover a interiorização no Centro-Oeste, dando continuidade às iniciativas de se concretizar essa ideia, quase 200 anos após as primeiras manifestações nesse sentido.

Em 1946, esse tema foi retomado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, que instituiu a Comissão Técnica de Estudos de Localização da Nova Capital, chefiada por Djalma Poli Coelho. Essa comissão confirmou a região indicada para a capital pelo relatório da Missão Cruls.

Tais estudos foram reforçados pelo Congresso Nacional por meio de uma lei que previa a realização de estudos definitivos de localização da nova capital, sob a responsabilidade de Aguinaldo Caiado e, depois, do Marechal José Pessoa (SEMARH, 2001).

A área identificada pela Comissão Polli Coelho foi aprovada finalmente em 8 de setembro de 1955, pelo presidente Café Filho, localizada entre os rios Preto e Descoberto e os paralelos de 15º30' e 16º35', abrangendo as terras de três municípios goianos: Planaltina, Formosa e Luziânia. Juscelino Kubitschek, em 1955, durante comício de campanha como candidato à presidência da República, na cidade de Jataí (GO), prometeu transferir a capital do País para o Planalto Central, caso fosse eleito.

A Figura 4 mostra a localização dos quadriláteros definidos pela Missão Cruls e pelo Relatório Belcher para a implantação da cidade de Brasília, sendo eles o sítio castanho, sítio verde, sítio azul, sítio vermelho e o sítio amarelo.

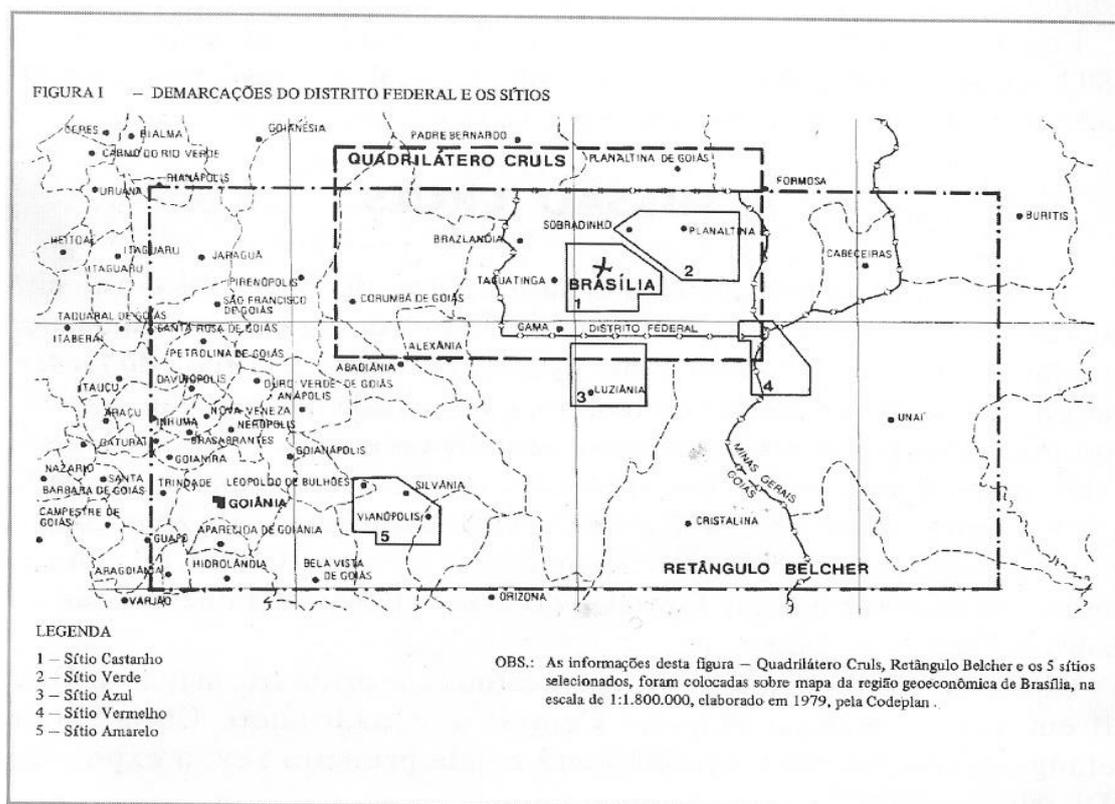


Figura 4 – Áreas relativas aos quadriláteros da Missão Cruls e do Relatório Belcher para a definição do local de construção de Brasília (FONSECA, 2001, p. 164).

Ainda em 1955, o Governo Federal escolheu, com base no Relatório Belcher, uma área denominada Sítio Castanheira, como local de construção de Brasília, com área total de 5.850 km² e previsão para uma população 500.000 pessoas, com consumo de água per capita de 400 litros, em função da disponibilidade subterrânea (SETTI, 2005, p. 162).

No ano seguinte, o presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira deu início aos trabalhos da construção da nova capital, com base na Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, que dispunha sobre a mudança da capital e criava a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), responsável pela construção e urbanização de Brasília e a primeira instituição pública criada (SEMARH, 2001).

Naquele mesmo ano foi lançado o edital do concurso do plano piloto, publicado no Diário Oficial de 30 de setembro de 1956. Em outubro, o governo de Juscelino começou, efetivamente, a construção da cidade com as obras da residência presidencial provisória, o Catetinho, concluído em 9 dias. Começaram a ser construídos o primeiro aeroporto e o Palácio da Alvorada.

Em 1957, o projeto do arquiteto e urbanista Lúcio Costa foi escolhido vencedor e a partir da sua aprovação o Governo Federal deu início às obras de construção de Brasília (PONTUAL, 2010).

A cidade foi inaugurada em 21 de abril de 1960, apesar de existirem muitas deficiências na infraestrutura. O seu traçado urbano e as grandes construções características da sua função de sede do poder da República estavam basicamente prontos (RIBEIRO, 2008, p. 30).

A seguir, serão tratados alguns aspectos relevantes da conformação histórica das instituições, regras e mandatos institucionais que se responsabilizaram pela gestão administrativa do DF, com ênfase nas instituições que gerenciaram ou que ainda gerenciam o acesso e o uso dos recursos naturais.

3.2 ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E BASES LEGAIS PARA A GESTÃO ADMINISTRATIVA DO DF

Um dos objetivos mais destacados da construção da nova capital foi a interiorização de uma parcela da população brasileira, mediante o deslocamento para uma área que deveria integrar-se ao restante do País. Isso produziu reflexos ideológicos, especialmente porque se anunciava o grande projeto como algo que redimiria a região central, relativamente pouco ocupada até então (RIBEIRO, 2008).

Para gerenciar a infraestrutura necessária para iniciar as obras da construção de Brasília, foram criadas instituições com finalidades específicas (administração patrimonial, de terras, abastecimento, planejamento, obras, entre outras).

Visando assegurar o abastecimento de água e ao mesmo tempo a proteção dos mananciais mais expressivos, foram construídas as barragens que formaram o Lago Paranoá e o Lago Descoberto, em 1961 e 1963, respectivamente. O serviço de água e de esgoto era de competência da Divisão de Água e Esgoto da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), constituída em 19 de setembro de 1956 pela já citada Lei nº 2.874/1956.

Em 1959, essa Divisão de Água e Esgoto foi elevada à condição de Departamento de Água e Esgoto, tendo continuidade o crescimento das demandas por água e energia no DF. A Novacap foi desmembrada em 1964 em serviços específicos como o Serviço Autônomo de Água e o Serviço de Energia Elétrica.

O GDF criou, pelo Decreto-Lei nº 524, de 8 de abril de 1969, a Companhia de Água e Esgotos de Brasília (Caesb), uma empresa pública de direito privado regida pela Lei das Sociedades Anônimas (CAESB, 2010).

Por meio da Lei nº 2.416, de 6 de julho de 1999 a Caesb passou a ser denominada Companhia de Saneamento do Distrito Federal. Em 18 de janeiro de 2005, a Lei nº 3.559 alterou a Lei nº 2.416, mudando a denominação da empresa para Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb).

O processo de planejamento do DF, durante a década de 1970, passou a ter como preocupação central assentar a população migrante fora da Bacia do Lago Paranoá, especialmente fora do Plano Piloto. O argumento usado era a capacidade limitada do lago e a necessidade de preservação de Brasília como cidade administrativa (GDF/GOLDER/FAHMA, 2004).

A partir dessa decisão, o GDF passou a elaborar diversos estudos urbanísticos visando subsidiar o planejamento dos novos núcleos urbanos, chamados cidades-satélite.

Destacam-se o estudo *Núcleos Habitacionais Futuros*, publicado pela Codeplan em 1972; o de zoneamento industrial e residencial do DF, com propostas do Conselho de Arquitetura e Urbanismo em 1972; e o I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília em 1974.

Todas essas iniciativas defendiam a criação de novas cidades-satélite e o estabelecimento de um cinturão de proteção para a Bacia do Lago Paranoá (GDF/GOLDER/FAHMA, 2004).

O Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT), elaborado em 1977, identificou as áreas do DF mais adequadas à expansão urbana e a outros usos, considerando o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a capacidade de transporte.

Nesse estudo, o eixo Taguatinga-Ceilândia-Gama foi indicado como o mais adequado para suportar as pressões do crescimento urbano. Isso levou o GDF a induzir fortemente a expansão urbana para esse eixo, em consonância com os estudos ambientais realizados desde a Missão Cruls e o Relatório Belcher, que apontavam essa área como a mais propícia para a urbanização.

Em seguida ao PEOT foram feitos, na década de 1980, o Plano de Ordenamento Territorial (POT), de 1985, e o Plano de Ocupação e Usos do Solo do Distrito Federal (POUSO) de 1986 a 1990. Este último introduziu diretrizes relativas à preservação ambiental, consistindo num macrozoneamento para o controle e o uso do solo.

O Plano diretor de Ordenamento Territorial - PDOT foi instituído para atender a legislação básica que regulamenta o processo de uso e ocupação do solo nas cidades, de acordo com a Constituição Federal, no art. 182, § 1º, que estabelece o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do município que, no caso do Distrito Federal, deve ser aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, sendo obrigatório para esta unidade da Federação (SEDUMA, 2010). A Lei Orgânica determina a obrigatoriedade do PDOT como instrumento básico da política de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, devendo ser aprovados por lei complementar.

Ainda com relação à regulamentação do PDOT, a Lei Federal nº 6.766/79 alterada pela Lei Federal nº 9.785/99, que trata das normas gerais sobre o parcelamento do solo

urbano, e institui, em seu art. 1º, parágrafo único, que os estados, os municípios e, por conseguinte, o Distrito Federal, poderão estabelecer normas complementares a esta legislação, relativas ao parcelamento do solo para adequação às peculiaridades locais.

O PDOT, como instrumento técnico norteador do parcelamento do solo encontra respaldo legal ainda no Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001, que detalha o art. 182 da Constituição Federal, estabelecendo o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que deve conter um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano (SEDUMA, 2010).

Considerando tais instrumentos legais, o PDOT é um instrumento legítimo de regulamentação do uso do solo e acesso aos recursos naturais, ao definir zonas de uso urbano, agrícola, mineral, aproveitamento de recursos hídricos, conservação da natureza, entre outros. Consequentemente torna-se um instrumento fundamental para a governabilidade e governança ambiental no DF, pois legitima um processo democrático de participação popular, por meio de audiências públicas, para discussão das propostas apresentadas pelo poder executivo, sob responsabilidade da Seduma.

Apesar da busca pela Seduma de possibilitar a participação popular, muitas vezes os grupos de interesse sobrepõe alterações nas propostas de uso do solo que não são compartilhadas ou consensadas, gerando conflitos de interesse e interveniências políticas, quando da submissão do PDOT na Câmara Legislativa, onde parlamentares alteram a proposta original por meio de emendas ao projeto de lei que o regulamenta.

Esta situação levou a ações judiciais diversas, assim como intervenção do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), impedindo a implantação do PDOT, como no caso do proposto Bairro Catetinho, de interesse do setor privado da construção civil e repudiado pelos grupos ambientalistas e órgãos ambientais, assim como pelo próprio MPDFT, em função do possível comprometimento de uma área ambientalmente sensível e importante para a recarga de aquíferos e manutenção de mananciais na região sul do plano piloto.

A partir de 1992, o GDF instituiu os Planos Diretores de Desenvolvimento Territorial (PDOT), sendo esses os principais processos de planejamento do DF atualmente (2010), conforme mostra a Figura 3.

O PDOT de 1992 foi elaborado de forma a prever uma população prevista para o DF, até 2030, da ordem de 1.223.045 habitantes distribuídos por diversas localidades a serem implantadas, com vistas ao adensamento populacional de localidades existentes.

Em 1997, o PDOT, mostrado na Figura 5, estabeleceu que a ocupação das zonas urbanas incidentes sobre a Bacia do Lago Paranoá só poderia ocorrer a partir de um

planejamento global que especificasse a população prevista e a localização dos empreendimentos urbanísticos.

Isso precisava estar em consonância com a capacidade de suporte da bacia, cujos fatores limitantes deveriam estar definidos pelo Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal.

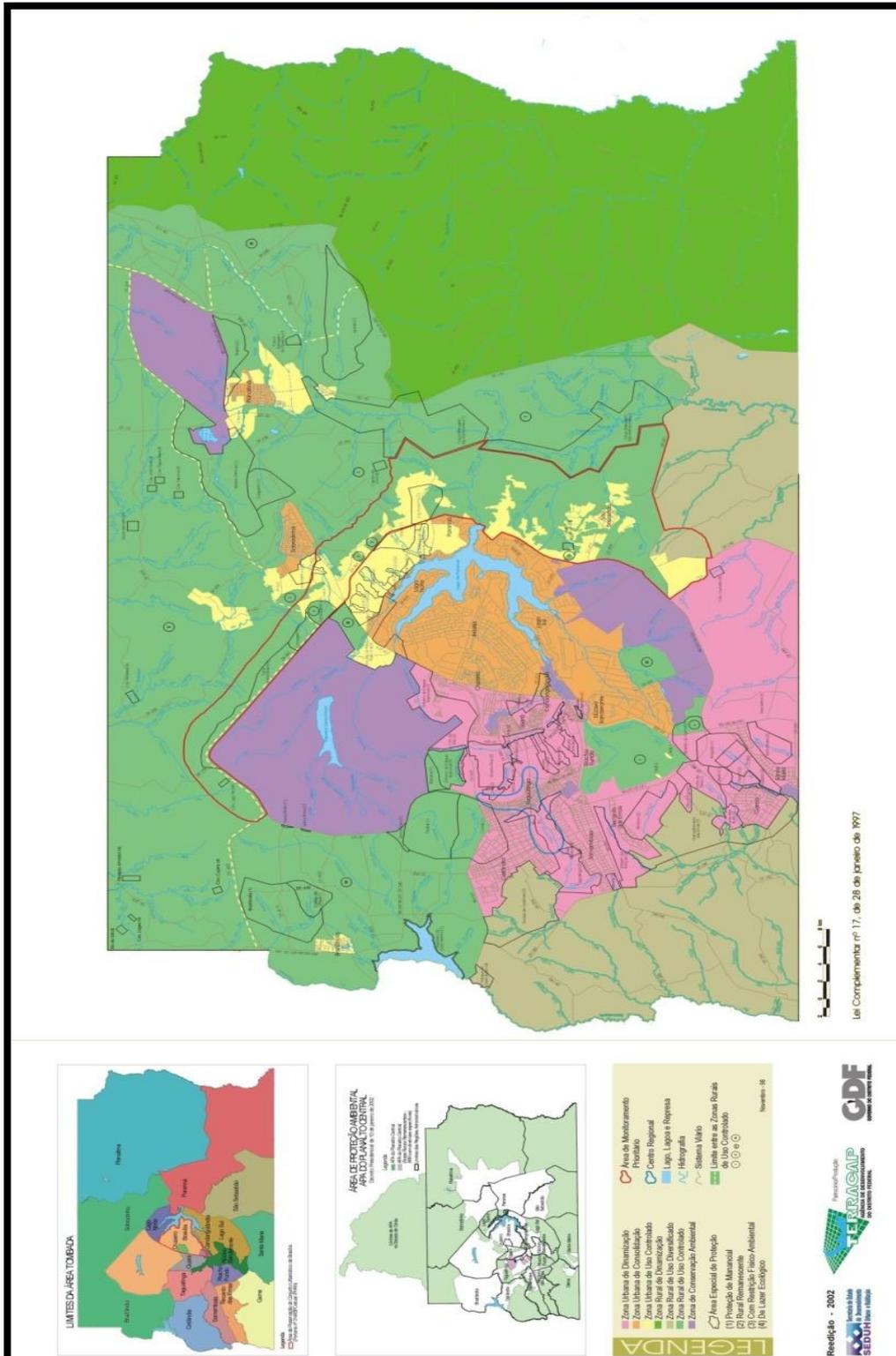


Figura 5 – Macrozoneamento do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT, 1997).
Fonte: SEDUMA (2008).

Com a revisão do PDOT em 2009, buscando-se atender a definição da Lei Orgânica do DF que determina revisão decenal deste instrumento de planejamento governamental, o PDOT acrescentou novas áreas urbanas, ou como expansão das áreas já consolidadas, como o setor Sudoeste, ou como áreas não novas, como setor Mangueiral, Sol Nascente, Pôr do Sol e Catetinho (Figura 6)

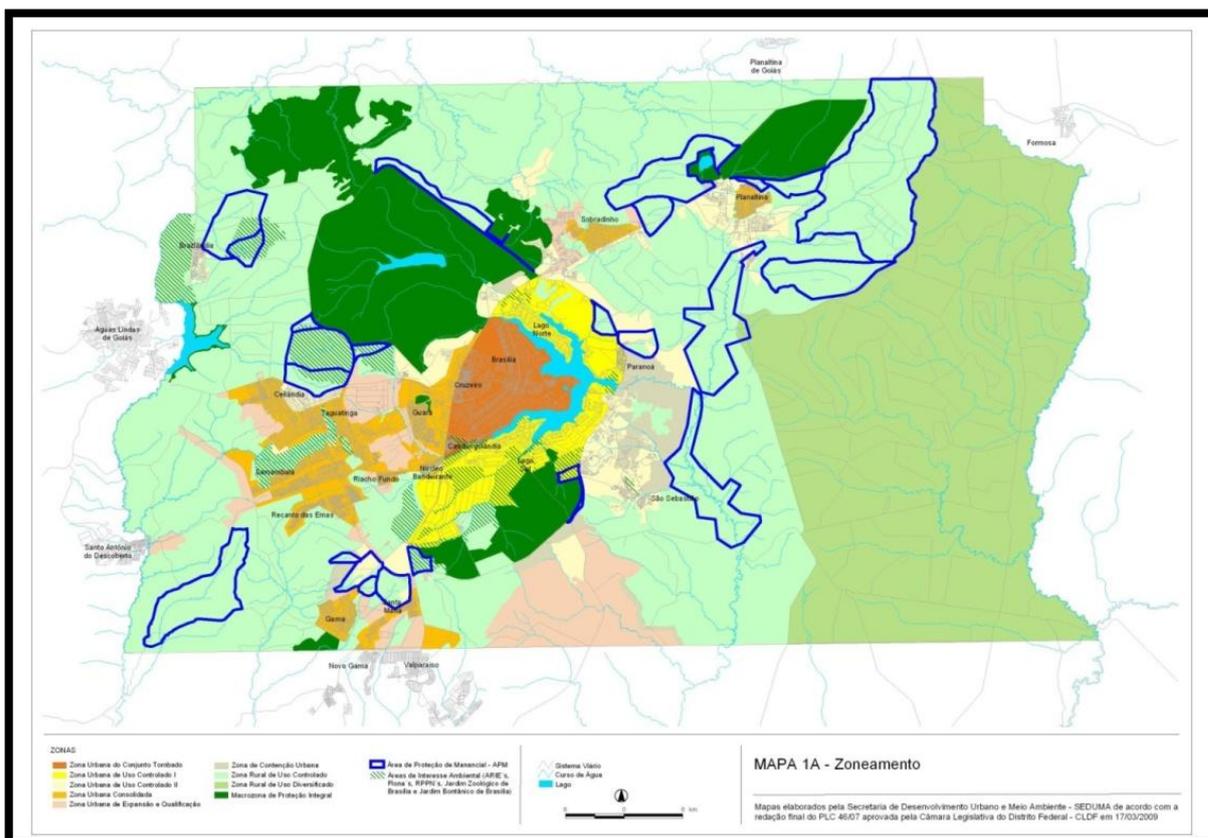


Figura 6 – PDOT 2009 e o novo zoneamento do Distrito federal.

O PDOT, sob a responsabilidade da Codeplan, encontrava-se em 2009 em fase de revisão técnica. De acordo com o art. 10 da Lei Orgânica do DF, o Distrito Federal organiza-se em regiões administrativas, com vistas à descentralização.

As Regiões Administrativas do DF (RAs) encontram-se delimitadas e definidas no PDOT (Figura 7).

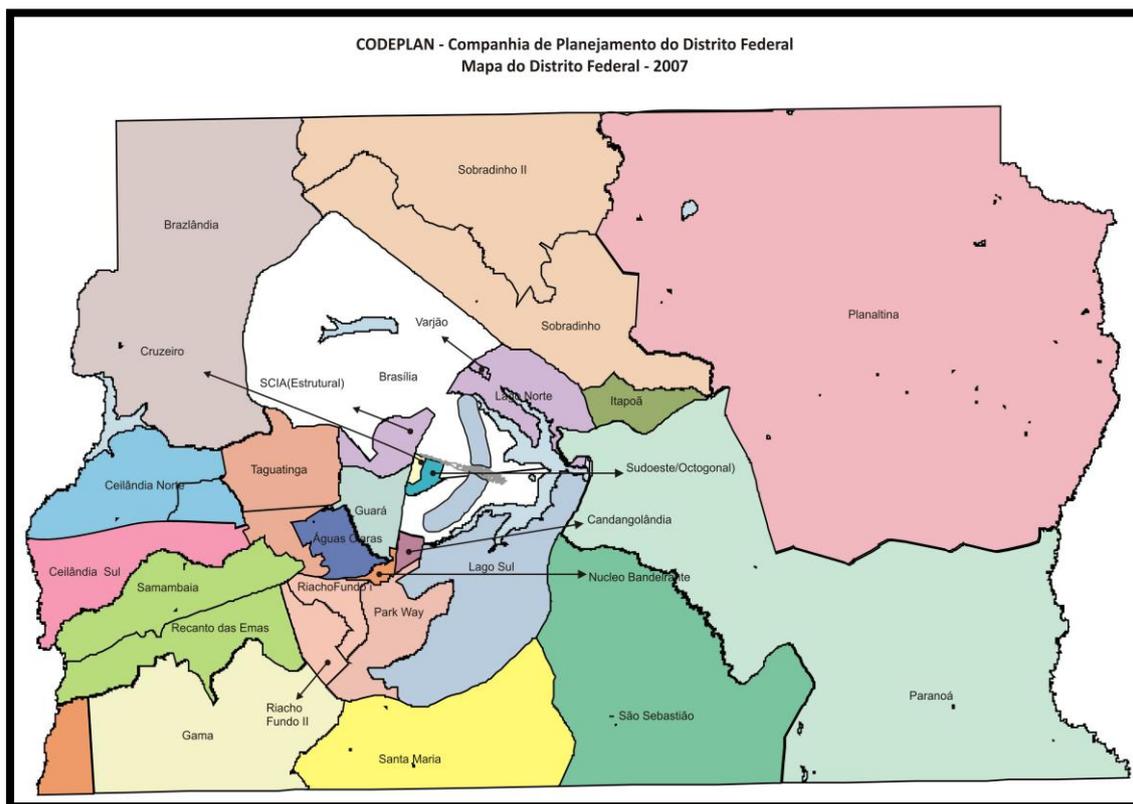


Figura 7 – Regiões Administrativas (RAs) do DF em 2009.
 Fonte: Codeplan (2007).

O planejamento territorial foi baseado no planejamento do uso dos recursos hídricos, iniciado com o Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição, da Caesb, de 1969. Ele sofreu modificações constantes na busca de atender tais correntes migratórias.

O primeiro órgão de meio ambiente do Distrito Federal foi criado por meio do Decreto nº 8.861, de 28 de agosto de 1985. Ele instituiu uma unidade orgânica no Gabinete Civil do Governador do Distrito Federal, a Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente (Coama) (IBRAM, 2009). Esse órgão teve o objetivo de integrar, no plano governamental, as atividades relacionadas com a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico, organizando a temática ambiental na estrutura do GDF.

No ano seguinte, em 1986, foram instituídos pelo Decreto nº 9.828, de 23 de outubro, o Programa Especial do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e as atribuições do Secretário Extraordinário do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. Essa alteração buscou permitir mais atenção do GDF para os temas ambientais.

A cidade de Brasília, devido à sua singularidade de cidade moderna e planejada e à sua concepção urbanística única, foi reconhecida pela Unesco em 7 de dezembro de 1987 como Patrimônio Cultural da Humanidade.

Tal reconhecimento incluiu a primeira cidade da era moderna na restrita lista de cidades com o mesmo título. Apesar desse reconhecimento, as pressões do setor imobiliário

têm levado o GDF a rever gabaritos e padrões arquitetônicos, permitindo a construção de empreendimentos imobiliários que descaracterizam o Plano Piloto original.

Essa condição de Patrimônio Cultural da Humanidade acaba por induzir, pelo menos na área reconhecida, uma atenção maior por parte do Poder Público, o que influencia a governabilidade e a governança ambientais no que diz respeito ao processo de tomada de decisão, visando manter suas características originais.

A necessidade de ampliar o poder decisório do setor ambiental do Governo do DF levou-o a assumir uma nova estrutura organizacional. Em 1989, a Lei nº 40, de 13 de setembro, criou a Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Sematec) e os órgãos vinculados Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal (Iema/DF) e Instituto de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal (ICT/DF), antigo Instituto de Tecnologia Alternativa do Distrito Federal (ITA/DF), que, posteriormente, passou a chamar Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Em 1992, por meio da Lei nº 236, de 20 de janeiro, e da Lei nº 347, de 4 de novembro, o Serviço de Limpeza Urbana (SLU) e a Fundação de Apoio à Pesquisa (FAP/DF) foram incorporados à Sematec, responsável pela política de limpeza pública e pelo incentivo à pesquisa.

A Lei Orgânica do DF (LODF), sem número, de 8 de junho de 1993, dispõe sobre as diretrizes de política ambiental e de recursos hídricos nos seus arts. 228 a 311 e dá suporte à governança ambiental do DF ao definir as diretrizes básicas para assegurar a proteção ambiental.

Outro fato que se relaciona com a estrutura gerencial do setor ambiental ocorreu em 1994, quando o lema foi transformado em autarquia pela Lei Distrital nº 660, de 27 de janeiro, passando a ter mais autonomia na execução da política ambiental do DF (IBRAM, 2009).

A Lei nº 734, de 21 de julho de 1994, sancionada pelo governador Joaquim Domingos Roriz, alterou a estrutura organizacional da Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal. O seu parágrafo único definiu os seguintes órgãos e entidades vinculadas à Sematec: Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal (Iema/DF); Instituto de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal (ICT/DF); Serviço de Limpeza Urbana (SLU/DF); Jardim Botânico de Brasília (JBB); Jardim Zoológico de Brasília (JZB); e Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP/DF). Tal mudança demonstra as tentativas do GDF de organizar o setor ambiental do GDF.

A reestruturação administrativa do Governo do Distrito Federal, proposta em maio de 2000 por meio do Decreto nº 21.170, culminou com a mudança da Sematec para Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (Semarh), implicando na extinção do Instituto de Ecologia e Meio Ambiente (Iema/DF) e do Instituto de Ciência e Tecnologia

(ICT/DF). A intenção do governo do DF foi concentrar as ações numa única instituição, reduzindo cargos comissionados e despesas na manutenção das instituições anteriores.

A Lei nº 41/1989 disciplina a política distrital do meio ambiente e o controle da poluição, a melhoria e a recuperação do meio ambiente e a proteção aos recursos naturais. É o marco regulador da gestão ambiental no Distrito Federal, atribuindo ao GDF as competências necessárias para a gestão ambiental e o alcance das diretrizes definidas nessa lei. Em seu art. 6º, destacam-se as diretrizes mais voltadas à governança ambiental:

II - definir e controlar a ocupação e uso dos espaços territoriais de acordo com suas limitações e condicionantes ecológicos e ambientais;

III - elaborar e implementar o plano distrital de proteção ao meio ambiente;

VI - identificar, criar e administrar unidades de conservação e outras áreas protegidas para a proteção de mananciais, ecossistemas naturais, flora e fauna, recursos genéticos e outros bens e interesses ecológicos, estabelecendo normas a serem observadas nestas áreas;

VII - estabelecer diretrizes específicas para a proteção de mananciais hídricos, através de planos de uso e ocupação de áreas de drenagem de bacias e sub-bacias hidrográficas;

XI - conceder licenças, autorizações e fixar limitações administrativas relativas ao meio ambiente;

XVI - garantir a participação comunitária no planejamento, execução e vigilância de atividades que visam a proteção, recuperação ou melhoria da qualidade ambiental;

XIX - incentivar, colaborar e participar de planos e ações de interesse ambiental em nível federal, estadual e municipal;

O Sistema Ambiental do DF foi concebido com base na estrutura ambiental do Governo Federal, reproduzindo o modelo da coordenação política por uma secretaria de estado (hoje Subsecretaria de Meio Ambiente), um conselho ambiental distrital e os conselhos ambientais por região administrativa, valorizando a gestão descentralizada e participativa. Foi instituído pela Lei nº 41/89, desta forma:

- O órgão superior é o Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam);
- O órgão de execução é a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em 2010), por meio de sua Subsecretaria de Meio Ambiente;
- Os órgãos setoriais são os Conselhos de Defesa do Meio Ambiente (Condemas) das administrações regionais do DF.

O Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam) foi concebido de forma a assegurar uma representação paritária de representantes do Poder Público e de entidades de pesquisa, fomento, formação e capacitação superior, incluindo representantes de organizações não governamentais das áreas ambiental, empresarial e social. O Conam é o

órgão central encarregado da formulação da política e das diretrizes para o meio ambiente. É o principal mecanismo de assessoramento, integração, articulação, compatibilização e coordenação das políticas ambientais no DF (ALTRAN/TCBR/GDF/2007).

O Decreto nº 21.032, de 23 de fevereiro de 2000, definiu a formação paritária do Conam (governo e sociedade civil). É um órgão colegiado com função consultiva e deliberativa. Tem cinco câmaras técnicas em funcionamento, relacionadas a assuntos jurídicos; controle ambiental; ecossistemas; mineração, garimpo e uso do solo; recursos hídricos e saneamento.

Foram definidos como membros natos do Conam: o Secretário de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia; o Procurador-Geral do Distrito Federal; o Secretário de Obras; o Secretário de Saúde; o Secretário de Educação; o Secretário de Agricultura; o Secretário de Indústria e Comércio; o Secretário de Transportes; o Diretor-Geral do Instituto de Ecologia e Meio Ambiente; e o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

De acordo com o Decreto nº 21.032, de 23 de fevereiro de 2000, publicado no DODF de 2 de fevereiro de 2000, a composição do Conam (membros designados pelo Governador do Distrito Federal) foi a seguinte:

Um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); dois representantes das comissões de defesa do meio ambiente (Comdemas) criadas pela Lei nº 041/89; dois representantes de entidades ambientalistas não governamentais, com sede e representação no Distrito Federal e devidamente registradas no órgão ambiental do governo do Distrito Federal; um representante de universidades públicas sediadas no Distrito Federal; um representante de sociedade científica relativa a todas as áreas de conhecimentos, reconhecida nacionalmente pela comunidade de ciência e tecnologia; um representante de universidades particulares sediadas no Distrito Federal; um representante dos trabalhadores dos segmentos rural e urbano; um representante dos setores produtivos empresariais (industrial e comercial).

Essa composição mostra-se diversa em termos de representatividade da sociedade, relacionada com a temática ambiental, e assegura representatividade dos atores sociais envolvidos em ações que se relacionam direta ou indiretamente com a governança ambiental, e usuários dos recursos naturais.

Tal situação dá suporte à governança ambiental, pois propicia maior interação entre instituições de Governo nos níveis federal e distrital, comunidade científica, ONGs, poderes legislativo e judiciário, entre outros.

A Fundação de Apoio à Pesquisa (FAP/DF) passou a ser vinculada à Secretaria de Fazenda e Planejamento e o Serviço de Limpeza Urbana (SLU) e se transformou em Serviço de Ajardinamento e Limpeza Urbana de Brasília (Belacap) vinculado à Secretaria de Obras. A Companhia de Saneamento de Brasília (Caesb) foi vinculada à Semarh (IBRAM,

2009). Essa mudança fortaleceu a governança ambiental ao unir o setor ambiental com o setor de água e esgoto.

A Política de Recursos Hídricos do Distrito Federal foi definida e instituída pelo GDF em 2001, pela Lei nº 2.725, de 13 de junho de 2001, publicada no DODF nº 116 em 19 de junho de 2001. Essa lei criou o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal, em função das ameaças e degradações sofridas nos mananciais e no lençol freático nos últimos anos, e a ameaça de escassez de água. Ainda como ajustes na estrutura formal do setor ambiental do DF, o Jardim Botânico de Brasília (JBB) e a Fundação Polo Ecológico de Brasília (Funpeb) deixaram de ser vinculados à Semarh, em janeiro de 2004, com a criação da Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação do Distrito Federal, pela Lei nº 3.280 de 31 de dezembro de 2003.

A criação da Comparques visou aumentar a capacidade institucional para a gestão das unidades de conservação ambiental do DF, que teria seu mandato institucional voltado exclusivamente para as UCs, no intuito de melhorar sua gestão e alcançar seus objetivos de criação.

Ação semelhante foi realizada pelo Governo Federal ao desmembrar os temas biodiversidade e unidades de conservação do Ibama, criando o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Mais recentemente, em 2007, o Decreto nº 27.591, de 1º de janeiro, alterado pelo Decreto nº 27.738, de 28 de fevereiro, extinguiu a Semarh e a Comparques. Suas atribuições foram assumidas pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (Instituto Brasília Ambiental (Ibram)), por meio da Lei nº 3.984 de 28 de maio do mesmo ano.

A criação do Ibram visou ajustar o setor ambiental à nova realidade da estrutura do GDF, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma) e, nesta, a Subsecretaria de Meio Ambiente que tem o Ibram como instituição executora da política ambiental.

A urbanização do DF, a partir da inauguração de Brasília, gerou maior pressão sobre os recursos naturais e pelo uso e a ocupação do solo, muitas vezes desenvolvidos fora dos mecanismos de planejamento e controle do Poder Público, vem degradando o meio ambiente no DF. A Figura 8 mostra, pela imagem de satélite, a expansão urbana em mosaico ao redor do Plano Piloto e acentuada alteração do ambiente natural.

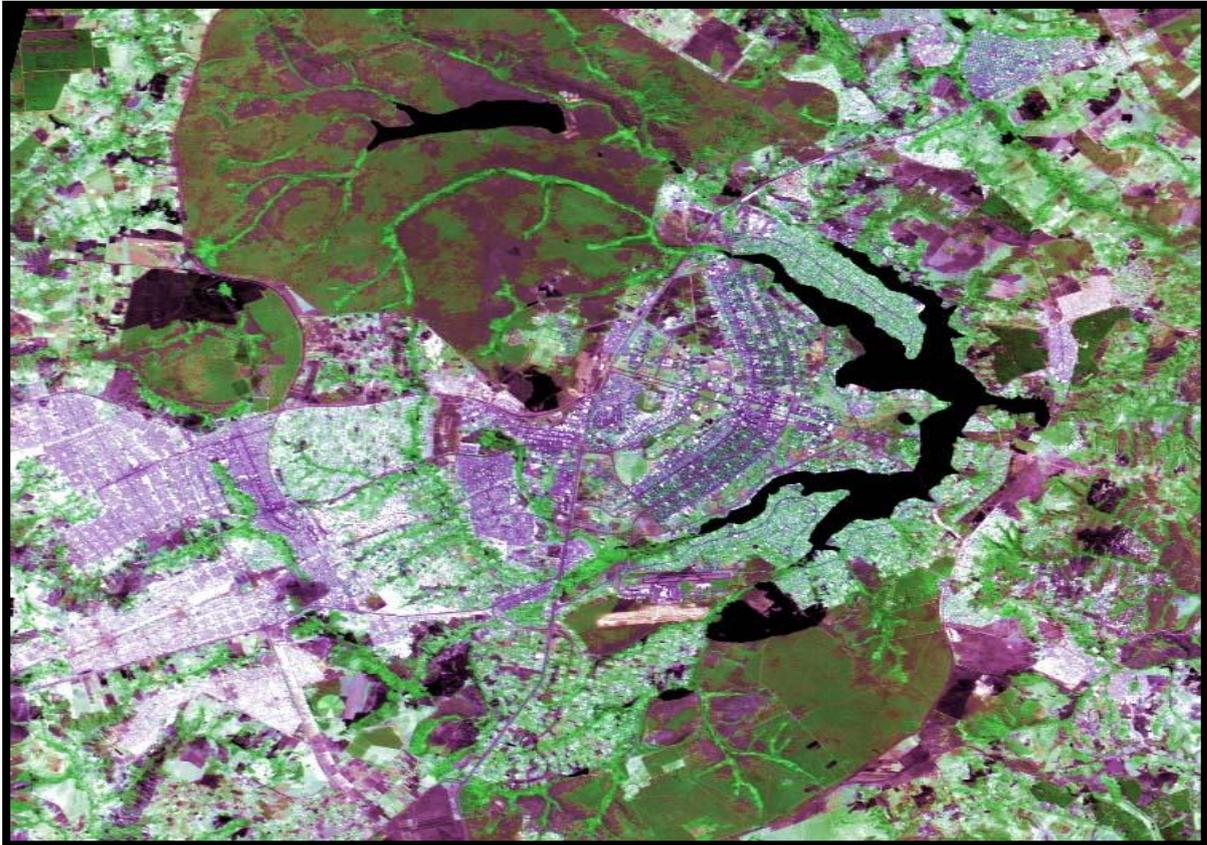


Figura 8 – Imagem do Satélite CBERS de 8 de setembro de 2004, mostrando o Plano Piloto e parte do DF. Destacam-se as áreas urbanizadas (em roxo).
Fonte: Inpe (2008).

A situação é ainda mais complexa pelo fato de o DF não apresentar administrações municipais, mas regiões administrativas com competências distintas daquelas das prefeituras. Muitas vezes, o que é de competência municipal nas unidades federativas é de competência do Governo do DF. Exemplo disso é a política urbana e sua regulamentação, de competência municipal (via planos diretores municipais). No DF, seu equivalente é o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Pdot), feito pelo GDF.

Isso tem ocorrido muitas vezes de forma dissociada de um planejamento central que busque privilegiar a conservação da natureza e a manutenção de porções territoriais livres de uso urbano ou rural, surgindo conflitos entre a necessidade de conservação e o desenvolvimento econômico.

Há também conflitos de competência e jurídicos, como no caso das áreas protegidas, em que a legislação federal e a distrital se chocam com a legislação urbanística.

A questão da expansão urbana geralmente envolve esse tipo de conflito, pois a regulamentação do PDOT, às vezes, fere a legislação ambiental federal. Tal situação geralmente leva a disputas judiciais longas e complexas que dificultam a gestão ambiental territorial no DF.

O ordenamento da ocupação territorial, a questão do abastecimento de água e do tratamento dos esgotos são exemplos de questões que exigem a ação conjunta desses governos para seu adequado equacionamento.

O Distrito Federal tem uma situação atípica quando analisado sob o aspecto do potencial instalado para a governança ambiental e para a manutenção de uma situação ambiental favorável, por ser a capital do País e concentrar elevado número de instituições relacionadas com a política ambiental e com a sua aplicação e controle.

No DF estão o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a sua respectiva gerência executiva no DF, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do DF, todos os demais ministérios que têm ações ambientais em seus programas e projetos, órgãos ambientais distritais, diversas instituições de ensino superior, muitas delas com cursos de graduação e pós-graduação em temas ambientais.

A Semarh se compunha das seguintes instituições: a Companhia de Saneamento de Brasília (Caesb) e a Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (Adasa).

O Decreto nº 12.960, de 28 de dezembro de 1990, criou a Comissão de Defesa do Meio Ambiente (Comdema), que promove a participação da comunidade e assessora diretamente as administrações regionais, propiciando a preservação dos recursos ambientais e a melhoria da qualidade de vida da comunidade. A Semarh buscou incentivar a criação de uma comissão em cada uma das 29 regiões administrativas do DF (ALTRAN/TCBR/GDF, 2007, p. 11).

A composição dos Comdemas é de 12 membros, além do Administrador Regional que a preside. Desses membros, sete são escolhidos pelas representações, entidades de classe e/ou clubes de serviços locais. Os outros cinco são representantes da Administração Pública.

Entre suas principais competências destacam-se indicar à Semarh e às autoridades locais as medidas administrativas e/ou sanções previstas na legislação ambiental do DF aplicáveis aos casos de infrações e crimes ambientais; receber, analisar e encaminhar denúncias de degradação da qualidade ambiental, efetiva e potencial; propor às autoridades administrativas locais a aplicação de medidas para sanar a degradação ambiental; auxiliar as autoridades competentes na fiscalização das atividades utilizadoras de recursos ambientais, comunicando as irregularidades.

Tais competências se relacionam diretamente com a governança ambiental, ao instrumentalizar a participação de diversas instituições governamentais e não-governamentais na gestão ambiental do DF, propiciando espaços de negociação e arranjos institucionais necessários à governança ambiental.

Visando à desconcentração da gestão ambiental, foram criadas no DF as Comissões de Defesa do Meio Ambiente (Comdema), pelo Decreto nº 12.960 de 28 de dezembro de 1990, como espaços nos quais os diversos segmentos da sociedade civil e os gestores públicos e privados têm a oportunidade de buscar o melhor caminho para o desenvolvimento do município.

Em julho de 2010 existiam 13 Comdemas (Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Guará, Cruzeiro, São Sebastião, Lago Norte, Lago Sul e Candangolândia). Elas foram oficializadas por meio de publicação de atos do Governador no *Diário Oficial* do Distrito Federal.

Outro instrumento existente na política ambiental do DF e que pode dar suporte ao fortalecimento da participação da sociedade civil na solução de problemas ambientais, fortalecendo a governança ambiental, é o Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal (Funam/DF). Esse Fundo foi instituído pelo art. 73 da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente do Distrito Federal.

O Funam é um órgão de natureza contábil e os seus recursos são aplicados em atividades de desenvolvimento científico, tecnológico, de apoio editorial, de educação ambiental e de despesas de capital relativas à execução da política ambiental do Distrito Federal, nos termos do art. 77 da Lei nº 41 de 1989 (SEDUMA, 2010). Em outubro de 2009, a Seduma apresentava a seguinte estrutura básica e de infraestrutura: uma Secretaria Adjunta de Meio Ambiente e uma Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Urbano.

A Secretaria Adjunta de Meio Ambiente tem uma Subsecretaria de Políticas Ambientais, Recursos Hídricos e Resíduos Sólidos e uma Subsecretaria de Sensibilidade Socioambiental e de Gestão de Áreas Verdes, que englobam todas as competências institucionais definidas em lei para o setor ambiental do DF.

Essa situação, ao se comparar com a anterior, quando existia a Semarh, ou seja, uma Secretaria de Estado para os temas meio ambiente e recursos hídricos, pode ser entendida como de enfraquecimento de ambos os temas no processo decisório de governo e na governabilidade, em relação ao agravamento dos problemas ambientais e de disponibilidade de água no DF.

Tal detalhamento da legislação e a sucessão de alterações nas normas e nas instituições do GDF, voltadas à gestão ambiental, demonstram a complexidade do tema e a necessidade de se reorganizar as instituições e ajustar seus mandatos, de modo a se tornar mais efetivos às políticas públicas do DF. A inconstância das instituições e as sucessivas alterações nas normas legais apontam para a fragilidade do setor ambiental.

Esse contexto se refletiu numa alteração acentuada no padrão de uso e ocupação do solo no DF, com ênfase na diminuição drástica da cobertura vegetal e no surgimento de

novos eixos de crescimento que influenciaram toda a organização espacial da ocupação urbana nas próximas décadas.

3.3 A CRIAÇÃO DA APA DO PLANALTO CENTRAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL DO DF

A APA do Planalto Central, delimitada em terras do DF e de Goiás, foi criada pelo Decreto sem número de 10 de janeiro de 2002, como uma ação do Governo federal para interferir na gestão do território do DF. Sua finalidade foi proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural (IBAMA, 2010).

A APA foi proposta pelo MMA e pelo Ibama junto à Casa Civil da Presidência da República, visando conter os problemas ambientais do DF, em especial aqueles resultantes da urbanização.

As APAs constituem unidades de conservação de uso sustentável, onde é permitido o uso sustentável dos recursos naturais nelas contidos, e são definidas no art. 15 da Lei nº 9.965/2000 (Lei do Snuc) como sendo

...uma área, em geral, extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (SENADO, 2010).

A criação da APA do Planalto Central teve também a finalidade de resolver a questão das invasões de áreas públicas no Distrito Federal, que, muitas vezes, foram incentivadas pelos deputados distritais aliados do então governador Joaquim Roriz, do PMDB (ISA, 2009).

De acordo com o projeto de lei

...a expansão urbana ocorreu, em muitos casos, à revelia da lei, sem o necessário cumprimento das disposições da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, nem das leis distritais e federais de meio ambiente. Uma das áreas mais sujeitas a parcelamento irregular, na forma de condomínios, foi a Área de Proteção Ambiental Federal do Rio São Bartolomeu, cuja administração está a cargo do Governo do Distrito Federal, por meio da Lei nº 9.262/96.

A APA do Planalto Central foi criada com o intuito de controlar esse quadro. Por meio dela, buscou-se o apoio federal para a gestão ambiental do DF e da região do entorno, cujo órgão ambiental – o Ibama – em parceria com os

órgãos ambientais locais, poderão enfrentar, com maior probabilidade de êxito, a degradação da vegetação e dos recursos hídricos promovida pela ocupação irregular de terras.

As atribuições do Ibama na gestão APA do Planalto Central foram definidas no decreto de sua criação e se voltaram para o licenciamento ambiental e a supervisão dos processos dele decorrentes, entre eles:

- implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e expansão ou modificação daqueles já existentes;
- implantação ou expansão de serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica;
- remoção de vegetação nativa em qualquer estágio de sucessão;
- abertura de novas vias ou ampliação das vias de comunicação existentes;
- modificação de gabarito de construção, da taxa máxima de ocupação e de módulo mínimo de parcelamento do solo;
- construção de diques e barragens nos cursos d'água; e
- implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente capaz de degradar o meio ambiente.

As competências definidas ao Ibama restringiram acentuadamente a competência do Ibram como órgão integrante do Sisnama, colocando o licenciamento ambiental das obras de infraestrutura sob a responsabilidade do Ibama. A dificuldade para iniciar obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) por falta de licença ambiental foi apontada como o principal obstáculo que justificasse a mudança da responsabilidade da administração da APA. Uma parceria entre o GDF e o Governo Federal resultou na alteração do Decreto, sem número, de 10 de janeiro de 2002 (CAMPOS, 2009). Essa alteração atribuiu ao Ibram e ao ICMBio licenciamento ambiental dentro da APA.

Mas, apesar da articulação política realizada entre o Governo Federal e o Governo do DF para a definição de competências quanto ao licenciamento ambiental na APA, o repasse ao DF vem sendo questionado em diversos foros. O Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPF/DF) ajuizou em 27 de maio de 2009 uma ação civil pública para garantir que os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos e de atividades de grande impacto, localizados dentro da APA do Planalto Central, sejam conduzidos pelo Ibama (MPF/DF, 2009).

A ação foi feita contra a União, o Ibama, o Governo do Distrito Federal, o Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) e o estado de Goiás.

O MPF/DF pediu que a justiça reconhecesse a nulidade parcial do decreto presidencial assinado em 29 de abril de 2009, para modificar a APA do Planalto do Central, especialmente em relação à competência para a condução dos processos de licenciamento

ambiental. Segundo o Ibama, o ato teria transferido tal competência ao Ibram e ao órgão ambiental de Goiás (PRDF, 2009).

O Projeto de Lei nº 2.573, de 2003, de autoria do Deputado Jorge Pinheiro, propunha a transferência da gestão da referida APA para os governos do DF e de Goiás, hoje a cargo da Gerência Executiva do Ibama no DF, com a argumentação de que aquela gerência sofre por falta de recursos e de estrutura e estaria sobrecarregada de trabalhos, o que faz com que os processos de licenciamento sejam morosos, prejudicando a população distrital. Argumentou, ainda, que a transferência facilitaria muito a implantação de políticas ambientais mais eficazes e o licenciamento ambiental.

Em outubro de 2010, o Ibram contava com cerca de 500 processos de licenciamento ambiental de empreendimentos diversos, repassados pela Superintendência do Ibama.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.955, que questionava o decreto de criação dessa APA, em função dos conflitos de competências entre o Governo Federal e o Governo Distrital, em matéria ambiental, não resultou em efetivação dessa ação, continuando em vigência.

PARTE IV – RESULTADOS E DISCUSSÃO

4 ESTADO DO MEIO AMBIENTE NO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo trata da descrição do estado do meio ambiente no DF, elaborado a partir de dados e informações secundários. Em alguns casos, foi feita a checagem *in loco* das informações obtidas nas instituições pesquisadas e em referências.

Foram consideradas informações básicas sobre os meios físico e antrópico, sobre os processos de uso e ocupação do solo e uso dos recursos naturais do DF, as tendências, os cenários e as perspectivas com relação às demandas por recursos naturais e por serviços públicos, visando dar suporte na análise das percepções dos atores sociais incluídos nesta pesquisa, quanto a esses temas, correlacionando-os com a governabilidade e governança ambiental.

A seguir, serão apresentadas as características ambientais, sociais e econômicas principais do DF, para oferecer um contexto para a aplicação da metodologia PEIR, de modo a permitir uma comparação com as percepções dos problemas ambientais e os cenários descritos pelos entrevistados.

4.1 DIAGNÓSTICO AMBIENTAL SIMPLIFICADO DO DISTRITO FEDERAL COM BASE NA METODOLOGIA PEIR

Adotou-se como base metodológica para a elaboração deste capítulo a avaliação ambiental integrada, aplicada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), descrita como matriz PEIR (Pressão-Estado-Impacto-Resposta).

Para a elaboração de um diagnóstico ambiental simplificado do DF, de modo a dar suporte nas análises dos dados obtidos nas entrevistas com os atores sociais envolvidos, foi feita a opção teórica da adoção dos temas ambientais definidos e tratados por Câmara e Santos (2002, p. 9), sendo eles: dinâmicas territoriais e de meio ambiente (contextos geopolítico, socioeconômico e ambiental); biodiversidade; florestas; recursos hídricos; solos e subsolo; áreas urbanas e industriais; atmosfera (a questão da poluição do ar no DF); saúde e meio ambiente; recursos pesqueiros e desastres ambientais.

Serão mostrados neste capítulo alguns processos antrópicos mais evidentes e que mais ameaçam a integridade do ambiente natural do DF.

A seguir, são apresentados os dados e informações obtidos durante a pesquisa e que buscaram caracterizar cada um dos temas ambientais citados anteriormente.

4.2 DINÂMICAS TERRITORIAIS E DE MEIO AMBIENTE (CONTEXTOS GEOPOLÍTICO, FÍSICO E SOCIOECONÔMICO)

4.2.1 Estado

O Distrito Federal está localizado entre os paralelos de 15°30' e 16°03' de latitude sul e os meridianos 47°25' e 48°12' de longitude WGr, na Região Centro-Oeste, ocupando o centro do Brasil e o centro-leste do estado de Goiás (CODEPLAN, 2007).

O DF ocupa uma área de 5.801,937 km² (IBGE, 2010) equivalente a 0,06% da superfície do País, na qual estão inclusos 43 km² de águas internas (MMA, 2001). Tem como limites naturais o Rio Descoberto a oeste e o Rio Preto a leste. Ao norte e ao sul o Distrito Federal é limitado por linhas retas. Tem relevo predominantemente plano, com altitude média de 1.100 m (MMA, 2001).

Limita-se ao norte com os municípios de Planaltina, Padre Bernardo e Formosa; ao sul com Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Cristalina, todos do estado de Goiás; ao leste com o município de Cabeceira Grande (pertencente ao estado de Minas Gerais) e Formosa, e a oeste com os municípios de Santo Antônio do Descoberto e Padre Bernardo (CODEPLAN, 2007).

O clima do DF é tropical, concentrando no verão as precipitações. O período mais chuvoso corresponde aos meses de novembro a janeiro e o período seco ocorre no inverno, especialmente nos meses de junho a agosto (CODEPLAN, 2007).

No Distrito Federal ocorrem os seguintes tipos climáticos, conforme a classificação de Köppen:

Tropical (Aw) – Temperatura, para o mês mais frio, superior a 18 °C. Situa-se, aproximadamente, nas áreas com cotas altimétricas abaixo de 1.000 metros (bacias hidrográficas dos rios São Bartolomeu, Preto, Descoberto/Corumbá, São Marcos e Maranhão).

Tropical de altitude (Cwa) – Temperatura, para o mês mais frio, inferior a 18 °C, com média superior a 22 °C no mês mais quente. Abrange, aproximadamente, as áreas com cotas altimétricas entre 1.000 e 1.200 metros (unidade geomorfológica – Pediplano de Brasília).

Tropical de altitude (Cwb) – Temperatura, para o mês mais frio, inferior a 18 °C, com média inferior a 22 °C no mês mais quente. Correspondem às áreas com cotas altimétricas superiores a 1.200 metros (unidade geomorfológica do Pediplano Contagem/Rodeador). Os climas possuem áreas diferenciadas quanto ao regime de umidade – existência ou inexistência da seca e regime de duração de períodos secos (CODEPLAN, 2007).

Como as variações locais da precipitação não são relevantes, a classificação climática foi feita a partir da variação da temperatura. Já que não há variação significativa decorrente

da continentalidade nem da latitude, a variação da temperatura está relacionada apenas às variações altimétricas. O índice pluviométrico médio anual é de 1.500 milímetros (MMA, 2001). A temperatura média varia entre 20 e 26 graus centígrados.

O DF é uma unidade federativa atípica por não ser caracterizada como estado e não ter municípios. É um território autônomo dividido em regiões administrativas (RAs). Sua autonomia administrativa foi assegurada pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com o IBGE (2010), a população do DF que era de 1.601.094 em 1991 passou para 2.051.146 pessoas em 2000, com taxa média geométrica de crescimento anual de 2,82%. A estimativa para a população do DF em 2010 era de 2.606.885 pessoas, de acordo com dados preliminares do censo 2010 (IBGE, 2010).

Em 2000, a densidade demográfica no DF era a mais alta entre todas as unidades federativas do Brasil, com 348 habitantes por quilômetro quadrado, apesar de que a taxa de crescimento demográfico recuou de 14,4%, na década de 1960, para 2,7% em 1997 (SEBRAE, 2007), tendo passado a 441,39 habitantes por km² em 2009 (IBGE, 2010).

Em 2002, segundo o Anuário Estatístico do Distrito Federal, a taxa de crescimento populacional anual era de 3,01%. Nas cidades de Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas e Riacho Fundo, entre 1995 e 2000, houve crescimento populacional de aproximadamente 60%, o que gerou grande pressão sobre os recursos naturais desses territórios (CODEPLAN, 2006).

A Tabela 1 mostra a evolução da população do Distrito Federal, a taxa média geométrica de crescimento anual (TMGCA) entre os períodos e a densidade demográfica no período de 1957 a 2009.

Tabela 1 – Evolução da população do DF no período de 1957-2009.

Anos	População	Densidade (hab/km ²)
1957	12.283	2,12
1959	64.314	11,11
1960	140.164	24,21
1970	537.492	92,84
1980	1.176.935	203,30
1991	1.601.094	276,57
1996	1.821.946	314,72
2000	2.051.146	354,31
2005	2.333.108	403,01
2009*	2.606.885	441,39

Fonte: Sebrae (2007), com base em Unesco (2003) e IBGE (Projeções Populacionais - Brasil e Grandes Regiões) (IBGE, 2010)).

O índice de Gini é um dos indicadores mais utilizados com a finalidade de avaliar o grau da distribuição de rendimentos, para saber se uma sociedade é equitativa nesse sentido. O combate à desigualdade é fundamental para assegurar a redução da pobreza, um dos principais desafios do desenvolvimento sustentável (IBGE, 2010, p. 212).

O índice de Gini é expresso por um valor que varia de 0, situação de perfeita igualdade, a 1, situação de desigualdade máxima. Em situações concretas, é muito difícil que o índice atinja esses valores extremos. Um índice em torno de 0,5 é considerado um valor representativo de fortes desigualdades. As informações utilizadas para a elaboração desse indicador foram produzidas pelo IBGE, relativas à população de 10 anos ou mais de idade, e seus rendimentos mensais, de todas as fontes, oriundas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (IBGE, 2010, p. 212).

Segundo o IBGE (2010), as diferenças regionais são evidentes (Tabela 2) quando comparadas pelo índice de Gini, maior no Centro-Oeste (0,558) e menor nas regiões Norte e Sul (0,498) no ano de 2008, sendo que o Distrito Federal e o Piauí foram as unidades da Federação com os maiores valores (0,618 e 0,579, respectivamente), indicando as maiores desigualdades na distribuição dos rendimentos no País. Os estados com as menores desigualdades em 2008 foram o Amapá, Santa Catarina e Rondônia (0,442, 0,475 e 0,484, respectivamente).

Tabela 2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação – 2008.

Grandes regiões e unidades da Federação	Índice de Gini	Grandes regiões e unidades da Federação	Índice de Gini
Brasil	0,531	Nordeste	0,539
Norte	0,498	Sergipe	0,522
Rondônia	0,484	Bahia	0,534
Acre	0,525	Sudeste	0,507
Amazonas	0,489	Minas Gerais	0,506
Roraima	0,520	Espírito Santo	0,511
Pará	0,495	Rio de Janeiro	0,522
Amapá	0,442	São Paulo	0,493
Tocantins	0,540	Sul	0,498
Nordeste	0,539	Paraná	0,507
Maranhão	0,507	Santa Catarina	0,475
Piauí	0,579	Rio Grande do Sul	0,501
Ceará	0,533	Centro-Oeste	0,567
Rio Grande do Norte	0,543	Mato Grosso do Sul	0,530
Paraíba	0,570	Mato Grosso	0,543
Pernambuco	0,538	Goiás	0,512
Alagoas	0,544	Distrito Federal	0,618

Fonte: Elaboração do autor com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008 em IBGE (2010).

Os rendimentos mais elevados são auferidos pelos habitantes do Centro-Oeste, uma vez que a média é influenciada pelo rendimento do Distrito Federal, o mais elevado do País (R\$ 2.177,00). No ano de 2008, no Brasil, o rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade alcançou R\$ 1.019,00. Portanto, observa-se que o DF encontra-se com um pouco mais que o dobro da média nacional (IBGE, 2010, p. 224).

De acordo com IBGE (2010, p. 230), persistem as desigualdades regionais, refletindo os diferentes níveis de qualidade de vida da população, pois enquanto na Região Nordeste

a expectativa de vida ao nascer era de 70,1 anos em 2008, alcançando apenas 67,2 anos em Alagoas, no Sul era de 75,0 anos, chegando a 75,5 anos em Santa Catarina. O Distrito Federal era a unidade da Federação com a maior expectativa de vida, ao nascer, em 2008 (75,6 anos).

Outro dado que mostra a qualidade de vida no DF é a taxa de mortalidade infantil, sendo de 16,3 em 1.000 nascidos vivos, inferior somente ao Rio Grande do Sul (13,1 em 1.000), São Paulo (15,0) e Santa Catarina (15,5 em 1.000), sendo que a média nacional é de 23,3 em 1.000 (IBGE, 2010, p. 237).

No Distrito Federal, 1,9 milhão de habitantes (92%) eram atendidos com abastecimento de água em 2006, e 1,8 milhão de habitantes (88%) tinham coleta de esgoto. Quase 66% dos esgotos coletados são tratados (CODEPLAN, 2006). O Distrito Federal é bem servido por energia elétrica, com atendimento chegando a 98% das residências (CODEPLAN, 2006). Portanto, o DF apresentava em 2006 elevados níveis de cobertura desses serviços básicos.

Com relação aos serviços de saúde, de acordo com o IBGE (2010, p. 245), a quantidade de postos médicos por 1.000 habitantes passou de 2,6, em 2002, para 2,9 em 2005. O Distrito Federal, o Rio de Janeiro e São Paulo eram as unidades da Federação com os maiores números de postos médicos por 1.000 habitantes (4,8, 4,1 e 3,7, respectivamente).

A disparidade entre as taxas de alfabetização das unidades da Federação é significativa, para pessoas com 15 anos ou mais, considerada muito alta. As taxas mais baixas foram verificadas na Região Nordeste nos estados de Alagoas (74,3%), Piauí (75,7%) e Paraíba (76,5%), enquanto em outros estados encontram-se acima de 95% como no Rio de Janeiro, Santa Catarina e em São Paulo. No Distrito Federal, essa taxa corresponde a 96% da população (IBGE, 2010, p. 270), sendo a maior média nacional.

O DF apresenta, ainda, com relação à educação, a maior média de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade, sendo de 9,3 anos, quando a média nacional é de 7 anos, seguido por Rio de Janeiro com 8,2; Amapá com 8,1 e São Paulo com 8 anos (IBGE, 2010, p. 276).

Quanto aos critérios de adequação de moradia, esse indicador do IBGE expressa as condições de moradia por meio da proporção de domicílios com condições mínimas de habitabilidade. As variáveis utilizadas são o número total de domicílios particulares permanentes, a densidade de moradores por dormitório, a coleta do lixo, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário (IBGE, 2010, p. 278).

Os dados apresentados mostram mais uma vez a situação favorável do DF nesse aspecto de qualidade de vida, onde o percentual alcança 78,6%, seguido de São Paulo com 77,3%.

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), a renda *per capita* do DF está muito acima da média nacional, de R\$ 40.696 reais (anual), sendo que a média nacional é de R\$ 14.465,00 reais, seguida por São Paulo com R\$ 22.667,00 reais e o Rio de Janeiro com R\$ 19.245,00.

De acordo com o IBGE (2010, p. 292), o DF apresenta em contrapartida aos indicadores citados anteriormente, muito favoráveis, alguns indicadores desfavoráveis como o coeficiente de mortalidade por acidentes de transporte (por 100.000 hab.) sendo de 23,3 por 100.000 habitantes, acima da média nacional que é de 20,3. Outro indicador desfavorável é o número de mortes por homicídios, sendo de 29,2 por 100.000 habitantes, acima da média nacional, que é de 25,4. Esses dois indicadores (homicídios e mortes em transportes) apontam a violência urbana como um tema significativo no DF.

O DF se destaca no contexto nacional com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com escores acima da média brasileira. Em 2003, o DF apresentava índice 0,849, considerado elevado, comparado com o índice médio do Brasil, de 0,757 (CODEPLAN, 2006). Mas existem diferenças significativas considerando o IDH entre as regiões administrativas do DF.

Analisando separadamente as regiões administrativas (RA), estão nessa categoria elevada (em ordem decrescente) as regiões Lago Sul (0,945), Lago Norte (0,933), Cruzeiro (0,928), Núcleo Bandeirante (0,898), Guará ((0,867), Taguatinga (0,856), Candangolândia (0,853), Sobradinho (0,837), Riacho Fundo (0,826), São Sebastião (0,820) e Gama (0,815) (CODEPLAN, 2006).

Apresentaram IDH médio as RAs de Santa Maria (0,794), Paranoá (0,785), Ceilândia 90,784), Samambaia (0,781), Recanto das Emas (0,775), Planaltina (0,764) e Brazlândia (0,761) (CODEPLAN, 2006). Apesar dos valores menores de IDH dessas regiões administrativas, pode-se observar que todas se encontram acima da média nacional.

Apesar de existirem no DF assentamentos e novos bairros com população de baixa renda, a maioria da população tem bons indicadores socioeconômicos. Esse contexto influi nos níveis de consumo, no mercado imobiliário, na pressão sobre os recursos naturais, especialmente minerais classe II (construção civil), na demanda por água e na geração de esgotos, pressionando o estado do meio ambiente, o que gera diversos tipos de impactos ambientais, demandando maior atenção por parte da governança ambiental.

Muitos loteamentos e assentamentos irregulares implantados sem prévio licenciamento ambiental e sem realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/Rima) situam-se em áreas públicas invadidas e alguns estão dentro de unidades de conservação do DF tanto federais quanto distritais.

Silva (2003), ao analisar as consequências sociais e ambientais da concentração populacional urbana na Região Administrativa de Samambaia/DF, mostrou que elas se

ligam à insuficiência de infraestrutura e de serviços urbanos. Isso contribui para a degradação ambiental e reduz a qualidade de vida urbana.

O quadro ambiental tornou-se crítico, especialmente porque a cidade cresceu e se expandiu em áreas susceptíveis a riscos ambientais. O problema está em ocupar densamente áreas de preservação ambiental sem controle, fiscalização e monitoramento dos padrões exigidos para a ocupação urbana, propiciando o surgimento de ocupações urbanas sem infraestrutura adequada, como vem ocorrendo na periferia do Distrito Federal (SILVA, 2003).

4.2.2 Pressões

O rápido crescimento populacional verificado no DF nas duas últimas décadas fez surgir diversas invasões em áreas públicas e privadas, muitas delas em áreas ambientalmente sensíveis como áreas de proteção ambiental ou de proteção de mananciais próximas ao plano piloto.

Foram consolidados condomínios e cidades que não fazem parte dos planejamentos urbanos no DF. Esses planos destinavam essas áreas para parcelamento rural, com módulos mínimos de dois hectares, ou para áreas protegidas.

Existem dois padrões nessa urbanização: um é o das novas cidades-satélite concebidas para assentar a população de baixa renda; o outro é o dos condomínios privados que assentam as classes média e alta como alternativa ao plano piloto. Águas Claras foi uma exceção de cidade instituída como opção para o assentamento das classes média e alta, constituindo-se, hoje, em construções de alto padrão urbanístico.

Outra alteração relevante ocorreu a partir da década de 1970. Os fluxos migratórios responsáveis pelo crescimento de Brasília passaram a ser direcionados, também, para diversos municípios vizinhos, gerando expansão urbana acelerada no entorno do DF. Diversas cidades transformaram-se em dormitórios para pessoas que buscam emprego no Distrito Federal.

A partir dos anos de 1980, o Governo passou a aplicar uma política de contenção do afluxo populacional, fundamentalmente centrada no maior controle sobre as ocupações urbanas. Entretanto, essa política levou à especulação imobiliária, ao aumento dos aluguéis e, conseqüentemente, à expulsão da população mais pobre para a área do entorno do DF (GDF/GOLDER/FAHMA, 2005).

A especulação imobiliária vem se agravando no DF desde então, com um crescimento da demanda por moradias tanto para a população de baixa renda quanto de média e alta rendas, pressionando o GDF a instituir novas cidades como o Catetinho (planejada), o

Varjão e Águas Claras (instituídas), a expansão do Setor Sudoeste, a implantação do Setor Noroeste, entre outros.

4.2.3 Impactos

Com relação ao contexto geral de qualidade de vida e ambiental do DF e entorno, GDF/Golder/Fahma (2005) se baseiam em estudos diversos sobre a Ride para afirmar que, de acordo com indicadores sociais e a distribuição territorial de renda, sintetiza-se a estrutura espacial da Ride como:

Formada por três porções diferenciadas, a saber: Núcleo Metropolitano (Brasília): apresenta indicadores sociais favoráveis devido às condições peculiares de Brasília como capital federal;
Anel Periurbano (Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso): apresenta carências visíveis, principalmente quanto aos serviços urbanos básicos como abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos. Constitui-se efetivamente na área que concentra os principais impactos negativos da expansão urbana desordenada que se verificou nos últimos 40 anos;
Cinturão Rural-urbano (Abadiânia, Água Fria de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Vila Boa, Buritis, Cabeceira Grande e Unai): apresenta indicadores que ainda estão marcados pela situação rural de uma parcela significativa de sua população, apresentando taxas de crescimento demográfico inferiores às demais porções e com uma situação intermediária no que diz respeito aos indicadores de acesso aos serviços urbanos (entre eles água, esgoto e coleta de lixo) (GDF/GOLDER/FAHMA, 2005, p.172)

Todas essas novas urbanizações causaram ou estão causando impactos ambientais significativos e aumentando a pressão sobre os recursos ambientais, em especial recursos hídricos e biodiversidade, resultando em grandes desafios para a governança ambiental do DF.

4.2.4 Respostas

Segundo a Unep (2007), as respostas de políticas são voltadas para a vulnerabilidade das pessoas e do meio ambiente e dão oportunidade para reduzir essas vulnerabilidades e promover o bem-estar humano. A capacidade institucional se mostra como o mais importante componente das respostas de políticas para responder as mudanças do meio ambiente e seus efeitos no desenvolvimento nos diversos níveis, do global ao local (UNEP, 2007, p. xxiii).

Respostas efetivas de políticas são necessárias em todos os níveis de governança (UNEP, 2007, p. xxiii). Nesse sentido, buscou-se identificar as respostas de políticas mais significativas para compreender as tendências de evolução dos problemas ambientais, sociais e econômicos identificados e descritos neste estudo, apresentadas a seguir, no desenvolvimento de cada um dos demais temas ambientais definidos neste capítulo.

Para tratar das questões de infraestrutura e planejamento regional de políticas públicas do DF e região de entorno, visando facilitar a articulação da ação administrativa da união, dos estados de Goiás e de Minas Gerais e do DF, foi criada a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (Ride) pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 4 de maio de 2000. Essa Ride ocupa região de 55.434,99 quilômetros quadrados e sua população se aproxima dos 3,7 milhões de habitantes.

Segundo o art. 1º, parágrafo 1º, a Ride de que trata esse artigo é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no estado de Goiás, e de Unai e Buritis no estado de Minas Gerais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010).

A criação da Ride propiciou a expansão da ação institucional de instituições do DF, a exemplo da Caesb, que passou a gerenciar o serviço de saneamento básico como em Águas Lindas, e ampliou a atuação das instituições que participam da governança ambiental no DF e seu modo de gestão mais complexo, ao interagir com um número maior de instituições dos estados de Minas Gerais e Goiás.

As Agendas 21 locais auxiliam o planejamento ambiental e territorial, pois trazem temas transversais, promovem o planejamento participativo, constituem instância participativa por meio de um comitê ou conselho gestor e visam articular políticas públicas para estabelecer bases sustentáveis no território (MMA, 2008).

Todos os estados da área *core* do Cerrado e o Distrito Federal foram contemplados no PPCerrado para implementar as Agendas 21 locais, por meio do Fórum da Agenda 21. As ações estratégicas a serem implantadas no Plano Operativo para o componente Áreas Protegidas e Ordenamento Territorial do PPCerrado são:

- criação de unidades de conservação;
- estudos para criação de florestas nacionais e cadastramento de florestas públicas;
- gestão integrada de áreas protegidas;
- macrozoneamento do bioma Cerrado;

- elaboração de planos de recursos hídricos para a conservação de bacias hidrográficas;
- implantação de Agendas 21 (MMA, 2008).

De acordo com Ibram (2009), a construção da Agenda 21 no Distrito Federal ocorre no âmbito do Programa Brasília Cidade 21, que vem sendo desenvolvido desde meados de 2008 com vistas a resultados concretos por ocasião do aniversário de Brasília em abril de 2010.

O Programa Brasília Cidade 21 é instrumento de apoio à promoção de novas políticas públicas voltadas prioritariamente à gestão participativa fundamentada nos princípios de redes de colaboração solidária, sendo, portanto, instrumento importante para apoiar a governança ambiental do DF, principalmente por articular interesses e políticas públicas diversos com foco no desenvolvimento sustentável.

O processo de construção da Agenda 21 no DF pressupõe ampla participação, com representatividade espacial e setorial de seu governo e dos diversos segmentos sociais, na busca de maior permeabilidade institucional em relação às atitudes e percepções da população diante dos seus problemas (IBRAM, 2009).

A proposta de descentralização no planejamento e gestão contida no Programa Brasília Cidade 21 observa as peculiaridades da evolução do processo de ocupação do Distrito Federal (IBRAM, 2009).

A Agenda 21 no DF vem sendo trabalhada desde 2007, tendo sido realizadas palestras informativas e seminários eventuais promovidos por instituições governamentais e não governamentais. Um dos mais significativos foi o seminário Os desafios da Agenda 21 no DF e Entorno, de autoria do deputado Paulo Tadeu (PT), realizado na Câmara Legislativa do DF durante a semana do meio ambiente em junho de 2007 (CÂMARA LEGISLATIVA DO DF, 2009).

Atualmente, a Agenda 21 DF é coordenada pelo Ibram, que busca participação e envolvimento efetivo, constituindo grupo de trabalho formado pelo MMA (Programa Agenda 21/ZEE/CNMA), Ibama/DF, Parque Nacional de Brasília, Ibram, Secretaria de Educação/DF, Câmara Legislativa, UnB, Rede de Educadores do DF, Agenda 21 local de Planaltina/DF e Fórum de ONGs Ambientalistas do DF (GDF, 2009).

Em 14 de abril de 2008, houve reunião para definir as prioridades de 2008 para os trabalhos relativos à Agenda 21 DF, tratando de informes gerais sobre o Decreto nº 18.295, de 4 de junho de 1997, da comissão de Meio Ambiente da Câmara Distrital, além de incluir a discussão dos passos para a implantação da Agenda 21 Escolar, as estratégias para envolvimento de novos atores no processo, a Ride e o processo no DF, com a Agenda 21, e

a III Conferência Nacional do Meio Ambiente. Essas ações visam dar continuidade ao processo de estabelecimento da Agenda 21 DF.

O Ibram promoveu no dia 28/09/2009 uma oficina de qualificação da Agenda 21 DF e no dia 30 realizou solenidade de posse do Fórum da Agenda 21, no Auditório D. João VI, na Imprensa Nacional. Esse evento integrou o Programa Brasília Cidade 21, que pode ser considerado como mais um importante passo no processo de construção de ações institucionais integradas, envolvendo governabilidade e governança ambiental.

Compõem o Fórum da Agenda 21 os representantes e suplentes indicados dos seguintes órgãos públicos: Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia; Secretaria de Estado de Cultura; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho; Secretaria de Estado de Educação; Secretaria de Estado de Governo; Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Secretaria de Estado de Saúde; e Secretaria de Estado de Transportes.

O fórum tem ainda representantes de instituições privadas e entidades da sociedade civil organizada, sendo eles: conselhos distritais com atuação nas áreas de meio ambiente e de recursos hídricos; conselhos distritais com atuação nas áreas de educação, saúde, segurança, habitação, desenvolvimento rural e planejamento; comitês de bacia hidrográfica com atuação no Distrito Federal; Fórum de Organizações Não Governamentais (ONGs) Ambientalistas do Distrito Federal e entorno; organizações sociais; instituições públicas de ensino e pesquisa sediadas no Distrito Federal; instituições privadas de ensino e pesquisa sediadas no Distrito Federal; Embrapa-Cerrados, unidade regional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal; Serviço Social do Comércio do Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; associações de condomínios horizontais do Distrito Federal

Com a consolidação da Agenda 21 DF espera-se um fortalecimento das instituições envolvidas na governança ambiental e um conjunto de medidas que efetivamente tratem dos problemas ambientais, sociais e econômicos. Mas é preciso vontade política da governabilidade do DF para assumir tais ações.

O Zoneamento Ecológico-Econômico é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, de acordo com o art. 9º da Lei nº 6.938/81. Apesar de desenvolvido no País, desde então, ainda não existe um zoneamento definido para todas as unidades federativas ou para os biomas brasileiros. Isso ocorre em função de diversos problemas relacionados com a descontinuidade administrativa do Governo Federal e dos estados, falta de

priorização, dificuldades metodológicas e legais, incapacidade administrativa na gestão do conhecimento gerado, entre outros. (MMA, 2008).

O Zoneamento Ecológico-Econômico dos estados é estruturado em escala macrorregional, organizando o espaço, compatibilizando a legislação e integrando ações com diferentes usos do território. É uma importante ferramenta para a prevenção do desmatamento, pois determina zonas com usos específicos. Nos estados com mais de um bioma, os ZEEs devem contemplar zonas específicas para o Cerrado (MMA, 2008).

O Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado – Programa Cerrado Sustentável (PCS) é atualmente uma das iniciativas mais importantes para a conservação do bioma (MMA, 2008).

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas do Cerrado (PPCerrado) prevê apoio do MMA para a elaboração ou complementação de seis ZEEs estaduais e um na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (Ride/DF).

O programa foi elaborado por um grupo de trabalho instituído em 2003, formado por representantes do Governo, sociedade civil e iniciativa privada. Seu objetivo é o de promover a conservação, a restauração, a recuperação e o manejo sustentável de ecossistemas naturais, bem como a valorização e o reconhecimento de suas populações tradicionais, buscando condições para reverter os impactos socioambientais negativos do processo de ocupação (MMA, 2008).

O MMA vem realizando negociações junto ao *Global Environment Facility* (GEF) e ao Banco Mundial, por meio de seu Núcleo Cerrado e Pantanal, para obter financiamento para parte das ações preconizadas pelo PCS.

Estão sendo finalizados os projetos vinculados à primeira fase do “Iniciativa GEF Cerrado”, que prevê uma doação de US\$ 13 milhões e contrapartida nacional de US\$ 26 milhões (MMA, 2009). Já nessa primeira versão, a partir de pedido do Ministério do Meio Ambiente, alguns estados (Bahia, Distrito Federal, Goiás, Tocantins e Minas Gerais) enviaram ações como parte do PPCerrado.

O PPCerrado apresenta diagnóstico da situação socioambiental do bioma e um plano operativo tendo como base os recursos previstos no Plano Plurianual (PPA) 2009-2011. Esse plano prevê um conjunto de ações com o horizonte de execução de três anos (2009 a 2011), com três eixos estruturantes: 1) controle e monitoramento; 2) áreas protegidas e ordenamento territorial; e 3) fomento às atividades sustentáveis (MMA, 2008).

Deve-se considerar que o alcance dos objetivos do PPCerrado dependerá da capacidade institucional das instituições envolvidas, assim como de uma boa governança ambiental, com participação de atores sociais envolvidos no uso e no controle dos recursos naturais no bioma Cerrado.

Portanto, é um excelente objeto para uma análise da governabilidade e da governança ambiental e das suas relações com o futuro desse bioma, foco principal desta tese.

De acordo com o Ministério da Integração, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF) foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 4 de maio de 2000, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010).

A Ride/DF é constituída pelo Distrito Federal, os municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no estado de Goiás, e de Unaí, Buritis e Cabeceira Grande no estado de Minas Gerais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010).

Consideram-se de interesse da Ride os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos estados de Goiás e de Minas Gerais e aos municípios que a integram, relacionados com as seguintes áreas:

- I - infraestrutura;
- II - geração de empregos e capacitação profissional;
- III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;
- IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;
- V - transportes e sistema viário;
- VI - proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;
- VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;
- VIII - saúde e assistência social;
- IX - educação e cultura;
- X - produção agropecuária e abastecimento alimentar;
- XI - habitação popular;
- XII - combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização;
- XIII - serviços de telecomunicação;
- XIV - turismo;
- XV - segurança pública.

Portanto, observa-se que a Ride visa articular a implementação de políticas públicas diversas, de modo coordenado e negociado com diversos municípios dos estados vizinhos

de Goiás e Minas Gerais. Tais articulações relacionam-se diretamente com a governabilidade e a governança ambiental, principalmente por significar diversas pressões exercidas no meio ambiente do DF.

Na relação do DF com seu entorno insere-se a atual dependência de captação de água para o abastecimento, a exemplo da UHE Corumbá IV, em Luziânia, a captação de água para irrigação na região da Cooperativa de Produtores Agrícolas do DF (PADF), na zona rural de Planaltina, a partir do lago da UHE Queimado, situado em Cabeceira Grande, Minas Gerais, na divisa com o DF, e captação de água na Bacia do Rio Preto na divisa com Minas Gerais.

Outro tema que se mostra com grande potencial para auxiliar na governança ambiental do DF, já em início de articulação pelo Ibama/DF, é a gestão integrada de resíduos sólidos da Ride, visando um melhor dimensionamento de todo o sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos. Esse processo demandará acordos de cooperação técnica, capacitação gerencial, planejamento participativo e integrado, e estabelecimento de compensações ambientais aos municípios receptores dos resíduos sólidos de outros municípios ou do DF.

O Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride), criado pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 4 de maio de 2000, na estrutura do Ministério da Integração Nacional, tem a finalidade de:

- Coordenar as ações dos entes federados que compõem a Ride, visando ao desenvolvimento e à redução de suas desigualdades regionais;
- Aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da Ride;
- Programar a integração e a unificação dos serviços públicos que sejam comuns à Ride;
- Indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na Ride com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional;
- Harmonizar os programas e projetos de interesse da Ride com os planos regionais de desenvolvimento;
- coordenar a execução de programas e projetos de interesse da Ride;
- aprovar seu Regimento Interno (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010a).

Outra possibilidade de articulação de políticas para o desenvolvimento do DF e do entorno é a transformação da Ride em Região Metropolitana de Brasília (RMB) ou Área Metropolitana de Brasília (AMB), nos moldes das regiões metropolitanas instituídas legalmente em algumas capitais no Brasil. Apesar de se ter algumas propostas informais, essa questão não foi ainda tratada no âmbito da governabilidade do DF, Minas Gerais e Goiás.

4.3 BIODIVERSIDADE

4.3.1 Estado

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi adotada durante a Conferência de Nairóbi em 22 de maio de 1992 e aberta para assinatura no Rio de Janeiro durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92), tendo entrado em vigor internacionalmente no dia 29 de dezembro de 1993.

No Brasil, a CDB passou a vigorar a partir de 28 de maio de 1994. Quando assinou a CDB, o Brasil comprometeu-se a implementar várias ações para a conservação e o uso sustentável da sua biodiversidade. A CDB, que atualmente conta com 187 países-partes, mudou a percepção mundial sobre o acesso aos recursos biológicos. Ela tem três objetivos: a conservação da diversidade biológica; o uso sustentável de seus componentes; e a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos.

A CDB em seu art. 2º define o conceito de biodiversidade como sendo

a variabilidade de organismos vivos de qualquer fonte, incluídos, entre outras coisas, os ecossistemas terrestres e marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos dos quais formam parte; compreende a diversidade dentro de cada espécie, entre as espécies e os ecossistemas.

A biodiversidade é dinâmica, pois a composição genética das espécies se modifica com o passar do tempo como resultado das pressões de seleção natural (fatores ecológicos e físicos) ou causadas pelo homem.

O DF tem 100% de seu território na área nuclear da região dos Cerrados, sendo a única unidade federativa inserida integralmente no domínio do Cerrado, o segundo maior bioma brasileiro (Tabela 3), com uma flora considerada entre as mais ricas das savanas tropicais e com alto grau de endemismo (espécies que só são encontradas nesse ambiente). Representa 21% do território nacional, cerca de 1,8 milhão de quilômetros quadrados e apresenta aproximadamente 5% de toda a biodiversidade mundial (KLINK et al., 1995).

Tabela 3 – Percentual de área de unidade federativa ocupada originalmente por Cerrado.

Unidade federativa	% Cerrado
Distrito Federal	100
Goiás	97
Tocantins	92
Maranhão	65
Mato Grosso do Sul	61
Minas Gerais	57
Mato Grosso	40
Piauí	37
São Paulo	33
Bahia	27
Paraná	2

Fonte: Elaboração própria, baseado em MMA, 2009.

O Cerrado ocorre em altitudes que variam de 300 m a mais de 1.600 m. Compreende um mosaico de tipos de vegetação, savanas, matas, campos, áreas úmidas e matas de galeria etc. Essa diversidade de fitofisionomias é resultante da diversidade de solos, de topografia e de climas que ocorrem no Brasil Central (MMA, 2007).

A fauna do Cerrado compartilha elementos com as formações adjacentes, Mata Atlântica, Floresta Amazônica, Caatinga e Chaco, devido à sua localização espacial que permite que o Cerrado atue como um corredor entre esses biomas disjuntos.

Com relação à fauna do Cerrado, existem cerca de 320.000 espécies de animais, sendo 0,6% formados por vertebrados. Entre estes, os insetos têm posição de destaque, com cerca de 90.000 espécies, representando 28% de toda a biota (AGUIAR et al., 2009).

A riqueza de espécies de aves, peixes, répteis, anfíbios e insetos é igualmente relevante, embora a riqueza de mamíferos seja relativamente pequena comparada aos outros táxons (KLINK; MACHADO, 2005) (Tabela 4).

A diversidade de outros grupos, como peixes, insetos e aracnídeos são pouco estudados no bioma. No entanto, os dados da Tabela 4 mostram que existem aproximadamente 1.200 espécies de peixes, correspondendo a 40% das espécies brasileiras e 67.000 espécies de invertebrados, correspondendo a 20% das espécies brasileiras. Um dos fatores principais que influencia a alta riqueza local é a pronunciada estratificação horizontal do habitat, capaz de promover enorme variedade de tipos vegetacionais (COLLI et al., 2002), formando um mosaico de fitofisionomias que vão desde formações campestres, passando por formações savânicas, indo até as chamadas matas de galeria (RIBEIRO; WALTER, 2001).

De acordo com a Embrapa (2005), ocorrem 3.188 espécies em 148 famílias botânicas no Distrito Federal, das quais 3.037 são nativas do Cerrado. Das espécies ocorrentes, as unidades de conservação mantêm populações de 77% das citadas, restando 737 espécies que ainda não foram coletadas em nenhuma unidade de conservação.

Tabela 4 – Estimativas da riqueza de espécies do Cerrado em comparação com o total de espécies conhecidas para o Brasil e para o mundo.

Grupos	Cerrado	% Endemismos do Cerrado	% Brasil	Brasil	Mundo
Plantas	6.600	44	12.0	55000	280000
Mamíferos	212	9,5	40.5	524	4600
Aves	837	3.4	49.2	1700	9700
Répteis	180	17	38.5	468	6500
Anfíbios	150	28	29.0	517	4200
Peixes	1200	?	40.0	3000	24800
Invertebrados	67000	????	20.0	335000	?

Fonte: Klink e Machado, 2005.

4.3.2 Pressões

A ocupação econômica do Cerrado tem ocorrido sem um adequado planejamento: o Cerrado é visto pelos planejadores, financiadores e agricultores apenas como um chão a ser ocupado, isto é, só se aproveita o Cerrado enquanto substrato para as atividades agrícolas como se não houvesse mais nada aproveitável na região (DIAS, 1992).

Pode-se dizer que até os anos de 1970, o Cerrado foi considerado inapto para a agricultura devido às limitações naturais como a estiagem do inverno e os solos pobres em nutrientes e profundos.

A partir de 1970, os solos do bioma Cerrado foram sendo incorporados à moderna agricultura, mediante o uso de pacotes tecnológicos e ampliação da irrigação, tornando-se região de expansão da fronteira agrícola e importante no contexto nacional da produção de grãos nos anos de 1990. Alguns fatores que contribuíram foram as grandes extensões de terras, a topografia plana e os vazios demográficos, culturais e econômicos (MORAES, 2000).

Dois dos processos indutores mais significativos para o desenvolvimento da agricultura no Cerrado foram o Programa para o Desenvolvimento do Cerrado (Polocentro) e o Programa Cooperativo Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer) (ALHO; MARTINS, 1995).

Contribuíram também as políticas de crédito agrícola subsidiadas pelo Governo Federal. Entre 1970 e 1980, elas foram fundamentais para a política agrícola nacional, beneficiando os agricultores modernos e os politicamente mais influentes. Os empréstimos passaram a ser concedidos mediante a comprovação da propriedade da terra, o que elevou a demanda por preço das terras agrícolas (ALHO; MARTINS, 1995).

O Polocentro, criado em 1975, converteu recursos em infraestrutura, por meio da concessão de “linhas de crédito fundiário, de investimento e de custeio a taxas de juros

fixadas em níveis muito reduzidos e sem correção monetária”, o que beneficiou “fazendeiros, proprietários de médios a grandes estabelecimentos” (ALHO; MARTINS, 1995, p. 20).

Dos 200 milhões de hectares do Cerrado brasileiro, 35 milhões são pastagens cultivadas, 10 milhões são usados para culturas anuais e 2 milhões correspondem a culturas perenes (café e fruteiras) e florestais e respondiam, em 2000, por 30% da produção das principais lavouras, além de abrigar 40% do rebanho bovino e 20% do rebanho suíno nacional (ABRAMOVAY, 2000).

A conservação da biodiversidade do Cerrado vem sendo comprometida pelos seguintes fatores:

Baixo valor atribuído aos seus recursos biológicos; insuficiência de conhecimentos sobre ecossistemas e espécies do Cerrado; exploração não sustentável dos recursos; estudos científicos existentes pouco direcionados para a resolução de problemas ambientais; atividades conservacionistas da maioria das organizações não governamentais que atuam no Cerrado têm tido desempenho tímido frente à dimensão dos problemas de degradação; as instituições governamentais responsáveis pela proteção do Cerrado enfrentam dificuldades organizacionais e financeiras que restringem suas ações (KLINK et al., 1995).

A expansão urbana no DF vem se tornando um processo de indução da perda da biodiversidade, causando desaparecimento local de espécies nativas e introdução de espécies exóticas para fins de jardinagem e paisagismo, assim como a arborização de vias públicas.

A perda da vegetação natural leva à perda de espécimes da fauna associada, sendo muito significativa em áreas úmidas, matas ripárias (ciliares e de galeria), várzeas, entre outras fitofisionomias do Cerrado encontradas no DF.

A expansão das áreas agrícolas também se mostra significativa na perda da vegetação natural e fauna associada, com impactos na fauna causados pela perda ou alteração de ambientes naturais, contaminação do solo e cursos d'água por agrotóxicos, assim como atropelamento de animais nas rodovias.

Outro fator que impacta significativamente a fauna e a flora é a ocorrência de incêndios florestais no DF, causando morte de diversos exemplares tanto da fauna como da flora, dependendo da intensidade do fogo e da sua extensão.

O lançamento em locais inadequados de resíduos sólidos urbanos (lixo) e resíduos da construção civil (entulhos) gera também impactos à fauna e à flora, especialmente aqueles lançados no interior ou no entorno imediato de parques e reservas, em margens de cursos d'água ou em áreas com lençol freático superficial ou em nascentes.

4.3.3 Respostas

Para proteger amostras significativas dos ambientes naturais contra impactos resultantes do uso e da ocupação do solo e dos recursos naturais do DF vêm sendo adotadas ações diversas como respostas de políticas em diversos níveis de Governo (federal, distrital, local).

Integram as principais respostas de política para a proteção da biodiversidade a criação e o manejo de unidades de conservação e outras áreas protegidas, a fiscalização ambiental, o licenciamento, a pesquisa e o monitoramento, entre outras.

Apesar de o DF ter 42% de seu território formalmente protegido por unidades de conservação ambiental e outras áreas protegidas legalmente, ocorrem sérios problemas ambientais com consequências negativas para a conservação da fauna e da flora.

A Lei nº 9.985 estabelece em seu art. 27 que as unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo que deve ser elaborado no prazo de 5 anos a partir da data de criação de cada unidade. Ainda assim, a maior parte das UCs do DF ainda não dispõe de qualquer instrumento de planejamento (GIUSTINA; PEREIRA, 2008).

Ainda considerando o Snuc, observa-se que o GDF vem utilizando na política ambiental do DF uma conceituação diferenciada para suas unidades de conservação, criando áreas chamadas de parques ecológicos e de uso múltiplo, inexistentes no Snuc, que foram administrados até o final do ano de 2006 pela Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação (Comparques), órgão criado inicialmente como Comissão Permanente de Implantação de Parques Ecológicos e de Uso Múltiplo do DF, pelo Decreto nº 21.063, de 14 de março de 2000. Por meio do Decreto nº 22.433, de 1º de outubro de 2001, a estrutura da Comparques foi alterada, passando a contar com representantes de todos os órgãos do GDF. A Lei nº 3.280, de 31 de dezembro de 2003, transformou a Comparques em Secretaria de Estado. Atualmente, a gestão das UCs distritais está sob a responsabilidade do Ibram, órgão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma). Exemplo é a Estação Ecológica de Águas Emendadas, que abriga a união de duas grandes bacias hidrográficas da América Latina, a Tocantins/Araguaia e a do Paraná, em uma vereda de 6 km de extensão. A estação funciona como um corredor ecológico interligando a fauna e a flora das duas bacias (FONSECA, 2008, p. 81).

O DF contava em outubro de 2010 com 72 parques criados por decretos (Quadro 3). A maioria desses parques ainda não foi totalmente implantada nem tem equipamentos que proporcionem opções de lazer ou visitação. Os que estão em funcionamento têm gestão precária e necessitam de melhorias (IBRAM, 2010).

Águas Claras	Parque Ecológico e de Uso Múltiplo Águas Claras
Brasília	Parque Ecológico Burle Marx (Ecológico Norte) Parque Ecológico e de Uso Múltiplo Olhos D'água Parque Ecológico das Aves Parque Ecológico e de Uso Múltiplo da Asa Sul Parque de Uso Múltiplo Vila Planalto Parque de Uso Múltiplo da Enseada Norte (Parque Enseada) Parque Dona Sarah Kubitschek
Brazlândia	Parque Ecológico Veredinha Parque Ecológico e Vivencial do Descoberto
Candangolândia	Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia Parque Pioneiros
Ceilândia	Parque Ecológico e Vivencial do Rio Descoberto Parque Recreativo do Setor "O" Parque Lagoinha Parque Ecológico das Corujas Parque Uso Múltiplo Metropolitano (Parque Ecológico Metropolitano)
Gama	Parque Recreativo do Gama (Municipal do Gama – Prainha) Parque de Uso Múltiplo Ponte Alta do Gama Parque Urbano e Vivencial do Gama
Guará	Parque Ecológico Ezechias Heringer (Parque do Guará) Parque Vivencial Denner Parque Ecológico e Vivencial Bosque dos Eucaliptos
Lago Norte	Parque Ecológico e de Uso Múltiplo do Lago Norte (RA Lago Norte) Parque de Uso Múltiplo Morro do Careca (Parque Morro do Careca) Parque Ecológico das Garças Parque Ecológico do Taquari
Lago Sul	Parque das Copaibas Parque Ecológico e Vivencial Canjerana Parque Ecológico Garça Branca Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul Parque Ecológico Dom Bosco Parque Ecológico Bernardo Sayão (Ecológico do Rasgado) Parque Ecológico Península Sul
Núcleo Bandeirante	Parque Recreativo do Núcleo Bandeirante Parque Ecológico Córrego da Onça Parque Ecológico Lauro Müller (Catetinho) Parque Ecológico Luiz Cruls (Catetinho)
Paranoá	Parque Urbano do Paranoá Parque Ecológico da Cachoeirinha Parque de Uso Múltiplo das Esculturas (Parque das Esculturas)
Planaltina	Parque Ecológico e Vivencial Cachoeira do Pipiripau Parque Recreativo das Sucupiras Parque Ecológico e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros

	Parque Ecológico dos Pequizeiros Parque Ecológico do DER Parque Ecológico e Vivencial do Retirinho Parque Ecológico e Vivencial Estância Parque Ambiental Colégio Agrícola de Brasília Parque de Uso Múltiplo Vale do Amanhecer
Recanto das Emas	Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas
Riacho Fundo	Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo
Samambaia	Parque Três Meninas Parque Ecológico Gatumé
Santa Maria	Parque Recreativo de Santa Maria Parque Ecológico do Tororó
São Sebastião	Parque São Sebastião
Sobradinho	Parque dos Jequitibás Parque Recreativo e Ecológico Canela-de-Ema Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho Parque Recreativo Sobradinho II Parque de Uso Múltiplo Centro de Lazer e Cultura Viva de Sobradinho
Sudoeste/Octogonal	Parque Urbano Bosque do Sudoeste Parque de Uso Múltiplo das Sucupiras (Parque Recreativo Sucupira)
Taguatinga	Parque Boca da Mata Parque do Areal Parque Ecológico Saburo Onoyama Parque Ecológico Irmão Afonso Haus (Santuário dos Pássaros) Parque Recreativo Taguatinga Parque Lago do Cortado
Varjão	Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão
Vila Planalto	Parque de Uso Múltiplo Vila Planalto

Quadro 3 – Parques administrados pelo Ibram por região administrativa (situação em 2010).
Fonte: baseado em Ibram (2010).

As unidades de conservação distritais enquadradas na Lei nº 9.966/00 (Lei do Snuc) são: APA das Bacias do Gama e Cabeça de Veado; APA de Cafuringa; APA do Lago Paranoá; Estação Ecológica de Águas Emendadas; Estação Ecológica do Jardim Botânico; Reserva Biológica da Contagem; Reserva Biológica do Rio Descoberto; Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie) do Bosque; Arie Riacho Fundo; Arie Paranoá Sul; Arie JK; Arie Cerradão; Arie Granja do Ipê; Arie do Córrego Mato Grande; Arie do Bosque; Arie do Setor Habitacional Dom Bosco.

As unidades de conservação federais localizadas no DF, atualmente sob a administração do ICMBio são as seguintes: Parque Nacional de Brasília, Floresta Nacional de Brasília, Reserva Biológica da Contagem; APA da Bacia do Rio São Bartolomeu; APA da Bacia do Rio Descoberto.

A Floresta Nacional de Brasília foi criada pelo Decreto s/nº de 10 de junho de 1999, sendo formada por quatro áreas distintas que totalizam 9.346 hectares e sua criação se deu em função da necessidade de proteger o seu entorno, uma vez que no local havia um reflorestamento que estava sendo invadido por construções e ameaçavam a sua integridade.

O Parque Nacional de Brasília foi criado pelo Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961, com 30.000 ha, ampliado posteriormente para 46.230 ha pela Lei nº 11.285 de 8 de março de 2006. A ampliação desse parque se deu em função da articulação entre o Governo Federal e o GDF para viabilizar a criação da Cidade Digital, no entorno imediato do parque, como medida mitigadora. O Parque Nacional de Brasília é muito importante para a preservação da qualidade do lago artificial de Santa Maria e para a proteção da barragem lá situada, que abastece parte do Distrito Federal, além de garantir a qualidade da água de dois importantes contribuintes do Lago Paranoá: os córregos Torto e Bananal (Figura 9).



Figura 9 – Piscina Velha do Parque Nacional de Brasília.

Fonte: <http://www.jeepclubetaguatingadf.com.br/trilhas/imagens/agua-mineral-piscina.jpg>

A criação das APAs da Bacia do Rio Descoberto e da Bacia do Rio São Bartolomeu, em 1982, pretendeu justamente proteger essas bacias hidrográficas e evitar os danos ambientais frequentemente ocasionados por loteamentos ilegais, tais como assoreamento e poluição de mananciais de água, erosão do solo, desmatamentos de áreas de preservação

permanente, abertura de canais e obras. Dentro de seus objetivos principais de criação encontra-se a proteção de recursos hídricos, especialmente na Bacia do Rio Descoberto, por conter a barragem de mesmo nome, usada pela Caesb para o abastecimento de cerca de 80% do DF.

A Área de Proteção Ambiental (APA) de Cafuringa, situada na porção noroeste do DF, tem grande importância ambiental por causa da qualidade de recursos ambientais, beleza cênica e contiguidade com o Parque Nacional de Brasília (PNB) (OLIVEIRA, 2005).

Em 1992, a Unesco e o Governo do DF instituíram a Reserva da Biosfera do Cerrado (RBC) com área de 226.000 ha no DF. A RBC ocupa, além de parte do DF, parte dos estados de Goiás, Tocantins, Maranhão e Piauí.

A área da RBC no DF corresponde a 38% do seu território, com áreas-núcleo que correspondem a 45.000 ha, instituídas em unidades de conservação de proteção integral, visando propiciar a conservação da diversidade biológica do Cerrado no DF e o desenvolvimento sustentável local, articulando políticas públicas locais e internacionais.

A RBC foi criada no âmbito do Programa O Homem e a Biosfera, da Unesco, pela Lei nº 742, de 28 de julho de 1994, que definiu seus limites, funções e sistema de gestão. A proposta brasileira foi aprovada pelo Conselho Internacional de Coordenação do Programa MAB em Paris, em 8/10/1993. Foi o primeiro ato de reconhecimento internacional da biodiversidade do Cerrado.

Por meio da Lei Distrital nº 742, de 28 de junho de 1994, que define os limites, funções e sistema de gestão da RBC, o DF reafirma o compromisso de integrar a Rede Mundial das Reservas da Biosfera. A referida lei foi alterada pela Lei nº 3.678 de 13/10/2005 (IBRAM, 2010).

Em 2002, as reservas da biosfera no Brasil foram enquadradas na categoria de áreas protegidas especiais, de acordo com o Capítulo VI da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Snuc, dando respaldo legal à criação e implantação dessa categoria de área protegida.

Foi instituído um comitê em cada estado para gerenciar as ações a serem desenvolvidas na reserva em cada unidade da Federação que ela abrange. O Comitê Distrital da RBC, depois de poucas iniciativas, vem, nos últimos anos, conduzindo seus trabalhos, mas com dificuldades para a execução das ações, por diversos motivos.

As zonas-núcleo da RBC-DF são compostas por cinco unidades, sendo duas distritais: Estação Ecológica de Águas Emendadas, com 10.547 ha e Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília, com 5.000 ha, e três unidades federais: Parque Nacional de Brasília, com 46.230 ha, Estação Ecológica do IBGE, com 1.360 ha, e Fazenda Água Limpa, da UnB, com 4.340 ha, totalizando 67.477 hectares.

Em torno da zona-núcleo estão as zonas-tampão e de transição, constituídas pelas APAs das bacias do São Bartolomeu, do Descoberto, do Gama e Cabeça de Veado e de Cafuringa.

A realidade ambiental dessas unidades é, muitas vezes, antagônica com os objetivos de sua criação. Sua implantação deficiente, na maioria das unidades, cria danos ambientais em diversos graus.

São causas desses problemas a inexistência de plano de manejo, de proteção e de fiscalização efetiva, de pessoal qualificado, de infraestrutura adequada, de demarcação e de regularização fundiária. São comuns nos parques do DF as invasões para moradia, produção agrícola e retirada de recursos naturais, tais como areia, cascalho, brita, madeira, terra vegetal e espécimes de plantas e de animais.

A RBC mostra-se como um modelo interessante ao desenvolvimento da governança ambiental, por incluir modelo gerencial integrado e participativo, construir agendas comuns de trabalho por parte das instituições envolvidas, integrar diversas esferas de Governo (federal, distrital, de região administrativa, poder legislativo, executivo e judiciário), cidadãos, representantes de instituições de classes diversas, organizações ambientalistas, entre outras.

As ações do Governo e da sociedade são no todo ou em parte desvinculadas dos princípios da sustentabilidade e geralmente se dão por interesses pessoais ou de pequenos grupos, ou por interesses políticos ou financeiros em detrimento do bem coletivo ou de um interesse da maioria da população. Essa condição reproduz no DF a perda da diversidade biológica do Cerrado e acentua os problemas resultantes da sua degradação, gerando impactos ambientais, sociais e econômicos que ameaçam a capital federal e seu entorno.

A conservação da biodiversidade do DF passa por situações semelhantes e torna-se um grande desafio para a governança ambiental, uma vez que o desenvolvimento econômico vem se dando à custa da expansão agrícola e urbana em áreas naturais.

O MMA em sua nova estrutura, definida em 2007, e com a necessidade de combate mais efetivo aos desmatamentos ilegais nos biomas brasileiros, instituiu o Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento (DPCD). Ele faz parte da Secretaria Executiva e tem a incumbência de assessorar o ministério na coordenação e na articulação de políticas, programas, projetos e iniciativas voltadas para a redução dos índices de desmatamento (MMA, 2008).

Por meio do Decreto nº 5.577 de 8/11/2005 esse programa foi formalmente instituído. O mesmo decreto criou a Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável (Conacer), formada por representantes do Governo, dos estados, da academia, de ONGs, de movimentos sociais e do setor empresarial.

A principal atribuição da comissão é acompanhar a execução do PCS, favorecer o estabelecimento de parcerias e sugerir ajustes nas políticas afetas ao bioma. Para facilitar a execução das ações e promover a articulação intrainstitucional, foi criado o Núcleo Cerrado e Pantanal (NCP) na Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF/MMA) (MMA, 2008).

4.4 FLORESTAS

4.4.1 Estado

O Cerrado apresenta elevada riqueza de espécies com plantas herbáceas, arbustivas, arbóreas e cipós. Foram identificadas 11.627 espécies vasculares nativas. Aproximadamente 44% delas são endêmicas. Há espécies que só ocorrem em locais bem preservados e há grupos que vivem exclusivamente em formações florestais, tais como o cerradão, a mata de galeria ou a mata seca (PROENÇA et al., 2001, p. 94).

De acordo com Proença et al. (2001), foram encontradas somente nas unidades de conservação levantadas¹⁰ 148 famílias botânicas e 3.188 espécies, das quais 3.037 nativas e 151 invasoras, presentes em vegetação nativa perturbada.

Existem 11 tipos principais de vegetação para o bioma Cerrado, enquadrados em formações florestais (mata ciliar, mata de galeria, mata seca e cerradão), savânicas (cerrado sentido restrito, parque de cerrado, palmeiral e vereda) e campestres (campo sujo, campo limpo e campo rupestre) (MENDONÇA et al., 2008). Se forem levados em conta também os subtipos, são reconhecidos 25 tipos de vegetação (RIBEIRO; WALTER, 2008).

A vegetação natural do DF, por ser constituída exclusivamente por Cerrado, apresenta diversas formações florestais, entre elas as florestas ripárias (mata de galeria e mata ciliar) e as matas mesofíticas. Essas florestas vêm sendo suprimidas por atividades antrópicas, principalmente a urbanização e a agricultura, e, em menor escala, obras de infraestrutura, tais como barragens, estradas, pontes, viadutos e linhas de transmissão.

A construção de Brasília e, em especial, a construção da Barragem do Paranoá não só introduziram modificações na paisagem da região, nos hábitos, nas tradições e nas identidades da população, como também acirraram o processo de fragmentação da terra e trouxeram tecnologias que nem sempre foram adequadas a essas populações (SINOTI, 1998).

A partir da década de 1980, a soja se expandiu para os estados de Goiás, oeste de Minas Gerais, Bahia, sul de Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul (IGREJA et al., 1988).

¹⁰ Fazenda Água Limpa, Reserva Ecológica do IBGE, Estação Ecológica de Águas Emendadas, Jardim Botânico de Brasília, Parque Nacional de Brasília, Reserva Ecológica do Guará, Reserva Ecológica do Gama, APA de Cafuringa, APA da Bacia do São Bartolomeu e Arie Riacho Fundo.

A construção de infraestrutura (rodovias, ferrovias, hidrovias, hidrelétricas, entre outros) com o intuito de ampliar as fronteiras de desenvolvimento é outro fator de impacto ambiental nos biomas amazônico e do Cerrado (CÂMARA; SANTOS, 2002).

Os desmatamentos mais significativos começaram com a transferência da capital federal e continuaram com a expansão da fronteira agropecuária no Cerrado, principalmente a partir das pesquisas que propiciaram melhoramento genético da soja que, antes, não se adaptava ao solo e ao clima do Cerrado (KLINK et al., 1995).

Os impactos principais provocados com a expansão da fronteira agrícola nos cerrados são os seguintes: compactação e impermeabilização dos solos pelo uso intensivo de máquinas agrícolas; erosão; contaminação por agrotóxicos nas águas, alimentos e animais; impactos prejudiciais da retirada da vegetação nativa de áreas contínuas extensas; assoreamento de rios e reservatórios; aparecimento de novas pragas ou aumento das pragas já conhecidas (MUELLER, 1992).

Cerca de 440 mil hectares do DF são terras cultiváveis, ou seja, apropriadas para as explorações rurais (CODEPLAN, 2006). Destes, 326 mil hectares se encontravam efetivamente ocupados com produção agrícola em 2007.

Com relação às áreas de cobertura vegetal e do uso do solo no Distrito Federal (UNESCO, 2000) mostra elevado grau de alteração da cobertura vegetal original, que vem sendo substituída por pastagens, agricultura de jardins, gramados, cidades, estradas, minerações, entre outras (Tabela 5). Ainda com base nos dados da Tabela 5, a vegetação original do Cerrado no DF, que correspondia a 5.802 km², foi reduzida em aproximadamente 68%, passando a ser de 3.970 km².

Tabela 5 – Áreas de cobertura vegetal e do uso do solo no Distrito Federal (em ha), no período de 1954-2007.

Tipos de vegetação	1954	1964	1973	1984	1994	1998	2007
Matas	109.414	94.533	88.017	73.060	69.416	57.770	44.645
Cerrados	220.003	198.69	176.103	105.281	100.541	57.622	168.882
Campos	251.609	275.26	254.597	222.187	144.762	130.501	ND
Corpos d'água	160	4.074	4.749	5.750	5.909	5.369	ND
Áreas agrícolas	93	2.570	35.223	120.954	213.896	269.366	362.138
Áreas urbanas	121	4.625	12.208	21.409	28.134	38.179	ND
Reflorestamentos	0	0	0	19,357	11.977	9.236	ND
Solos expostos	0	1.637	10.503	13.402	6.765	13.357	ND
TOTAL	581.400	581.400	581.400	581.400	581.400	581.400	

Fonte: Com base em Unesco (2000). Dados de 2007 foram obtidos em MMA (2007).

A área de Cerrado (*strictu sensu*) caiu significativamente, passando de 220.000 hectares em 1954 para 57.622 ha em 2007. Foram causas dessa redução a expansão da agropecuária e a expansão urbana, seguido de obras de infraestrutura e construção de barragens.

Quanto à dinâmica de uso e à ocupação do solo no DF, a análise multitemporal da evolução do uso do solo e da cobertura vegetal, entre 1973 e 2002, realizada por Oliveira (2005), demonstra tendência de diminuição da cobertura vegetal nativa de alto e médio porte, e de maior densidade (mata e cerrado), respectivamente, em torno de 5,8% e 16,2%, e aumento de cobertura vegetal antrópica (área agrícola).

As áreas mais conservadas estavam situadas na Região Noroeste do DF (APA de Cafuringa), no Parque Nacional de Brasília, na Estação Ecológica de Águas Emendadas, no Jardim Botânico, na Reserva Ecológica do IBGE e em alguns parques do DF (MMA/PROBIO, 2007).

De acordo com o MMA/Probio (2008), o DF conservava até 2007 somente 37% da vegetação original, significando perda de 362.000 hectares. As cidades, a agropecuária e os condomínios irregulares são os principais causadores dessa degradação ambiental.

De acordo com a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (Adasa) (2010), a supressão do Cerrado no DF se mostra mais significativa na região leste, que corresponde à Bacia do Rio Preto (PADF), no entorno do lago do Reservatório do Descoberto, na bacia de mesmo nome, região do entorno das cidades de Sobradinho e Planaltina, no entorno da Estação Ecológica de Águas Emendadas e regiões urbanas consolidadas (cidades e condomínios).

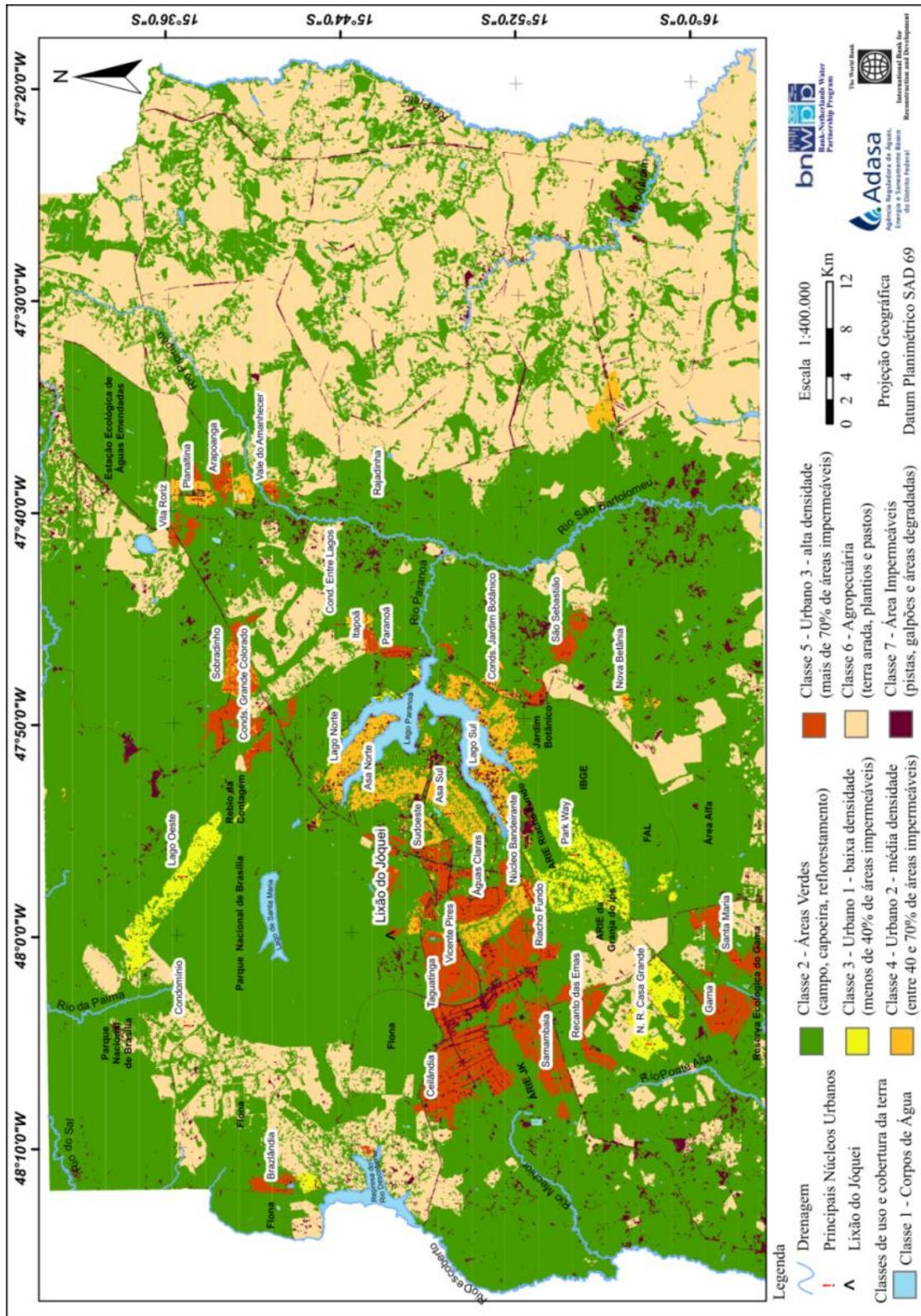


Figura 10 – Mapa de uso e ocupação da terra no DF.
Fonte: Adasa, 2010.

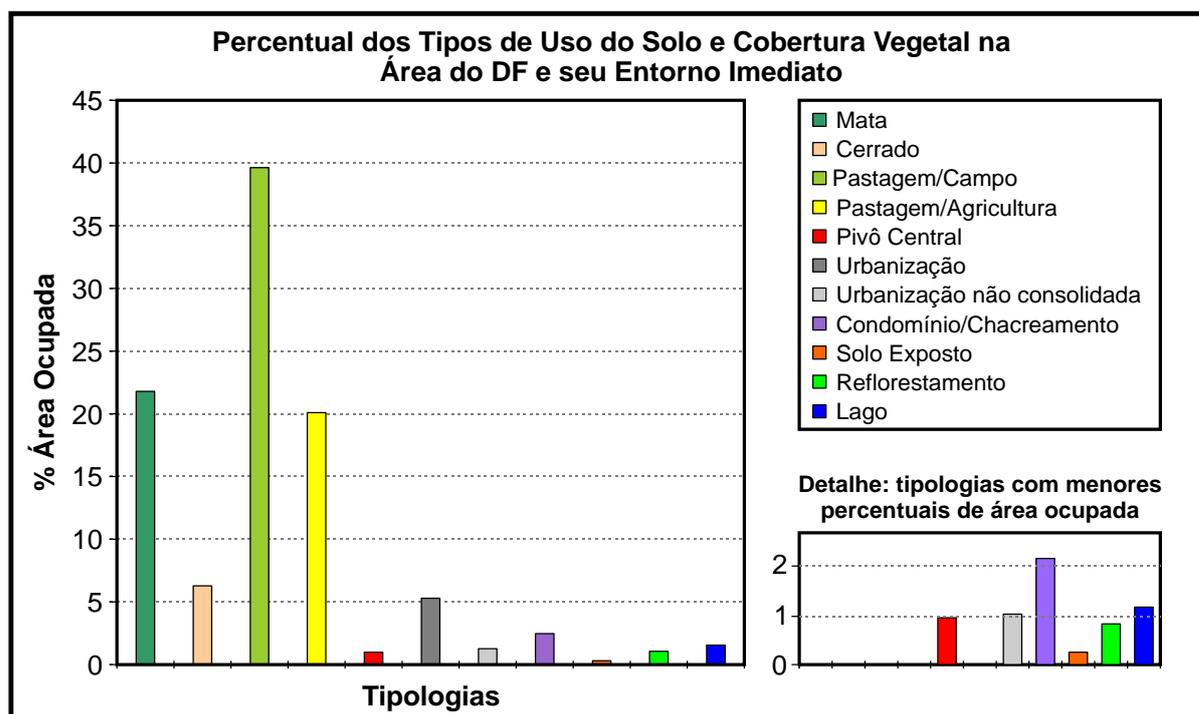


Figura 11 – Percentual dos tipos de uso do solo e cobertura vegetal na área do DF e seu entorno imediato em 2004.

Fonte: Golder/Fahma/Sinfra, 2004.

Quanto aos reflorestamentos, dos 2.911,17 hectares implantados pela empresa Proflora S/A, de economia mista, apenas algumas manchas próximas ao Paranoá resistem à ocupação humana. Os desflorestamentos mais significativos ocorreram na região da Esaf, a exemplo dos condomínios instituídos irregularmente, tais como Jardim Botânico, Portal do Lago Sul, Brasília I e II, e Estância Quintas da Alvorada. Este último foi implantado numa área onde funcionava o Projeto 8 da empresa Proflora.

Com a extinção da Proflora, o imóvel passou à Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), que está destinando parte das áreas de reflorestamento para a implantação de novos bairros ou expansão de cidades como a do Paranoá. Paixão (2000) mediu a cobertura florestal das propriedades rurais de uma área relevante do Distrito Federal – o cinturão agropecuário denominado Plano/Programa de Assentamento Dirigido (PAD/DF) – e no Núcleo Rural Jardim, relacionando-a com as variáveis socioeconômicas ligadas à atividade rural.

Os resultados demonstram que o Código Florestal não foi observado pelos detentores dos imóveis estudados, cujo índice médio de desmatamento ficou em 14,66%, abaixo dos 20% estabelecidos.

O Córrego Vicente Pires e os seus tributários deveriam atuar como um corredor ecológico de ligação entre o Parque Nacional de Brasília e as demais áreas-núcleo da RBC, mas o arrendamento dos módulos rurais pela extinta Fundação Zoobotânica, sem o devido

controle do seu uso, virou um parcelamento rural com lotes de área mínima de dois hectares. Surgiram, então, diversos condomínios com características urbanas que desrespeitam o Código Florestal, fazem desmatamentos e constroem residências sem respeitar a faixa mínima de 30 metros das margens dos cursos d'água.

O Código Florestal define como Área de Preservação Permanente (APP) 50 metros ao redor das nascentes e proíbe qualquer construção nesse raio. Seu cumprimento depende da atuação fiscalizatória das instituições públicas responsáveis, entre elas Ibama, Ibram, Polícia Ambiental e Agefis. Mas o que se observa frequentemente é o desrespeito, às vezes total, a essa restrição ambiental. A proteção das florestas do DF é um grande desafio à governança ambiental, devido às pressões resultantes da expansão urbana, à ampliação da infraestrutura urbana e rural, à poluição causada pelo lançamento de resíduos sólidos urbanos e à retirada ilegal de água subterrânea.

4.5 RECURSOS HÍDRICOS

4.5.1 Estado

A ONU prevê que em 2050 mais de 45% da população mundial não poderá contar com a porção mínima individual de água para necessidades básicas, com cerca de 1,1 bilhão de pessoas praticamente sem acesso à água doce. Essas mesmas estatísticas projetam o caos em pouco mais de 40 anos, quando a população atingir a cifra de 10 bilhões de indivíduos (UNEP, 2007).

O Brasil tem posição privilegiada no mundo em relação à disponibilidade de recursos hídricos, pois a vazão média anual dos rios em território brasileiro é de cerca de 180 mil m³/s, correspondendo a 12% da disponibilidade mundial. (ANA/MMA/PNUMA, 2007, p. 27).

Em relação à grande disponibilidade de água, ocorre no Brasil grande variação espacial e temporal das vazões, pois 74% dos recursos hídricos superficiais ocorrem na região hidrográfica amazônica, habitada por menos de 5% da população brasileira (ANA/MMA/PNUMA, 2007, p. 27).

No Distrito Federal, a água é um recurso escasso. Apesar de estar o DF ligado às principais bacias hidrográficas do País (Tocantins-Araguaia, São Francisco e do Paraná), suas águas superficiais e subterrâneas têm pouco volume, por serem rios de cabeceira com baixas vazões (MMA, 2001).

Existem sete bacias hidrográficas (Figura 10) distintas no DF: São Bartolomeu, Descoberto, Alagado, Paranoá e São Marcos (Bacia do Paraná, com área de 3.689 km²), Preto (Bacia do Rio São Francisco, com área de 1.344² km²) e Maranhão (Bacia do Araguaia-Tocantins, com 750 km²) (MMA, 2001).

Há poucos lagos e lagoas no DF: duas lagoas (Bonita e Joaquim Medeiros) e quatro lagos artificiais (Santa Maria, Descoberto, Paranoá e Queimado) (BAPTISTA, 2003).

Contrariamente ao que acontece na maioria das cidades brasileiras, são os rios da região central do Distrito Federal, abrangendo Brasília e arredores, os mais bem preservados. Nessas localidades há maior controle, pois ocorrem em unidades de conservação como a APA Cabeça de Veado, o Parque Nacional de Brasília e a Bacia do Paranoá.

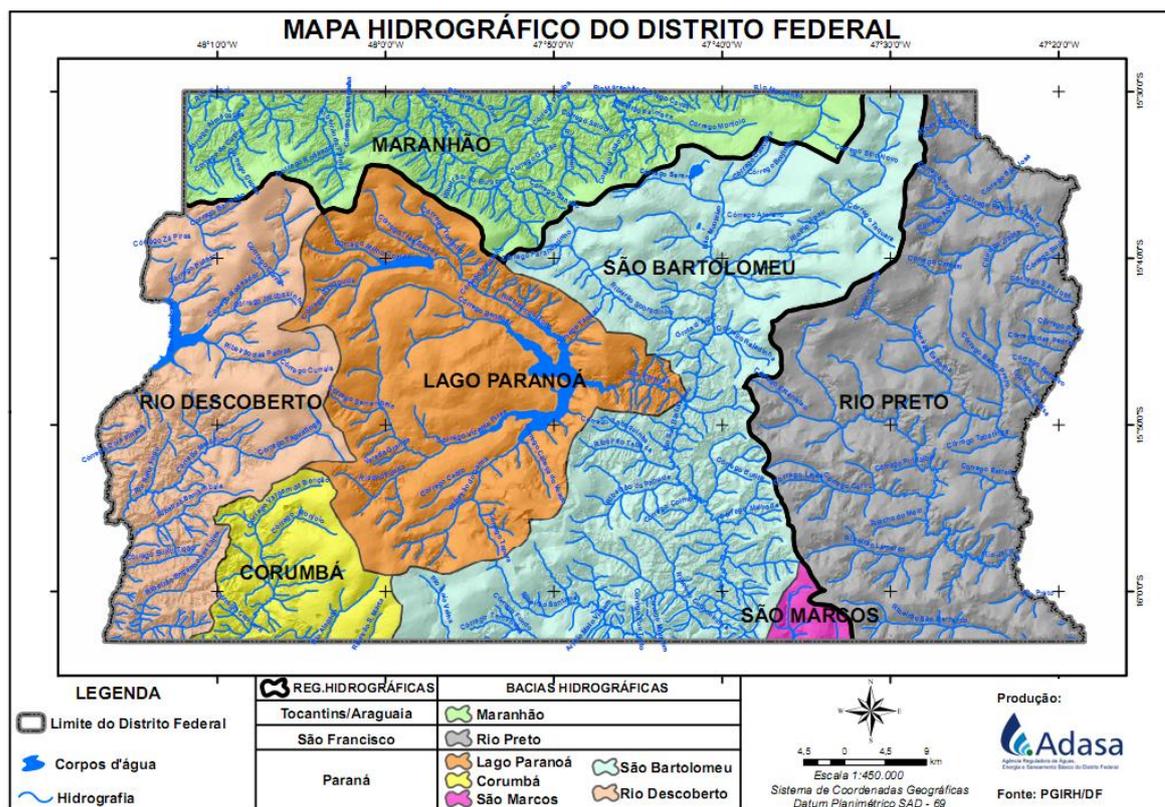


Figura 12 – Mapa hidrográfico do Distrito Federal.
 Fonte: Adasa, 2010.

Quanto às águas subterrâneas no Distrito Federal, ocorrem a sobre-exploração localizada dos aquíferos, a impermeabilização das áreas de recarga e a má construção dos poços. Não se observam os parâmetros de proteção sanitária para as obras de captação e faltam conhecimentos sobre as disponibilidades hídricas.

Em função dos tipos de aquíferos no Distrito Federal e da sua limitada capacidade de reserva e de circulação, a água subterrânea deve ser utilizada como recurso estratégico aplicado a setores específicos da economia ou como fonte de abastecimento de pequenos centros urbanos ou núcleos rurais.

Com relação à disponibilidade de água, não está em posição favorável, considerando a demanda pela população. Cristofidis (2003) classifica o DF no grupo de seis estados que

apresentam tendência a *stress* hídrico periódico e regular, com disponibilidade *per capita* de 1.537 m³/hab/ano.

Outros estados na mesma situação são Rio Grande do Norte, com 1.681 m³/hab/ano, Alagoas, com 1.671 m³/hab/ano, Sergipe, com 1.601 m³/hab/ano, Paraíba, com 1.392 m³/hab/ano e Pernambuco, com 1.270 m³/hab/ano (CRISTOFIDIS, 2003). Portanto, o DF encontrava-se em 2003 com disponibilidade hídrica que perdia apenas para dois estados (Paraíba e Pernambuco), mostrando a importância desse tema para a governança ambiental do DF.

Os reservatórios dos lagos Paranoá, Descoberto/Torto e Santa Maria são os mananciais mais importantes para abastecimento do DF. Foram criados para atender também demandas de recreação e lazer, energia (Paranoá) e melhoria do microclima. Os lagos do Descoberto e de Santa Maria/Torto são os dois mais importantes sistemas de abastecimento, contendo cerca de 80% do total de água disponível. O restante é constituído por pequenas captações (IPDF, 1998; CAMPANA, 1998).

4.5.2 Pressões

O contínuo incremento do uso das águas subterrâneas, aliado ao uso e ocupação inadequados do território, resultou em problemas no aproveitamento dos aquíferos. Dessa forma, é cada vez mais necessário que práticas de gestão sejam desenvolvidas (CAMPOS, 2004).

Em 2010, já se afiguram situações de graves conflitos ambientais quanto à ocupação do solo e ao uso dos recursos hídricos, em todas as principais bacias hidrográficas do Distrito Federal. Alguns assumem proporções preocupantes, exigindo soluções de curto e médio prazos.

4.5.3 Impactos

De acordo com o Ibram (2010), a situação ambiental das bacias hidrográficas do DF era a seguinte:

Bacia do Descoberto, onde se localiza o maior reservatório de água do DF, que abastece mais de um milhão de pessoas, tem urgente necessidade de disciplinamento do uso do solo e do tratamento de esgotos dos novos núcleos urbanos. Na área rural, o monitoramento e controle do uso de agrotóxicos e a racionalização dos processos de irrigação, visando garantir a preservação da qualidade e da quantidade de água, são medidas necessárias para compatibilizar a vocação agrícola da bacia com o seu papel de abastecimento público de água.

Bacia do São Bartolomeu, a ocupação territorial desordenada, com a rápida transformação de áreas rurais em loteamentos com características urbanas, promoveu uma impressionante perda da vegetação natural, muitas vezes em áreas de preservação permanente, além da impermeabilização de áreas de recarga natural dos aquíferos. A exploração intensiva das águas subterrâneas e o lançamento de esgotos sem tratamento em mananciais são outros problemas.

Bacia do Rio Preto, região onde predomina a atividade agropecuária, o uso intensivo dos recursos hídricos em sistemas de irrigação de grande porte, associado a um período recente de baixos índices pluviométricos, provocou uma sensível redução da disponibilidade hídrica nos períodos de estiagem, causando significativas perdas aos produtores rurais. Estudos realizados pela Secretaria de Agricultura do Distrito Federal em 1995 indicaram que a capacidade de suporte da exploração dos recursos hídricos para irrigação já estava próxima do limite em alguns mananciais e foi ultrapassada em outros, indicando a necessidade do gerenciamento do uso da água na bacia. Deve-se considerar, adicionalmente, o aproveitamento hidrelétrico do Rio Preto, planejado para a UHE do Queimado, visando ao uso múltiplo dos recursos hídricos.

Bacia do Rio Maranhão, o desmatamento de áreas de preservação permanente, a extração irregular de areia e o lançamento de resíduos de origem animal em estado bruto causam a poluição das águas.

Bacia do Paranoá, área mais densamente ocupada dentro do Distrito Federal, fruto do próprio planejamento de Brasília, a situação dos tributários e o próprio lago se presta a gerar excelentes indicadores da qualidade ambiental da parte mais significativa deste sítio urbano. Favoravelmente, existem duas estações de tratamento de esgotos, ETE Sul e Norte, com ligações clandestinas de esgoto e de drenagem pluvial que têm reduzido a qualidade das águas de modo significativo em algumas partes do lago.

Bacia do Rio Corumbá, que se caracteriza pela alta declividade, tem solos de baixa fertilidade e com deficiência hídrica; a pouca cobertura vegetal tem facilitado a erosão e o transporte de sólidos. Adicionalmente, o lançamento de esgotos sem prévio tratamento nos afluentes do Rio Corumbá é hoje um sério problema para a manutenção da qualidade da água previsto para ser a futura fonte para o abastecimento do Distrito Federal.

Bacia do Rio São Marcos, os principais afluentes do Rio São Marcos apresentam forte tendência para a agricultura mecanizada, irrigação via pivôs centrais e uso intensivo de agrotóxicos. O controle do uso da água, medidas preventivas quanto à contaminação dos rios por agrotóxicos e preservação das matas ciliares são medidas importantes para a manutenção da quantidade e qualidade das águas na bacia (IBRAM, 2010).

Com base nessas descrições do Ibram (2010), as bacias do Descoberto, São Marcos e do Preto apresentam problemas relacionados ao uso de agrotóxicos e à contaminação das águas, uma vez que nessas bacias se encontram áreas agrícolas mais significativas, com destaque para a do Preto. As bacias do São Bartolomeu, Maranhão, Corumbá e São Marcos apresentam problemas relativos à perda da vegetação natural, por assentamentos ou atividades agrícolas, afetando a quantidade e a qualidade das águas.

O lançamento de esgotos contamina as águas das bacias do Descoberto, São Bartolomeu, Paranoá e Corumbá (IBRAM, 2010).

Outro ponto crítico de contaminação de recursos hídricos no DF é o Ribeirão Santa Maria, que nasce dentro da cidade de mesmo nome, a 45 km do plano piloto, e atravessa os municípios de Novo Gama e Valparaíso, em Goiás, antes de desaguar no Rio Corumbá. Por passar em área densamente povoada, o ribeirão tem um trajeto problemático – em alguns pontos, as casas ficam na beira do riacho e as pequenas indústrias e criadouros de animais despejam dejetos nas suas águas.

4.5.4 Respostas

Posteriormente, a Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, incluiu a possibilidade de imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Com a constatação de escassez em quantidade e/ou qualidade em diversas partes do mundo, a água deixou de ser um bem livre e passou a ter valor econômico, levando à adoção de um novo paradigma de gestão desse recurso ambiental, com a utilização de instrumentos regulatórios e econômicos como a cobrança pelo uso dos recursos hídricos (ANA, 2010).

A experiência em outros países mostra que em bacias que utilizam a cobrança, os indivíduos e as firmas poluidores reagem internalizando custos associados à poluição ou a outro uso da água (ANA, 2010).

A cobrança pelo uso da água passou a gerar receita, induzindo mudanças que levam a uma maior racionalidade no seu uso, fazendo com que os usuários buscassem a redução de perdas, uma gestão de bacias hidrográficas com mais justiça social e ambiental, incluindo a cobrança de quem usa ou polui.

Essa cobrança está estabelecida no Código Civil de 1916 que estabelece que a utilização dos bens públicos de uso comum pode ser gratuita ou retribuída, conforme as leis da União, dos estados e dos municípios a cuja administração pertençam. No mesmo sentido, o Código de Águas, Decreto-Lei nº 24.642/34, estabeleceu que o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, de acordo com as leis e os regulamentos da circunscrição administrativa a que pertençam (ANA, 2010).

Esse é um dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos foi definida pela Lei nº 9.433/97. A Lei nº 9.984/2000, que instituiu a Agência Nacional de Águas (ANA), atribuiu competência para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União. Até 2009, 24 estados e o Distrito Federal haviam aprovado as suas leis sobre política e sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Todas elas incluíram a cobrança pelo uso dos recursos hídricos como instrumento de gestão (ANA, 2010).

A outorga de direito de uso de recursos hídricos é um dos seis instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecidos no inciso III do art. 5º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Seu objetivo é assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o exercício dos direitos de acesso à água (ANA, 2010).

De acordo com o inciso IV do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de junho de 2000, compete à Agência Nacional de Águas (ANA) outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União, bem como emitir outorga preventiva.

De acordo com o art. 12 da Lei nº 9.433/97 estão sujeitos à outorga, pelo Poder Público, os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

- Derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo d'água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- Extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- Lançamento em corpo d'água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- Uso de recursos hídricos com fins de aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- Outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo d'água.
- Os usos que independem de outorga de direito de uso de recursos hídricos são os seguintes:
 - O uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
 - As derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes tanto do ponto de vista de vazão como de carga poluente;
 - As acumulações de volumes d'água consideradas insignificantes (ANA, 2010).

Para a gestão dos recursos hídricos do DF vêm sendo adotadas diversas ações governamentais, assim como a consolidação de arcabouço legal que cria mecanismos gerenciais e instrumentos de políticas voltadas à proteção, ao controle e ao uso dos recursos hídricos.

O saneamento básico do Distrito Federal começou a partir do início das obras de construção de Brasília, quando foi criada a Divisão de Água e Esgotos, vinculada à Novacap, que implantou o primeiro sistema de saneamento básico, no Catetinho, para abastecimento dos canteiros de obras e núcleos onde moravam os trabalhadores que construía a nova capital (CAESB, 2009).

Em seguida, foi implantado o Sistema Torto, ampliado para Santa Maria e Torto, projetado para abastecer todo o Plano Piloto e os órgãos da Administração Federal.

A Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, regulamentada pelo Decreto Distrital nº 18.585, de 9 de setembro de 1997 definiu em seu art. 30 que áreas de proteção de mananciais são destinadas à conservação, recuperação e manejo das bacias hidrográficas a montante dos pontos de captação da Companhia de Saneamento do Distrito Federal (Caesb).

Segundo Setti (2005, p. 651), a execução do Plano Diretor de Água e Esgoto do Distrito Federal (PLD-2000) teve por finalidade atualizar o plano elaborado em 1990 (PLD-1990), estabelecendo novas diretrizes para os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e controle da poluição hídrica.

Tais mudanças foram necessárias principalmente em função da criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride), por meio da Lei Complementar nº 94, de 19/02/98, e das novas estimativas populacionais feitas a partir do Censo Demográfico de 2000 (SETTI, 2005, p. 652).

As alterações no PLD-2000 das bacias hidrográficas contemplam os municípios de Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Novo Gama.

De acordo com o Ibram (2010), as áreas de proteção de mananciais ficam nas bacias hidrográficas das seguintes captações:

Currais, Pedras, Capão da Onça, Brazlândia, Contagem, Paranoazinho, Fumal, Brejinho, Quinze, Corguinho, Mestre D'Armas, Pípiripau, Taquari, Cachoeirinha, Futuro Lago São Bartolomeu montante Paranoá, Futuro Lago São Bartolomeu jusante Paranoá, Ponte de Terra, Olho D'água, Crispim, Alagado, Bananal, Torto/Santa Maria, Santa Maria 1, Santa Maria 2, Santa Maria 3 e Catetinho.

Apesar das medidas de proteção desses mananciais por parte da Caesb, algumas delas se encontram ameaçadas por invasões, incêndios florestais, lançamento inadequado de resíduos sólidos domésticos e da construção civil, esgotos, entre outras ameaças. O PDOT atual também ameaça algumas dessas áreas, a exemplo do manancial do Catetinho, em função da proposta de criação do novo setor habitacional Catetinho, em fase de revisão pelo GDF.

Estavam cadastradas no Ibram, em outubro de 2009, cerca de 300 nascentes, das quais 162 são constantemente monitoradas pelo programa "Adote uma nascente". Muitas, mesmo entre as incluídas no programa, encontram-se degradadas ou ameaçadas por desmatamento, queimadas, lixo e esgoto, e apenas 87 (29%) estão praticamente intactas (IBRAM, 2010).

Essa situação das nascentes do DF mostra situação desfavorável quanto à sua proteção e representam ameaças no abastecimento doméstico de diversas áreas urbanas consolidadas, podendo significar conflitos e disputas pelo uso da água.

Em 2009, para atender 99% da população com abastecimento de água (Figura 12), a Caesb estava operando seis grandes sistemas e 24 subsistemas de abastecimento de água, 17 sistemas de coleta e tratamento de esgotos, 10 estações de tratamento de água, 56 unidades de tratamento simplificado ou de cloração de poços, 6.469 km de redes de distribuição/adutora, 434.060 ligações e 719.621 economias ativas, que são economias que contribuem para o faturamento de água ou ligações de água regularizadas junto ao serviço de água (CAESB, 2009).

No tocante ao esgotamento sanitário, o atendimento a 93% da população com sistema de coleta e os 100% de tratamento de esgotos coletados é feito através de 4.736 km de redes coletoras, 17 estações de tratamento e 38 estações de bombeamento (CAESB, 2009). A Caesb atua nas 29 Regiões Administrativas do Distrito Federal.

A capacidade instalada do sistema de abastecimento público do DF comporta população de cerca de 2.424.185 habitantes. Isso indica, portanto, um colapso iminente caso a alternativa de trazer água da Usina Hidrelétrica do Corumbá IV não se concretize logo. Caso contrário, haverá déficit e racionamentos.

Durante a gestão do governador Joaquim Roriz, ao final de seu último mandato (1º de janeiro de 2003 a 31 de março de 2006), o GDF decidiu captar água para abastecer o DF a partir da barragem de Corumbá IV, no estado de Goiás, apesar de haver um desnível de cerca de 230 metros entre a lâmina d'água daquela barragem (870 m) e a altitude média do DF (1.100 metros). Essa situação, em caso de consolidação como política pública, poderá induzir custos operacionais elevando o preço do serviço de abastecimento e impondo restrições à população de baixa renda.

Em 2010, as obras de adução da água de Corumbá VI já estavam iniciadas, em sua primeira etapa, até a cidade de Luziânia, em Goiás, no entorno do DF. Uma segunda etapa canalizará a água de Luziânia à Brasília. A ANA já emitiu outorga ao GDF para essa ação, assim como para a retirada de água do Lago Paranoá, para o abastecimento de Brasília a partir de 2012 (ADASA, 2010a).

A Caesb estima que o Lago Paranoá perdeu 2,3 km² de superfície. A área assoreada ao longo dos tributários do lago pode chegar a 12,7 km².

Outros fatores de degradação do Lago Paranoá são as ocupações das margens, com avanços de muros de arrimo sobre o lago, sem respeito ao desenho original da orla. Os aterros, as construções de cais, molhes e marinas, dependendo das dimensões, podem provocar alterações sensíveis no regime das águas. O resultado é o assoreamento, prejudicando, inclusive, a navegação no local.

O sistema de controle de outorgas da ANA mostrava em 6/4/2010 um total de 34 outorgas no DF, sendo 32 para irrigação, uma para abastecimento doméstico, pela Caesb, no Ribeirão das Lages (zona rural do Gama) e outra para finalidades diversas. Portanto, a maioria das outorgas se destina à produção agrícola irrigada (ANA, 2010).



Figura 13 – Imagem de satélite mostrando forte incidência de projetos agrícolas irrigados com pivôs centrais na região do Plano de Assentamento Dirigido do Distrito federal (PADF), Bacia do Rio Preto, zona sudeste do Distrito Federal.

Fonte: GoogleEarth. Acesso em 4/12/2009.

Segundo Campos (2004), a disponibilidade hídrica subterrânea no Distrito Federal é limitada. Esse recurso deve ser utilizado de forma estratégica para objetivos específicos. O mau uso e a ocupação inadequada do solo determinam a necessidade de desenvolvimento de práticas de gestão dos sistemas aquíferos (CAMPOS, 2004).

Existem aproximadamente 10 mil poços artesianos no Distrito Federal, com apenas 2.000 registrados no Ibram. Dos poços ilegais, 3.200 estão em condomínios irregulares. Treze por cento dos consumidores de água do DF vivem em condomínios irregulares (IBRAM, 2010).

Tal situação gerou um mercado competitivo de fornecimento de água, envolvendo muitas empresas que, às vezes, atuam ilegalmente. Na região do Grande Colorado, a 20 km do centro de Brasília, funciona a Water Serviço e Comércio, empresa que fornece água potável para moradores de condomínios.

A região do DF, conhecida como Grande Colorado, em Sobradinho, concentra 3,2 mil cisternas clandestinas, o equivalente a 40% dos poços ilegais em todo o Distrito Federal.

A empresa, conhecida como “Caesbinha”, envia faturas e dispõe de equipe de manutenção e reparo. Ela atua no Condomínio Jardim América, oferecendo serviços a cerca de 200 famílias. Sua sede fica a cerca de três quilômetros de uma unidade da Caesb.

Quando escasseiam as chuvas, crescem os problemas da falta d’água e os riscos à saúde nos condomínios, que contratam donos de caminhões-pipa para abastecer as caixas, piscinas e jardins, sem garantias quanto à qualidade da água oferecida.

Com o crescimento populacional acelerado, a população da região convive com a falta d’água. Poços com mais de 150 metros de profundidade, que produziam cerca de 50 mil litros por dia, secaram por completo. Outras cisternas estão com a vazão reduzida (CAMPOS, 2006).

Com a necessidade de água, os moradores dos condomínios pagam entre R\$ 140 reais e R\$ 180,00 por viagem, de cada caminhão-pipa, 10.000 litros para abastecimento da caixa d’água do condomínio, de acordo com a empresa Ligue Água Potável, e de R\$ 180,00 na Empresa Brasília Água Potável, sendo que ambas informaram, por telefone (preços fornecidos em 5/4/2010), que buscam água em fontes conhecidas (poços artesianos).

De acordo com Campos (2004, p. 47), a implantação de sistemas de recarga artificial é fundamental para a estabilização do rebaixamento regional do nível estático, uma vez que a infiltração natural vem sendo limitada progressivamente com a urbanização, diminuindo a vazão de segurança. Essa é a única alternativa para a gestão racional do uso das águas subterrâneas na região, garantindo a autossustentabilidade do sistema aquífero fissural do Distrito Federal.

A situação da falta constante de água e os preços elevados dos serviços particulares fizeram com que os condomínios procurassem a Caesb em busca de solução do problema. Para muitos condomínios, a solução foi negociar o sistema de abastecimento à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb), que assumiu a responsabilidade pelo fornecimento.

Segundo Campos (2006), cerca de 70 dos 500 condomínios do DF já fizeram o repasse da rede privada de fornecimento d’água à Caesb. A entrega dos poços, caixas d’água e tubulações tem caráter irrevogável. Na prática, a Caesb assume a posse de toda a infraestrutura de abastecimento e se responsabiliza pelos gastos de manutenção.

Devido à expansão urbana desordenada, à contaminação do solo por esgotos, ao desmatamento à abertura de estradas e demais vias de acesso, deixaram de ser oferecidos à população do Distrito Federal, nos últimos 15 anos, mais de 720 mil litros de água por hora (CAESB, 2009).

Os impactos das ocupações urbanas e rurais na Bacia do Lago Paranoá podem ser avaliados, em parte, pela observação das sub-bacias da rede hidrográfica, que vertem para o Lago Paranoá: Córrego Cabeça de Veado, Ribeirão do Gama e Riacho Fundo, ao sul; Ribeirão do Torto e Ribeirão Bananal, ao norte (CAESB, 2009).

A estabilização desse quadro depende diretamente de uma governança ambiental mais efetiva, de modo a proteger os mananciais ameaçados, implantar as áreas de proteção de mananciais, reduzir o consumo e o desperdício e adotar a captação de água de chuva para abastecimento, a exemplo do padrão de construção dos edifícios do Bairro Noroeste, especificados pela Terracap (TERRACAP, 2009).

Foram fatores relevantes ainda a mudança do padrão de ocupação de algumas bacias hidrográficas, o desenvolvimento de novas tecnologias de saneamento básico e alterações na legislação e na estruturação do setor hídrico no Brasil.

O déficit de água potável previsto resultou na decisão dos governos do DF e de Goiás de se construir a Usina Hidrelétrica de Corumbá IV, no estado de Goiás. A UHE é uma usina com potência instalada de 127 MW, resultado do Contrato de Concessão nº 93/2000-Aneel. O objetivo é assegurar o abastecimento de água, a ser bombeada até o DF.

De acordo com Vasconcelos Filho (2000), a barragem de Corumbá IV, em Goiás (cerca de 20 km ao sul do Distrito Federal), vai regularizar o abastecimento de água no DF até o final do próximo século, numa vazão da ordem de 100 m³/s — mais de 10 vezes superior às necessidades atuais do DF.

O aproveitamento Hidrelétrico de Corumbá IV (UHE) foi realizado pela empresa Corumbá Concessões S/A, fundada em 6 de setembro de 2000, produtora independente de energia elétrica.

Em 2006, a UHE Corumbá gerou para o DF o equivalente a 532 mil MW/h, a UHE Paranoá gerou 141,5 MW/h e o restante da energia consumida no DF foi de 4.965.664 MW/h, oriundos principalmente da UHE Itaipu (968.211 MW/h) e Furnas (3.323.998 MW/h) (CODEPLAN, 2007).

A UHE Corumbá IV formou um lago que armazena cerca de 3,7 bilhões de metros cúbicos de água. Isso seria suficiente para atender a cerca de 40 milhões de pessoas por quase um século (CORUMBÁ CONCESSÕES, 2010). O lago tem 173 km² de área, cinco vezes mais do que o Paranoá, e ocupa parte dos territórios de Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Alexânia, Abadiânia e Silvânia (CORUMBÁ CONCESSÕES, 2010).

O potencial de geração de energia elétrica de Corumbá IV é de cerca de 130 megawatts, o correspondente a 13% da atual demanda do DF.

Uma das maiores ameaças ao Lago de Corumbá IV é a poluição causada por esgotos sanitários gerados nas regiões oeste e sudoeste de Brasília, pois o eixo do barramento no Rio Corumbá situa-se a jusante das contribuições do Rio Descoberto (a jusante do Melchior/Taguatinga) e do Rio Alagado (a jusante do Ribeirão Ponte Alta) (VASCONCELOS FILHO, 2000).

A Caesb já tem a outorga para transportar 3 m³/segundo dessa UHE para o DF. As obras de canalização e bombeamento já começaram no estado de Goiás e deverão estar concluídas em 2012.

A Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal despejou esgoto sem tratamento adequado no afluente do Rio Descoberto e isso pode ter gerado a contaminação das águas. A Caesb foi notificada e deverá esclarecer a ocorrência da falha operacional após conclusão do relatório e o lavramento da infração.

Outra situação que mostrou a responsabilidade da Caesb em acidentes ambientais ocorreu em 27/12/2009, quando ocorreu o lançamento de 330 milhões de litros de esgoto no Córrego Vicente Pires, dentro da Colônia Agrícola Iapi, Chácara 18, no Guará II, uma casa irregular construída em cima da rede, na chácara, comprometendo o encanamento. Tal construção teria comprometido uma das redes que capta os esgotos de todo o polo de Moda e parte do Guará II (PULJIZ; TRINDADE, 2010).

A Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) detectou o problema em 28 de dezembro e optou pela solução mais fácil: criou uma barreira para evitar que os detritos escorressem à margem da estrada de ligação entre o Guará e o Núcleo Bandeirante. Assim, o esgoto caiu na vegetação e continuou seguindo para o córrego (PULJIZ; TRINDADE, 2010). Em 6/1/2010, o Ibram multou a companhia em R\$ 102 mil.

O nível de água disponível para o abastecimento no DF encontrava-se, em 2010, próximo de um colapso. O abastecimento futuro dependerá das captações oriundas do Lago Paranoá e da UHE Corumbá, situação que deverá elevar o preço final ao consumidor, em função dos custos elevados devidos às obras de transferência das águas do Corumbá e do tratamento das águas do Paranoá.

As diferenças em infraestrutura social e econômica entre a RA do Distrito Federal e os municípios goianos e mineiros das bacias analisadas também apresentam consequências para a oferta e a demanda futura dos recursos hídricos. Para a população de várias RAs o acesso à água encanada e o esgoto coletado e tratado são um direito adquirido e garantido. Para milhares de residentes em poucas RAs, e em muitos municípios, esses são serviços ainda distantes (GOLDER/FAHMA/SEINFRA, 2004, p. 172).

Será preciso ainda um esforço institucional da governança ambiental para assegurar a proteção dos mananciais que abastecem o DF, destacando o controle ambiental da Bacia do Descoberto, o entorno do Parque Nacional de Brasília e o controle da expansão urbana e agrícola no Sistema Pípiripau, além das unidades de conservação que protegem mananciais e nascentes que apresentam captações da Caesb, assim como nas áreas de recarga de aquíferos.

A definição da versão final do PDOT apresenta-se como elemento crítico para a governança ambiental dos recursos hídricos no DF, principalmente ao manter as expansões urbanas que ameaçam a integridade de mananciais e de nascentes, assim como de unidades de conservação federais e distritais.

Os recursos hídricos do DF dependem, portanto, de um planejamento ambiental que valorize as áreas naturais ainda existentes e, ao mesmo tempo, promova a recuperação das áreas degradadas, o que depende, por sua vez, de vontade política para assumir tais ações, assim como do efetivo controle e fiscalização, necessários ao cumprimento das normas legais vigentes.

Comitês de Bacia Hidrográfica do Distrito Federal.

Uma das ações mais destacadas na busca de um planejamento mais integrado e participativo dos recursos hídricos do DF foi a criação de três comitês de bacia hidrográficas (Figura 15). Mas a consolidação dos mesmos depende da realização de reuniões, participação efetiva de seus membros (conselheiros) e da construção de uma agenda efetiva para a gestão das bacias hidrográficas. De acordo com ANA (2011) não há ainda uma ação efetiva neste sentido e os comitês estavam praticamente desativados em 2010, com retomada dos trabalhos em 2011.

Código	Comité	Instrumento Criação	Data Criação	Área Aproximada	População	Município	Contato	Atualizado em
DF1	CBH do Lago Paranoá	Dec. 27.152	31/08/2006	3.700	2.500.000	1	cbh.paranoa@adasa.df.gov.br	24/05/2010
DF2	CBH do Rio Preto	Dec. 31.253	18/01/2010	1.350	93.000			24/05/2010
DF3	CBH do Rio Maranhão	Dec. 31.254	18/01/2010	750	23.000			24/05/2010

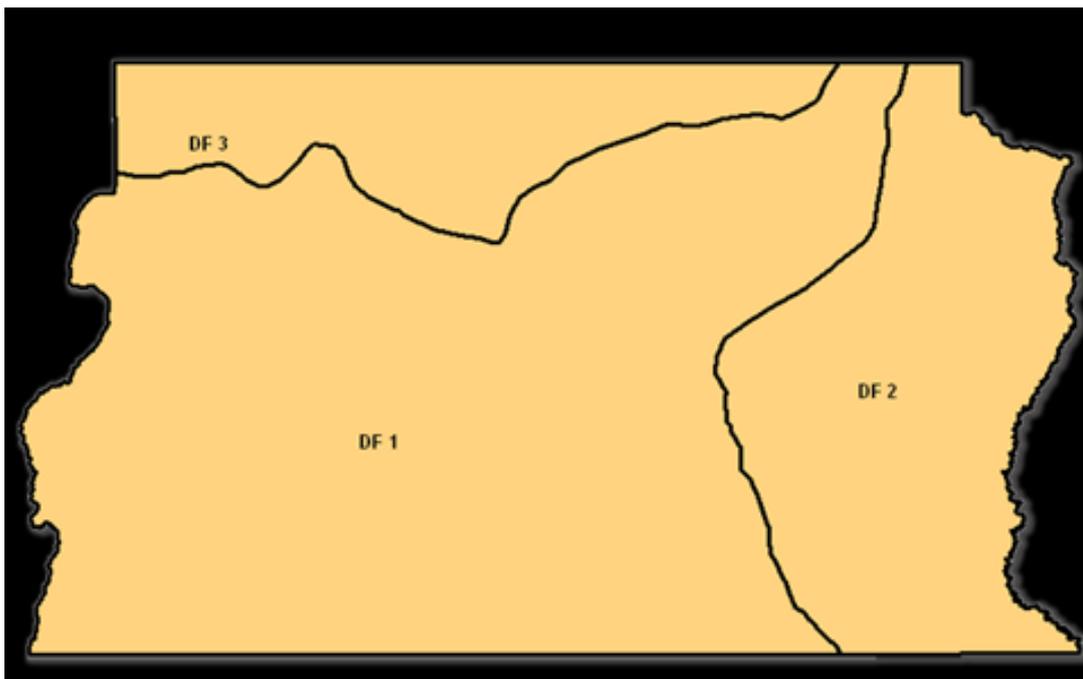


Figura 16 – Comitês de bacias hidrográficas criadas no DF (ANA, 2011).

A gestão ambiental dos recursos hídricos mostra-se como o maior desafio para a governabilidade e governança ambiental em função de ser, em 2010, o recurso natural mais ameaçado e escasso pelas demandas da população quanto ao abastecimento tanto para uso doméstico quanto para atividades agrícolas, industriais e comerciais.

4.6 SOLOS E SUBSOLO

4.6.1 Estado

O DF tem três classes de solos mais importantes, representando cerca de 85% do total, o Latossolo Vermelho-Escuro (38,65% do total), o Latossolo Vermelho-Amarelo (15,83% do total) e o Cambissolo (31,02%). Os demais tipos de solo respondem por 9,06% do total: podzólicos, brunizéns avermelhados, aluviais, hidromórficos, areias quartzosas e plintossolos (FONSECA, 2001). O DF divide-se em três macrounidades geomorfológicas: a região de chapadas, as áreas de dissecação intermediária e as regiões dissecadas de vales (EMBRAPA, 2004).

Essa diversidade de solos e de ambientes naturais representa condições distintas de aptidão para o uso urbano ou agrícola, com graus de resistência diferentes dos impactos resultantes de tais processos antrópicos.

4.6.2 Pressões

A exploração irregular dos recursos minerais, principalmente cascalho e areia, e a falta de aplicação dos Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (Prad) têm ocasionado o surgimento de erosões que, ao passar do tempo, tornam-se mais difíceis de recuperar e assoreiam os corpos d'água. Existem, em vários pontos no DF, cascalheiras utilizadas desde a época de construção da cidade e que ainda não foram recuperadas, formando processos erosivos e degradando o solo em parques diversos e outras áreas, a exemplo das áreas degradadas existentes dentro do Parque Nacional de Brasília.

De acordo com o MMA (2001), o Governo do DF reconhece que a falta de implantação de planos de recuperação de áreas degradadas (Prads) em áreas mineradas para exploração de cascalho, tem contribuído para o surgimento de processos erosivos e agravado o assoreamento de recursos hídricos.

Rocha et al. (2001) incluem as cascalheiras desativadas na área de Proteção Ambiental da bacia do descoberto como uma das ameaças à integridade do lago do Descoberto, responsável por 60% do abastecimento do DF.

A drenagem urbana não planejada ou mal construída, especialmente em condomínios irregulares, tem gerado degradação do solo, principalmente naqueles condomínios situados em áreas de declividade acentuada (Grande Colorado e região da Esaf/Jardim Botânico), afetando a qualidade dos recursos hídricos locais. A urbanização do Setor Militar Urbano causou uma erosão de grandes proporções na região compreendida pelo setor Noroeste em sua porção sul, devido à tubulação de drenagem superficial (figuras 17 e 18).

4.6.3 Impactos

De acordo com Silva (1990), a quebra do equilíbrio natural entre o solo e o ambiente (remoção da vegetação), muitas vezes promovida e acelerada pelo homem, expõe o solo a formas menos perceptíveis de erosão, que removem a camada superficial deixando o subsolo (geralmente de menor resistência) sujeito à remoção de partículas, o que culmina com o surgimento de voçorocas.

A erosão acelerada (ação antrópica) pode ser laminar ou em lençol, quando causada por escoamento difuso das águas das chuvas, resultante na remoção progressiva dos horizontes superficiais do solo; ou erosão linear, quando causada por concentração das linhas de fluxo das águas de escoamento superficial, resultando em incisões na superfície do terreno na forma de sulcos, ravinas e voçorocas (OLIVEIRA, 1994).

A voçoroca é a feição mais flagrante da erosão antrópica, podendo ser formada por uma passagem gradual da erosão laminar para erosão em sulcos e ravinas, cada vez mais

profundas ou, então, diretamente a partir de um ponto de elevada concentração de águas pluviais (IPT, 1986).

Segundo Moreira (1992), as voçorocas representam um tipo de fenômeno erosivo amplamente disseminado no Brasil e em outras partes do mundo. Segundo esse mesmo autor, algumas de suas consequências são perdas de áreas de cultivo e pastoreio, assoreamento de rios e reservatórios, decréscimo das vazões e cheias problemáticas.

De acordo com Chaves et al. (1996), a erosão no DF apresenta grande variabilidade espacial e temporal. As taxas anuais de perda de solo variam de 2 t/ha/ano nas áreas menos erodíveis, até 50 t/ha/ano nas mais erodíveis.

Os fatores que mais contribuíram para as altas taxas de erosão foram o tipo de solo, o tipo de uso e a declividade da vertente, além de combinações desses fatores e, principalmente, em função da abertura dos cerrados e a implantação da agropecuária na região (CHAVES et al., 1996, p. 100).

A drenagem pluvial é outro problema que a administração do GDF enfrenta para minimizar as consequências da degradação do solo. Muitas vezes, em função das condições de relevo, topografia e tipo de solo, o lançamento por tubulações de grande volume d'água e em velocidade pode causar erosões acentuadas como a que existe no Setor Militar Urbano (SMU), degradando fauna e flora e ameaçando o patrimônio construído (figuras 17 e 18).

Parte da erosão mostrada na Figura 17 encontra-se em quadras comerciais e residenciais projetadas para o Setor Noroeste, situação que requer recuperação e contenção definitiva das águas lançadas no local, evitando problemas futuros.

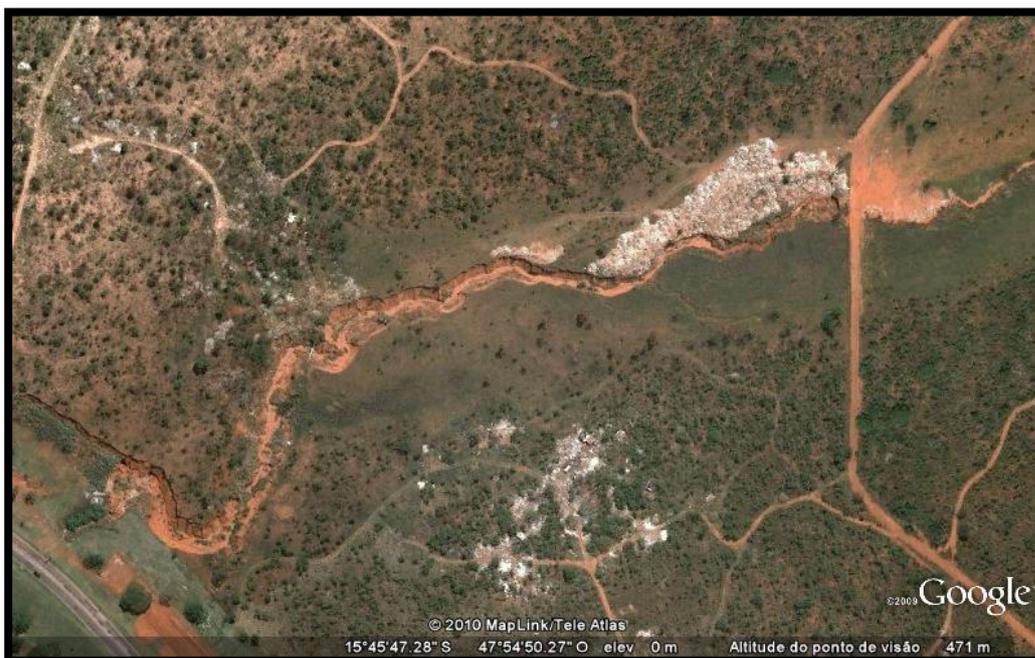


Figura 17 – Degradação do solo (voçoroca) causada por rede pluvial do Setor Militar Urbano, em área inserida no Setor Noroeste, mostrada na parte central da figura.
Fonte: GoogleEarth, 2010.



Figura 18 – Erosão (voçoroca) existente em área verde contígua ao Setor Militar Urbano (SMU) formada pela drenagem superficial.
Foto: João Câmara, em 20/3/2010.

Diversas áreas de retirada de areia e cascalho para a construção civil, geralmente exploradas de maneira clandestina e ambientalmente inadequadas, causam assoreamentos dos cursos d'água, especialmente os tributários da Bacia do Paranoá.

São exemplos destacados o Areal do Canil, localizado entre o Parque Nacional de Brasília (Figura 19) e o Parque Burle Marx, Asa Norte, e a cascalheira da Proflora, ao lado do Projeto III, no Córrego do Reino, e o Córrego do Valo, no entorno do Gama.



Figura 19 – Areal do Canil, situado dentro do Setor Noroeste, próximo ao Parque Nacional de Brasília (Foto do autor em 20/03/2010).

Muitos processos erosivos podem ser observados na Região Administrativa do Gama (Figura 20), formando voçorocas que ameaçam residências e vidas humanas, geralmente formadas a partir da urbanização descontrolada em áreas ambientalmente sensíveis.



Figura 20 – Áreas degradadas pela retirada de cascalho no Parque Nacional de Brasília (Fonte: GoogleEarth, 2010).



Figura 21 – Áreas degradadas para a retirada de cascalho na Reserva Ecológica do IBGE e na APA Gama e Cabeça de Veado. Fonte: GoogleEarth, 2010.

4.6.4 Respostas

De acordo com Rocha (2001) havia problemas graves no órgão executivo da política ambiental do DF (SEMARH) em função da não exigência dos Prads em 34% dos processos erosivos e o alto índice de não implantação dos mesmos, sendo superior à 90%, mostrando baixa efetividade da Semarh (em 2001), na implantação da política de licenciamento da atividade de mineração de cascalho no DF. Segundo Leite e Castro (2001) eram entraves à execução da política ambiental do DF a carência de pessoal, em termos qualitativos e quantitativos, deficiência na operacionalização da política de licenciamento ambiental, e faltavam instrumentos normatizando os procedimentos de controle a serem seguidos pelo corpo técnico da secretaria.

Para a regularização de alguns condomínios, o Ibama exigiu a apresentação do Prad, para o caso de danos ambientais, como no Condomínio Alto da Boa Vista, onde um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi firmado e no qual foi exigida a apresentação do Prad (IBAMA, 2008). Esses estudos técnicos apresentam soluções viáveis para a recuperação das áreas degradadas e são acompanhados pelo órgão ambiental licenciador do empreendimento.

As áreas degradadas do DF requerem da governança ambiental um esforço de articulação pública, pois envolvem as políticas habitacional, mineral, de conservação, de planejamento urbano e ambiental. Não existe um programa governamental de recuperação dessas áreas, especialmente as mais antigas, relacionadas com as obras de construção de Brasília.

As áreas relacionadas a atividades minerárias ou obras de infraestrutura, licenciadas pelo órgão ambiental competente, devem apresentar medidas mitigadoras, ações específicas para tal fim ou até mesmo um Prad.

Para cumprir essas ações, foi criada a Agência de Fiscalização do DF (Agefis), pela Lei nº 4.150, de 5 de junho de 2008, publicada no DO/DF nº 108, de 6/6/08; e a Subsecretaria do Sistema Integrado de Vigilância do Uso do Solo (SIV-Solo). Elas realizam a fiscalização de atividades minerárias, tais como cascalheiras, pedreiras, olarias e areais. Implantam obras de drenagem pluvial e recuperação das redes já existente; fiscalizam e destroem moradias construídas em invasões ou em áreas de risco.

4.7 ÁREAS URBANAS E INDUSTRIAIS

4.7.1 Pressões

No início do Governo Juscelino Kubitschek, o quadrilátero do Distrito Federal foi declarado de utilidade pública para fins de desapropriação, para sediar a futura capital da República. No entanto, essa desapropriação não foi concluída. Parte das terras foi desapropriada, outras continuaram privadas ou foram desapropriadas em comum, ou seja, parte das terras fica com particulares e parte com o Governo. A grande dificuldade nesses casos é definir de quem é cada parcela. Esta situação gera conflitos de uso, em especial nos casos de proprietários que não foram ainda indenizados e que permanecem em suas propriedades, usando as mesmas para produção agrícola ou transformando em loteamentos irregulares.

Uma das principais pressões sobre os recursos naturais no DF é a urbanização, o uso e a ocupação do solo para fins de parcelamento urbano, de expansão das áreas já instituídas, de estabelecimento de novos bairros, de implantação de condomínios e de áreas industriais.

Segundo Cordioli (2005), o parcelamento urbanístico inclui o arruamento, os planos de loteamento, o desmembramento, o desdobro de lotes ou o reparcelamento. Os proprietários se sujeitam às normas urbanísticas estabelecidas na legislação municipal e são respeitados os princípios e as regras fixadas na Constituição e na legislação federal.

De acordo com a Seduh (1997), as zonas de expansão urbana definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Lei nº 353, de 18/11/92, foram impostas sobre áreas rurais consolidadas sem o necessário conhecimento da realidade socioeconômica e ambiental.

A expansão de áreas industriais, com ênfase no setor de Indústria e abastecimento, a instalação de novos pólos industriais no Gama, novas áreas de comércio, como a Cidade do Automóvel, têm aumentado a demanda de vias públicas, supressão da vegetação e redução da infiltração e recarga de aquíferos, assim como afetado a fauna e a flora.

A instituição de novos bairros e setores, a expansão de setores habitacionais já instalados, a legalização de condomínios em áreas sensíveis e a expansão das zonas comerciais nestas novas áreas tem resultado em pressões significativas, resultando em impactos ambientais diversos.

4.7.2 Estado

Parte da urbanização é implantada em conformidade com a legislação ambiental, precedida de estudos do impacto e do licenciamento ambiental. Outra parte desses parcelamentos ocorre sem a observância da legislação, geralmente causando impactos ambientais e tensões sociais, principalmente quando o Poder Público derruba construções e moradias.

Brasília tinha como meta estabelecer um novo processo de ocupação, no entanto, após quase 49 anos, apresenta um quadro de saturação urbano-populacional característico das grandes metrópoles, com grilagem de terras, impermeabilização do solo, sobrecarga dos sistemas públicos básicos (transporte, educação, saúde) e os impactos ambientais correlacionados. A ocupação urbana, a despeito de planos diretores e de instrumentos de zoneamento, não tem respeitado as fragilidades ambientais (GIUSTINA; BARRETO, 2008).

A área do quadrilátero era dividida em 92 fazendas, muitas delas ocupadas por posseiros. As ações de desapropriação, em função de diversos problemas de titularidade e de registros em cartórios, muitas vezes resultavam na permanência dos ocupantes, sem a sua retirada. Alguns deles ou seus descendentes permanecem ainda hoje em propriedades desapropriadas.

Segundo a Seduh (1997), muitos ocupantes de terras foram assentados em agrovilas e receberam uma parcela mínima de lotes agroubanos, inferiores ao módulo mínimo rural que é de dois hectares.

Em 1995, as terras do DF apresentavam a seguinte situação de dominialidade: 51% integralmente desapropriadas (297.326 ha); 9% parcialmente desapropriadas (49.380 ha); 7% em processo de desapropriação (39.539 ha); e 33% particulares (192.661 ha). O Governo do DF detinha em 1995 cerca de 240.000 ha, com o restante de posse de particulares (IPDF, 1996; SEDUH/GDF, 2010).

A situação fundiária das fazendas, que em 2010 ainda se encontravam em processo de desapropriação (6,83%), vem sendo resolvida de forma muito lenta pelo Poder Judiciário (SEDUH/GDF, 2010).

O trabalho mais recente de levantamento sobre condomínios irregulares foi feito em 2006 pela Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos (Supar), subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Sedurb), transformada em 2007 em Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma), à qual está vinculada a Terracap.

Existiam no DF em 2010 513 condomínios irregulares, dos quais 379 em áreas urbanas e 134 na zona rural. Dos loteamentos urbanos, 317 estão irregulares, 30 em processo de regularização, 28 em fase de aprovação e 4 têm registro em cartório. Desses

317 condomínios irregulares em área urbana, 189 estão em terras não desapropriadas ou de particulares, 88 estão em áreas desapropriadas e 40 em área comum (de particular e do Governo) (TERRACAP, 2010).

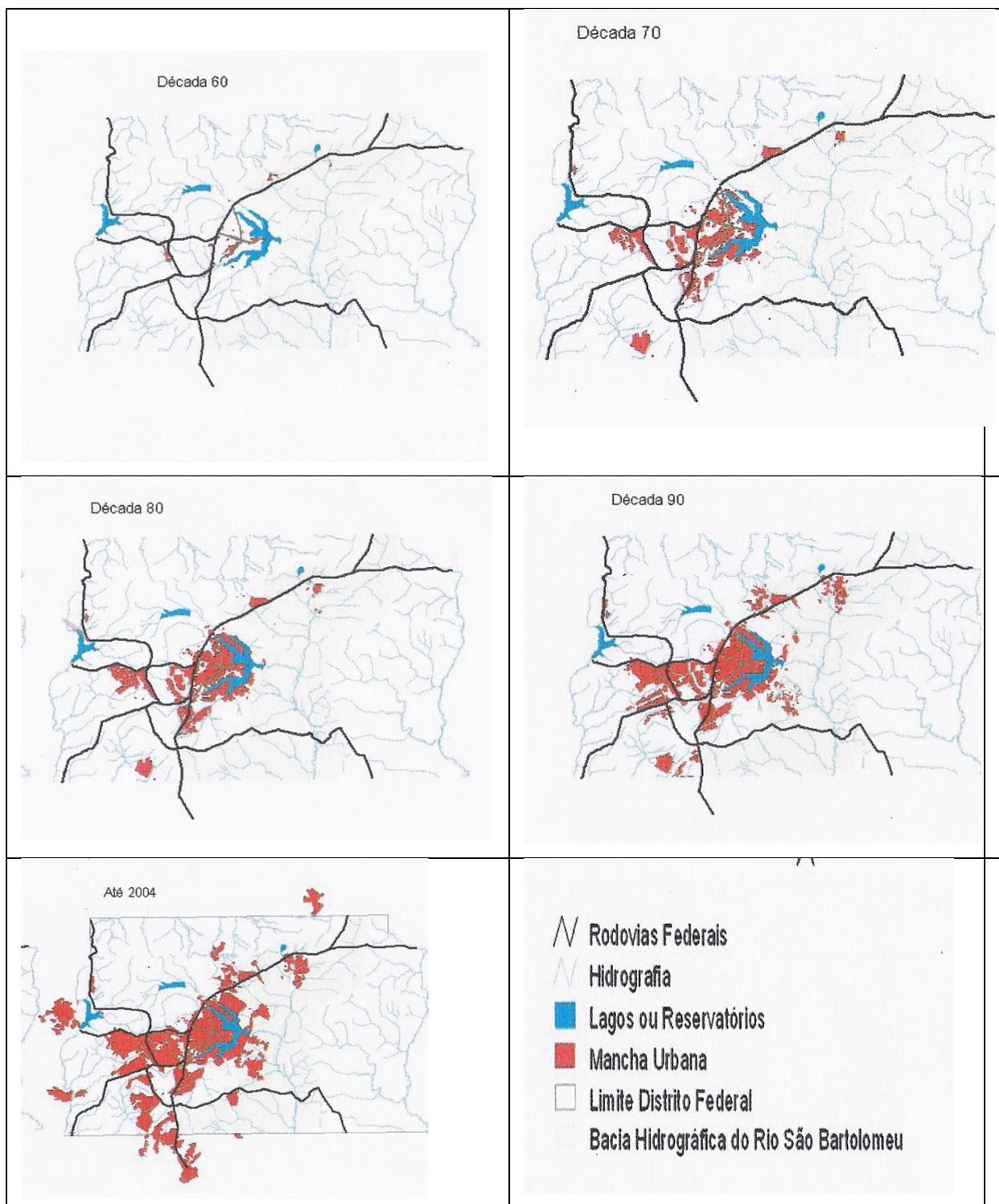


Figura 22: Evolução da urbanização no Distrito Federal nos anos 1960, 1970, 1980, 1990 e 2004. Fonte: Seduma (2007).

Segundo Silva (2006), o parcelamento ilegal do solo no DF não é apenas uma resposta à demanda legítima por moradia, mas

transformou-se em um processo orquestrado de apropriação irregular dos espaços urbanos. Na sua condução encontram-se quadrilhas organizadas, respaldadas por um aparato jurídico que tenta dar aparência de legalidade junto ao Poder Público. As promessas de regularização dos loteamentos irregulares servem apenas para estimular mais ainda a atividade ilegal. As tentativas de desmantelamento dos esquemas criminosos de parcelamento do solo têm se mostrado inócuas para desestimular a atividade. O Poder Público local tem se mostrado impotente para reverter a situação (SILVA, 2006, p.16).

Esse processo de invasão de terras para fins de habitação urbana vem se mostrando como o maior desafio ambiental do DF e gera a maior demanda para ações das instituições integrantes da governança ambiental.

Segundo Gonçalves (2002), antes do fim da construção da nova capital, em 1959, o Governo criou a cidade de Taguatinga e, quatro anos depois, a Ceilândia. Essas novas cidades tiveram rápido crescimento populacional, extrapolando os limites demarcados. Ao longo dos 11,2 km da Estrada-Parque Taguatinga (EPTG), formou-se uma mancha urbana contínua a partir do Plano Piloto, surgindo o Guará, Águas Claras e Vicente Pires.

Essa expansão urbana seguiu em direção a Goiás e formou aglomerações urbanas esparsas entre as cidades de Santa Maria, no DF, e Valparaíso, em GO, o que levou a uma conurbação (junção entre duas ou mais cidades, compondo uma região sem fronteiras administrativas) entre as duas unidades federativas.

Promessas de um futuro promissor somadas à política de doação de lotes se combinaram perfeitamente para a explosão demográfica da capital. Entre 1989 e 1994, época do primeiro mandato do governador Roriz, foram distribuídos quase 100 mil terrenos urbanizados (TAHAN, et al., 2010).

A oferta de imóveis para moradia no DF começou a cair sensivelmente no início da década de 1980. Isso resultou numa especulação crescente com os preços de aluguéis e dos imóveis. Foi induzida, assim, a invasão de terras públicas desocupadas ou usadas como reservas de terras, pela falta de opção de moradia de baixo custo para as classes menos favorecidas.

A partir de 1985, evidenciaram-se dois processos de urbanização irregular. Um deles foi a aquisição pela classe média de lotes mais baratos em condomínios ilegais, devido à carência de infraestrutura. Outro foi a formação de favelas, sem qualquer infraestrutura, pela população de baixa renda, com barracos de plástico, lona, ou madeirite e outros entulhos da construção civil.

4.7.3 Impactos

A ocupação desordenada do solo acarreta prejuízos na implantação da infraestrutura urbana, dificultando os serviços de abastecimento de água, transporte, educacional e de segurança pública, comprometendo a qualidade de vida da população atual e futura.

O processo de ocupação desordenada do solo do Distrito Federal tem provocado o assoreamento dos rios e de outros corpos d'água, a erosão do solo e a contaminação da água, a redução da biodiversidade, entre outros.

O Córrego Vicente Pires é hoje um dos mananciais mais degradados e ameaçados devido à ocupação desordenada para fins urbanos. Localizado entre as cidades do Guará e Taguatinga, sua bacia está tomada pelos condomínios, reduzindo a permeabilidade do solo e aumentando o assoreamento e o carreamento de resíduos sólidos. O aspecto caótico de urbanização da cidade Estrutural (Figura 23) é evidente, em função da sua ocupação irregular e não planejada, a ausência de áreas verdes e solos expostos em quase toda a área, favorecendo a erosão, inundações e problemas nas vias de acesso, em especial no período de chuvas. A proximidade do lixão compromete a qualidade de vida dos moradores, com a contaminação do solo e do lençol freático, e odores desagradáveis. O lixão propicia também proliferação de vetores de doenças.



Figura 23 – Imagem de satélite da Cidade Estrutural (parte de baixo) e lixão da Estrutural (na parte de cima).

Fonte: GoogleEarth, 2010.

De acordo com a Seduh (1997), os conflitos mais comuns são os seguintes:

áreas que eram produtivas antes de serem denominadas de expansão urbana deixaram de ser, inibindo novos investimentos agrícolas;
dificuldade, nas áreas de expansão urbana, de obtenção de crédito rural nos bancos;
interrupção dos programas de iluminação rural da CEB, em alguns casos;
propensão, nas áreas de expansão urbana, a parcelamentos irregulares de caráter urbano com fins especulativos.

Uma das áreas críticas quanto à ocupação irregular no DF é o Parque do Guará (Parque Ezechias Heringer). O art. 285 da Lei do PDOT foi vetado pelo governador Arruda, mas o veto foi derrubado pelos deputados distritais, beneficiando os chacareiros que pretendiam se apossar das glebas. Isso significa, na prática, perda de área de conservação destinada para uso público. Em seguida, o governador Arruda assinou o Decreto nº 30.469, de 17 de junho de 2009, no qual aprovou o parcelamento urbano da área situada ao lado do ParkShopping, área que antes fazia parte do parque.

Para defender o local foi instituído o Movimento em Defesa do Parque Ecológico do Guará, que conta com a participação de diversos segmentos da sociedade civil. É o primeiro movimento composto por integrantes de diversos outros grupos de moradores que sempre defenderam isoladamente o parque e que agora se uniram novamente.

De acordo com a Seduh (1997), os conflitos entre produtores rurais e os projetos de ocupação têm se acentuado por não existirem planos de ocupação urbana e nem ao menos diretrizes na maioria das zonas de expansão. Isso faz com que os produtores rurais fiquem desestimulados a investir e a plantar.

Os loteamentos irregulares, que visam apenas o lucro fácil e rápido, afastam qualquer perspectiva de ordenar a urbanização no DF, causando problemas sociais e urbanos. Os compradores desses lotes passam a pressionar o poder local para regularizar as áreas, gerando demandas e expectativas impossíveis de ser atendidas. Além de construir edificações nos lotes sem observar as normas, exigem a prestação dos serviços públicos (coleta de lixo, iluminação pública, água, luz etc.) (SILVA, 2006).

Outro exemplo de danos ambientais causados pela urbanização no DF é a Vila Varjão, uma invasão de pequenas dimensões (102,37 ha), com uma população de baixa renda assentada em um sítio de elevada sensibilidade ambiental e com graves problemas sanitários e de poluição das águas (ANDRADE; GOUVÊA, 2004).

Em 29 de março de 2004, o Ibama/DF, após um episódio de danos causados pelas chuvas, liberou as obras de reordenamento urbanístico (Projeto Integrado da Vila Varjão – Programa Habitar Brasil/BID) e emitiu a Licença de Instalação, desde que fossem retiradas as 540 famílias que se encontravam em zonas irregulares, além de acertos finais no projeto,

uma vez que existiam lotes previstos em áreas consideradas de preservação permanente (APP) (ANDRADE; GOUVÊA, 2004).

Diversas invasões no DF estão em estado precário de implantação, em função da inviabilidade de se disponibilizar alguns serviços públicos, como abastecimento de água, coleta de resíduos sólidos, construção de escolas, segurança pública e serviços de saúde. Essa situação expõe os moradores locais a riscos e causa dificuldades no cotidiano.

Como exemplo dos problemas pode-se citar duas invasões realizadas por população de baixa renda em 2000. Elas resultaram no Condomínio Pôr do Sol, que, em 2010, tinha cerca de 7 mil moradores, e o Condomínio Sol Nascente, com 75 mil moradores. Ali não tem escolas, posto policial ou centro de saúde. O asfalto já foi licitado pelo GDF, mas a iluminação é feita à base de gambiarras e a captação de água improvisada (TAHAN et al., 2010).

A expansão das áreas urbanas no DF tende a criar uma conurbação com grande adensamento populacional, de acordo com as tendências analisadas pela Seduma, a partir dos estudos realizados no PLD (Figura 24). Tal conurbação demanda soluções para os problemas complexos em função da disponibilidade de água, da fragilidade ambiental das áreas urbanizadas, da geração e destinação de esgotos, de resíduos sólidos e demais estruturas urbanas.

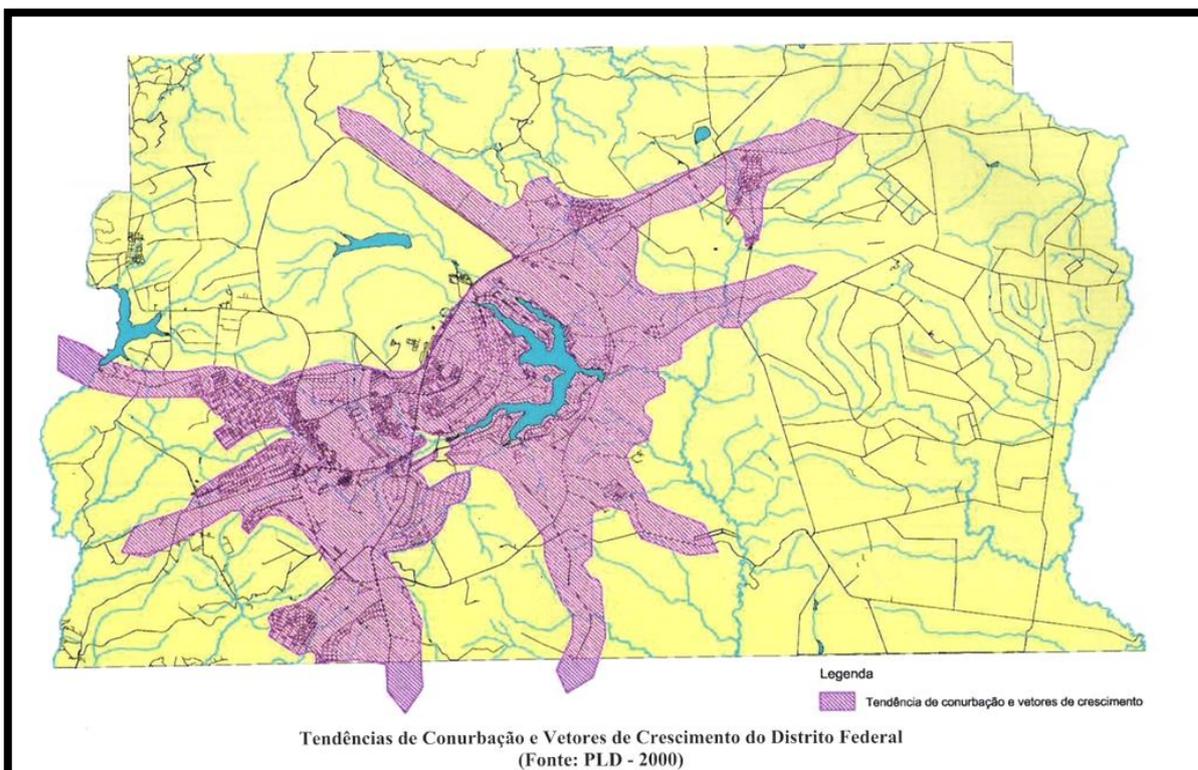


Figura 24 – Cenário de conurbação no DF.
Fonte: Seduma, 2007.

A questão urbana é um dos mais graves problemas ambientais do DF e um dos maiores desafios para a governabilidade e governança ambiental, em função da complexidade institucional, jurídica, econômica, social e ambiental.

Buscar meios de mitigar os impactos da urbanização do DF tanto na regularização de condomínios horizontais quanto no estabelecimento de novos bairros e a na expansão dos bairros/setores existentes torna-se tarefa prioritária, a começar pelo lixo, pois a maior parte coletada no DF (80%) é conduzida para o aterro do Jóquei – Lixão da Estrutural, chamado equivocadamente de aterro controlado. Esse local de destinação de resíduos sólidos é utilizado há aproximadamente 45 anos, ocupando, em 2010, área de 196 hectares. Em suas adjacências está o Parque Nacional de Brasília, a Cidade do Automóvel, o Córrego do Valo e a rodovia distrital DF-097 (SLU, 2010).

4.7.4 Respostas

Com a Lei da Ação Civil Pública (LACP) nº 7.347, de 24 de julho de 1985, institucionalizou-se no Brasil um importante instrumento processual de garantia dos direitos da sociedade e dos cidadãos, fortalecendo a defesa dos direitos difusos, até então desprotegidos nos foros judiciais. Foram definidos como direitos difusos tutelados o do meio ambiente, o do consumidor, o de bens e direitos de valor artístico, o histórico, o turístico e o paisagístico, assim como qualquer outro interesse difuso (CORDIOLI, 2005).

Segundo Cordioli (2005), a LACP aperfeiçoou o mecanismo de defesa desses interesses mediante a criação de outros instrumentos, tais como perícias, requisições, notificações, etc. Houve, portanto, um aprimoramento dos mecanismos de proteção ao patrimônio ambiental e histórico-cultural e, apesar disso, as ações institucionais não conseguiram frear a urbanização no DF.

Para lotear um terreno é feita a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento e modificação ou ampliação das vias existentes. Segundo Cordioli (2005), o loteamento diferencia-se do desmembramento, que é a divisão de uma quadra em lotes com o aproveitamento das vias públicas existentes ou, ainda, a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com o aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem o prolongamento, a modificação ou a ampliação dos já existentes.

Portanto, o arruamento é a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadras entre elas (SILVA, 1995, p. 296). O desmembramento do solo, segundo Leal (2005), veio auxiliar a regularização da histórica clandestinidade dos parcelamentos.

O parcelamento urbano limita-se às áreas urbanas ou de expansão urbana, ou de urbanização específica, definidas no plano diretor ou aprovadas por lei municipal (CORDIOLI, 2005). Os parcelamentos feitos nas áreas rurais do DF, conhecidos como condomínios, não estão enquadrados como parcelamento urbano na legislação específica, gerando complicações no que diz respeito à sua regularização.

Por isso, as normas do parcelamento do solo sofreram alterações pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Uma delas foi permitir ao Poder Público a realização e a legalização de parcelamento do solo urbano, com fins habitacionais, em gleba pendente de procedimento judicial expropriatório, dada na imissão provisória da posse de áreas desapropriadas e na emissão e registro do título provisório da cessão da posse de lotes, de modo a minimizar a carência habitacional.

Essa nova condição de legalização dos parcelamentos, assegurada pela emissão provisória de posse, passou a ser praticada largamente no DF, viabilizando a colocação à venda de lotes em áreas em processo de desapropriação, incrementando o mercado imobiliário na forma de condomínios, muitos deles em áreas em processo de regularização, ampliando o uso e a ocupação do solo e gerando todos os problemas de degradação ambiental associados a esse processo.

Nesse sentido, a governança ambiental ficou ainda mais ineficiente para tratar das questões ambientais mais evidentes, como a supressão ilegal de vegetação natural tanto nas áreas comuns dos condomínios quanto nos lotes vendidos, e sobrecarregou a fiscalização e o licenciamento, fazendo acumular centenas de processos nos órgãos ambientais.

Outro ponto relevante dessa lei foi conferir maior autonomia aos municípios na definição do uso do solo urbano, na formulação dos requisitos urbanísticos e dos procedimentos administrativos de aprovação, de regularização e de registro dos parcelamentos.

No caso do DF, isso viabilizou uma diversidade de processos de transformação de áreas rurais em áreas urbanas, consolidadas pelo PDOT, muitas vezes sem a devida atenção ao meio ambiente, em especial nas áreas consideradas ambientalmente sensíveis como bordas de chapada, áreas de proteção de mananciais, áreas de inundação, áreas úmidas e áreas protegidas.

O Governo Federal interferiu na gestão do território do DF quando a Casa Civil, em articulação com o MMA e o Ibama, criaram a APA do Planalto Central como medida extrema para frear a degradação ambiental e as ameaças ao patrimônio mundial de Brasília, em função da urbanização predatória verificada até então.

O parcelamento do solo rural continua sendo regido pelo Decreto-Lei nº 58/37, pela Lei nº 4.505/64 e pela Lei nº 5.868/72 e pelo Decreto nº 68.153/1971 (Regulamento Geral do

INCRA). A Lei nº 6.766/79, alterada na Lei nº 9.785/99 e na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) regulariza a concessão de direito real de uso e cria novos instrumentos de gestão urbanística como o usucapião especial de imóvel urbano (CORDIOLI, 2005).

Segundo Cordioli (2005), os loteamentos ilegais como alternativas de moradia da classe média têm defensores em postos-chave na Administração Pública e nos poderes Legislativo e Judiciário. Contam, ainda, com a boa-vontade da imprensa local, já que os jornalistas constituem parcela expressiva dos “clientes” de loteamentos.

Gasparini (1988) diz que o nosso ordenamento jurídico não acolhe os loteamentos qualificados como fechados, especiais, integrados ou em condomínios, sendo que qualquer pedido por parte do interessado, para realizar um loteamento, deve ser indeferido pelo Poder Público, pois a urbanização tem que ser feita nos moldes da legislação. Tais modalidades de condomínios são loteamentos comuns e devem ser regulados pela Lei nº 6.766/79 e pelas legislações estaduais e municipais como o PDOT, no DF.

Logo após sua implantação, essa nova opção de moradia para a classe média não despertou grande interesse devido à falta de infraestrutura, apesar dos atrativos da paisagem e da localização, próximo ao Lago Sul, em via de fácil acesso. Na época, a Terracap abastecia o mercado com lotes para moradia em Brasília e em várias cidades do DF.

Segundo Paviani (2010), há, além das RAs, centenas de loteamentos, regulares ou não, que se constituem em núcleos com formas e funções urbanas, basicamente residenciais. De início, ficaram conhecidos como “condomínios rurais”, de iniciativa privada. Muitos resultaram de grilagem de terras públicas ou particulares e são um verdadeiro nó na questão fundiária do DF, tendo esse tema sido destacado no Relatório Final da “CPI da Grilagem”.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem da Câmara Legislativa do DF foi criada pelo Requerimento nº 1/1995 e constituída pelos atos do presidente da Câmara Legislativa nº 195/1995 e nº 626/1995, para apurar fatos relacionados com a grilagem de terras públicas do Distrito Federal (CÂMARA LEGISLATIVA DO DF, 1995).

O relatório final dessa CPI resumiu assim o problema da grilagem no DF:

A ação desses loteadores, invariavelmente seguida de propaganda enganosa, aliada à omissão e às vezes até conivência de agentes do Poder Público nos governos passados, incentivou o deslocamento, em direção à Brasília, de grandes contingentes de pessoas de baixa renda, trazendo profundas repercussões negativas ao abastecimento da Capital e determinando o surgimento de desordenadas aglomerações urbanas, verdadeiros focos de degradação social.
(...)

A ação dos loteadores e grileiros contumazes, em completa zombaria à Administração Pública, vem relatada nos itens seguintes, e o resultado

dessas investigações desenha em cores berrantes um quadro de contornos sombrios e que está a exigir redobrados esforços não só dos diversos órgãos do Poder Público e dos agentes formadores de opinião, mas também de todos os segmentos da sociedade brasiliense para solucionar os problemas relacionados com essa relevante questão (CÂMARA LEGISLATIVA DO DF, 2005).

O processo de invasão de terras públicas no DF se deu em função da omissão do Poder Público e da ação ilícita de alguns funcionários do Governo, causando prejuízos à sociedade, ao governo e ao meio ambiente. Segundo Paviani (2009), o referido relatório mostra a omissão de diversos governos em combater a grilagem e em oferecer programas habitacionais tanto para a população com menor poder aquisitivo quanto para a classe média baixa.

Cordioli (2005) descreveu como uma das principais conclusões da CPI da Grilagem a inadequação e a ineficiência do gerenciamento e do controle do sistema de terras do DF, que não dispõe sequer de cadastro organizado do seu acervo imobiliário.

A CPI entendeu também que o esquema de grilagem teve diversos motivos, entre eles o fato de a União não ter realizado o pagamento das indenizações nos processos de desapropriação de terras.

De acordo com a Câmara Legislativa do DF (2005), o esquema da grilagem funciona a partir de uma bem montada rede de pessoas e instituições envolvendo direta ou indireta os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, funcionários de cartórios do DF e de Goiás, e diversos servidores do GDF.

Foram identificados pelo menos três níveis distintos do esquema: o de empresários; o de pessoas conhecedoras de práticas cartoriais, que fizeram levantamentos de documentações de antigas propriedades para identificar fragilidades e habilitar “laranjas” para assumir as titularidades de terras desapropriadas; e o de algumas imobiliárias e vendedores autônomos, que se responsabilizavam pelos projetos dos loteamentos e pelas vendas dos lotes a terceiros, desavisados ou interessados em agir de má-fé (CÂMARA LEGISLATIVA DO DF, 2005).

Outro fator citado pela CPI da Grilagem é a dificuldade enfrentada pelo SIV-Solo para embargar e demolir obras nos condomínios irregulares. Isso ocorre em virtude das diversas liminares deferidas em favor dos supostos posseiros, além do envolvimento direto de funcionários de cartórios e da Terracap, entre outros (CÂMARA LEGISLATIVA DO DF, 2005).

Destaca-se, ainda, a ausência de controle e fiscalização sobre os arrendamentos realizados pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF), que resultou em prejuízo ao patrimônio público, à ordem urbanística e ambiental e aos direitos do consumidor, frutos da implantação de parcelamentos completamente à margem dos comandos legais.

Ações realizadas pelo MPF com o apoio da Polícia Federal resultaram na prisão do deputado Pedro Passos, além de denúncia criminal contra 26 envolvidos (CORDIOLI, 2005).

Em busca de uma ação mais efetiva dos órgãos ambientais (Ibama e Semarh) e do Ministério Público Federal, foi criado, em 1995, pelo Governo do Distrito Federal, o Grupo Executivo de Trabalho *para tratar da regularização ou desconstituição dos parcelamentos irregulares do solo do Distrito Federal*. Esse grupo foi criado por meio pelo Decreto nº 16.316, de 8 de fevereiro de 1995, publicado no DODF nº 30, em 9 de fevereiro de 1995 (TRIBUNAL DE CONTAS DO DF, 1995).

Esse grupo fez um diagnóstico da situação relativa a condomínios irregulares e invasões e identificou 529 condomínios irregulares, dos quais 212 em áreas invadidas da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap). Desses, apenas 232 tinham condições de legalização (TRIBUNAL DE CONTAS DO DF, 1995).

Dos 317 condomínios irregulares, 268 (84%) estão concentrados em apenas sete regiões administrativas: Sobradinho (116), Planaltina (64), São Sebastião (37), Santa Maria (14), Paranoá (13), Gama (13) e Ceilândia (1). Quanto ao poder aquisitivo, 191 desses loteamentos são ocupados por famílias de baixa renda, 119 com renda média e 7 por pessoas com alta renda (TERRACAP, 2009).

Um fato que impulsionou a regularização dos condomínios foi o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em acórdão publicado em 24 de agosto de 2007, da constitucionalidade da chamada “Lei da Venda Direta” (Lei nº 9.262/1996). Ela permite à Terracap vender lotes em condomínios irregulares na área de proteção ambiental (APA) do São Bartolomeu. O texto da lei diz o seguinte:

Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º - A possibilidade de venda a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 2º - Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do caput deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial.

§ 3º Quando o detentor da fração ideal não tiver quitado seu terreno, deverá comprovar, nos termos do parágrafo anterior, que iniciou o pagamento do mesmo anteriormente a 31 de dezembro de 1994.

De 199 parcelamentos dentro da APA do São Bartolomeu, 126 ficam em terras particulares e, dessa forma, não serão beneficiados pela decisão do Supremo Tribunal

Federal. Outros 25 não têm situação fundiária definida porque estão em litígio judicial. Em terras da União, existem 12 condomínios. Há, ainda, disputas judiciais sobre a posse de 25 parcelamentos. Os demais 36 condomínios estão em área da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), que está disposta a dispensar a licitação para vender a terra.

A Seduh era o órgão responsável pelo planejamento urbano e habitacional e pela regularização urbanística e fundiária no Distrito Federal, tendo sido criada na estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal, pela Lei nº 1.797, de 18 de dezembro de 1997, reestruturada pela Lei nº 2.296, de 21 de janeiro de 1999.

O GDF, para dar continuidade ao processo de regularização dos condomínios, criou, no dia 23 de abril de 2007, o Conselho de Regularização dos Condomínios do Distrito Federal, com a missão de definir as regras para a venda direta dos lotes dos condomínios (TERRACAP, 2009).

Em 30 de maio de 2007, o GDF assinou com o Ministério Público do DF o “TAC dos Condomínios”, que estende a venda direta para todos os condomínios, mas exige que sejam vendidos, em licitação pública, lotes vazios, lotes com casas em construção e lotes comerciais (TERRACAP, 2009).

Isso levou à criação de uma comissão técnica do GDF, integrada pela Terracap, Novacap, CEB e Caesb, que começou a avaliar os 443 lotes de quatro condomínios do Jardim Botânico, tendo o preço médio da venda direta de cada lote sido avaliado em R\$ 80 mil.

Em 27 de agosto de 2007, a Terracap publicou o primeiro edital de convocação dos moradores de quatro condomínios do Jardim Botânico para comprar lotes sem licitação. Naquele dia, começou a regularização dos condomínios no DF (TERRACAP, 2009b). A partir daí, foram realizados diversos processos de regularização dos condomínios, por meio de licitação pública.

Isso tudo implica a consolidação dos condomínios, mesmo em situações ambientalmente desfavoráveis, legitimando a ocupação não planejada do solo no DF, e criando maior pressão sobre a governança ambiental para buscar medidas mitigadoras e uma delas foi tomada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, que aprovou, em março de 2009, a redação final do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), Projeto de Lei Complementar nº 46/2007, a ser sancionada pelo Governador. Após a sanção o PDOT se tornará o principal instrumento que determinará, por 10 anos, a ocupação e o uso das terras públicas do Distrito Federal.

Uma das situações mais críticas do atual PDOT foi denunciada pelo Deputado Rodrigo Rollemberg (www.rollemberg.com.br). Ele aponta problemas relacionados com as invasões do Parque do Guará e a sua inclusão no art. 285 do referido projeto de lei do PDOT, que consolida a permanência dos atuais invasores ou ocupantes.

Atualmente, o GDF está estudando a desativação e remediação do lixão da estrutural, de modo a reduzir o seu passivo ambiental. Foi elaborado, em 2002, o plano de encerramento do aterro do Jóquei Clube, pela empresa Progea Engenharia, mas ainda não foi colocado em prática pelo GDF.

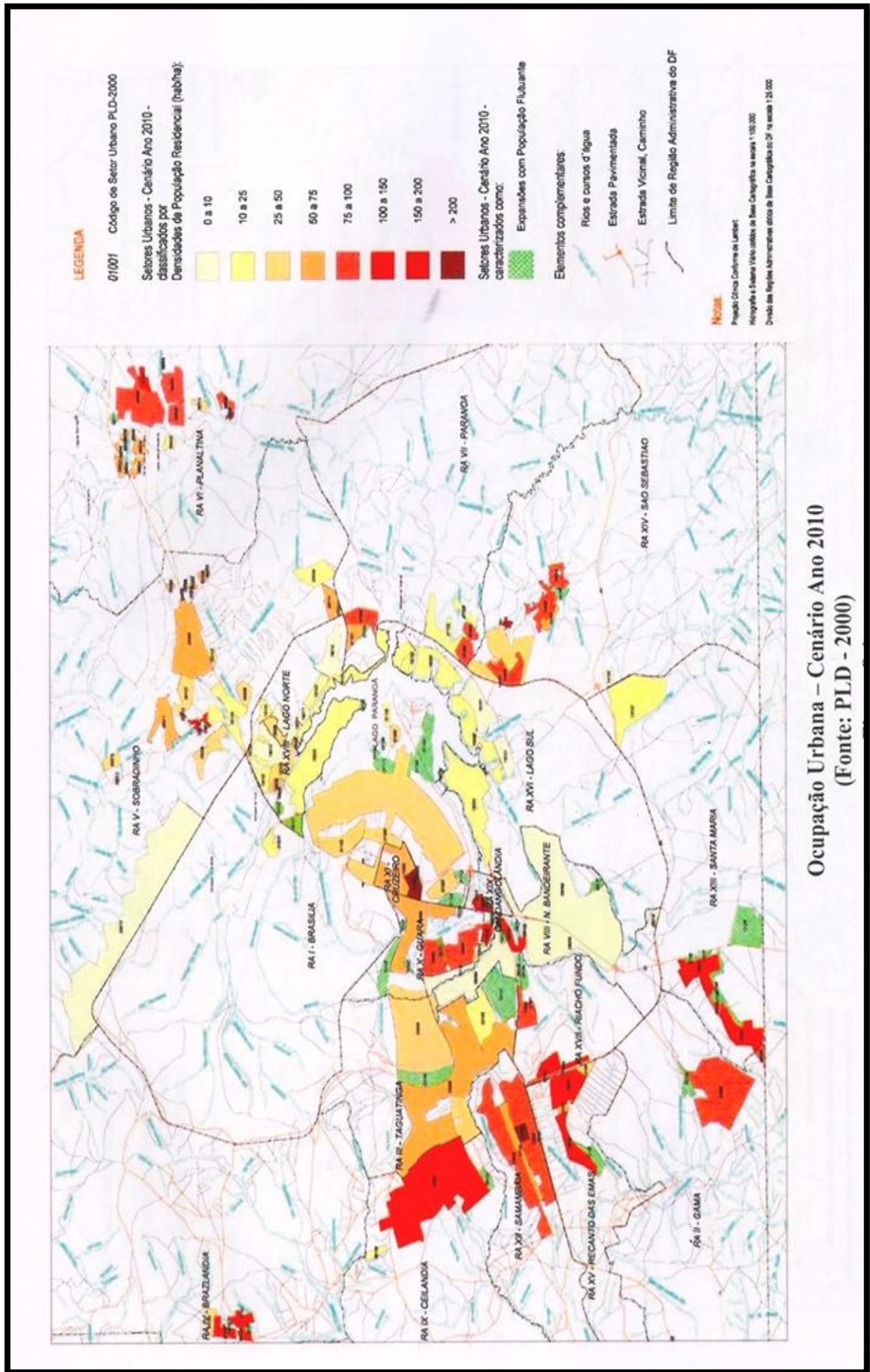
Foi elaborado pela mesma Empresa Progea, em maio de 2005, um EIA/RIMA que sinalizou área na cidade de Samambaia, no DF, para a implantação do aterro sanitário.

Um dos pontos tratados no Programa Brasília Sustentável é este novo aterro sanitário, que teria como um dos seus papéis principais a articulação dos diversos órgãos do GDF na discussão de questões técnicas e institucionais ligadas ao gerenciamento e destino final de resíduos sólidos no Distrito Federal, com recurso garantido pelo Banco Mundial (SLU, 2010).

O SLU estima em 19,5% o percentual do lixo coletado no DF, que é conduzido para as usinas de tratamento de lixo, tendo, em 2010, duas unidades localizadas em Ceilândia e na Asa Sul, às margens do Lago Paranoá. Nesses locais, o lixo é separado em recicláveis como vidros, papel, latas, metais ferrosos e não ferrosos retirados manualmente por catadores ao longo de esteiras transportadoras.

Pode-se observar, com base na Tabela 6, significativa contribuição dos resíduos de remoção (maioria) e, em seguida, a dos resíduos sólidos domésticos, ambos requerendo áreas para destinação final adequada, que resultam em maior degradação ambiental.

De acordo com o SLU (2010), os resíduos dos serviços de saúde são coletados diariamente. A média é de 25 toneladas/dia destinadas ao incinerador localizado na Usina de Tratamento de Lixo da Ceilândia (UCTL), unidade operacional pertencente ao SLU.



Ocupação Urbana – Cenário Ano 2010
(Fonte: PLD - 2000)

Figura 25 – Ocupação urbana – Cenário 2010 do PDOT, 2000.

Tabela 6 – Coleta e destinação de resíduos, em 2008, no Distrito Federal.

Tipo de Resíduo	2008
Total de resíduos domiciliares coletados	699.151
Resíduos domiciliares coletados t/mês	58.263
Resíduos sólidos dos serviços de saúde	6.029
Resíduos sólidos dos serviços de saúde t/mês	502
Resíduos de remoção	1.406.961
Resíduos de remoção t/mês	117.247
Coleta seletiva t/mês	1.121
Total coletado (t)	2.112.141
Kg/habitante	850
Kg/dia/habitante	2,77

Elaboração do autor a partir de SLU (2010).

As estações de transbordo são pontos de destinação intermediários dos resíduos coletados nas cidades do DF, em função da distância entre a área de coleta e o Aterro do Jóquei. Em Brasília, existem duas estações de transbordo, uma localizada em Sobradinho e a outra no Gama (SLU, 2010).

De acordo com a Central das Cooperativas de Materiais Recicláveis do DF (Centcoop), a lista de cooperativas/associações de materiais recicláveis que integram a rede do Programa de Coleta Seletiva do DF é a seguinte:

Tabela 7 – Instituições recicladoras no DF.

Nome da instituição recicladora	Número de associados / cooperados
Ambiente – Associação Ambientalista da Vila Estrutural	1.200
Astradasm – Associação de Trabalho dos Recicladores, Desenvolvimento Agrícola e Ambientalista de Santa Maria	450
Ageplan – Associação dos Agentes Ecológicos da Vila Planalto	79
100 Dimensão – Cooperativa de Coleta Seletiva e Reciclagem de Resíduos Sólidos em Formação em Educação Ambiental	250
Coortrap – Cooperativa de Reciclagem, Trabalho e Produção	110
Apcorc – Associação Pré-cooperativista dos Catadores e Recicladores de Resíduos Sólidos de Ceilândia	180
Cataguar – Associação de Catadores do Guará	
Catamare – Cooperativa dos Catadores de materiais recicláveis do DF	
Fundamental – Cooperativa de Coletores de Resíduos Sólidos Recicláveis com Formação e Educação Ambiental	25
Superação – Cooperativa de catadores de materiais recicláveis com Formação em educação ambiental do Recanto das Emas	60
Apcorb – Associação Pré-cooperativista dos Catadores e Recicladores de Resíduos Sólidos de Brasília	
Reciclo - Grupo de Taguatinga	
Coopernões – Cooperativa de Materiais Recicláveis Nova Esperança	
Coopativa – Cooperativa Popular de Coleta Seletiva	240
Acobraz – Associação de Catadores de Resíduos Sólidos de Brazlândia	

Elaboração do autor.

Fonte: Central das Cooperativas de Materiais Recicláveis do Distrito Federal.

Apesar de o número de cooperativas de recicladores ser relativamente alto em comparação a outras cidades brasileiras de porte semelhante, o percentual de resíduos reciclados é mínimo, cerca de 13.000 toneladas, 0,18% do total. Esse dado mostra também o potencial de crescimento de cooperativas recicladoras e oportunidades de negócios ligados ao tema da reciclagem no DF.

Um aumento do percentual de resíduos reciclados no DF significaria o aumento da vida útil do aterro sanitário em implantação e dos demais aterros existentes (aterros controlados), reduzindo a necessidade de ampliação ou construção de novos.

A criação da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (Agefis), autarquia sob regime especial com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Estado do Governo do Distrito Federal, dispõe, pela Lei nº 4.150, de 5 de junho de 2008, publicada no DO/DF nº 108, de 6/6/08 sobre a efetividade no controle da urbanização ilegal no DF.

Desde então, o GDF vem atuando pela Agefis e em articulação com diversas instituições do DF, como a Polícia Militar, a Caesb, o Ibram e a Terracap, realiza ações de derrubada de tendas e barracos, assim como casas já construídas, a exemplo das invasões em áreas públicas, unidades de conservação e área de proteção de mananciais.

A exemplo de operações realizadas recentemente, no dia 18/2/2010 uma operação de fiscalização, mobilizando 600 funcionários de oito órgãos do GDF, retirou centenas de aramados para a demarcação de lotes e barracos no Bairro Itapuã. Estiveram envolvidos os seguintes órgãos do GDF: Agefis, Subsecretaria de Defesa do Solo e da Água (Sudesa), SEOPS, SLU, Corpo de Bombeiros do DF, Polícia Militar, Detran, Ibram, Seduma, Terracap, Caesb, CEB (SAKKIS, 2010).

Essa operação mostrou o funcionamento de parcerias institucionais entre diversos órgãos do GDF para um fim comum que envolve o cumprimento do PDOT, protege área de domínio público, vegetação natural e solo, podendo ser considerado um exemplo de ação da governança ambiental no DF.

Outro exemplo foi a ação desenvolvida pelo Ibama e o GDF, a partir da revogação de decisão judicial que suspendeu a derrubada das construções em áreas de preservação permanente (APP) no Setor Habitacional Vicente Pires, realizada pela Associação Comunitária Vicente Pires (Arvips), que impetrou mandado de segurança contra o Ibama, para impedir as demolições, até a análise do EIA/Rima.

A Arvips questionava na Justiça o acordo firmado entre o Ibama e o Governo do Distrito Federal, que estabelecia um prazo para a retirada das construções irregulares como condição para o licenciamento de obras de saneamento (MATOS, 2006).

A participação do Ministério Público em ações de governança ambiental tem se dado principalmente por meio de celebração de compromissos de ajustamento de conduta, na

forma de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). São instrumentos cada vez mais usados devido aos entraves burocráticos e políticos dos processos judiciais (CORDIOLI, 2005).

Para tratar das questões relativas aos problemas fundiários no DF, o Tribunal de Justiça criou, em 2009, a Vara de Assuntos Fundiários e Meio Ambiente. A nova estrutura do TJDF foi incluída na Lei de Organização Judiciária do DF, projeto apresentado em 2004 e aprovado pela Câmara dos Deputados em maio de 2008. A vara criada tem atuação voltada à análise de casos ligados a disputas de terra ou regularização fundiária de ocupações irregulares como os condomínios (MADER, 2008).

De acordo com a Sudesa, em 2008, foram realizadas 58 operações de derrubada de construções irregulares no DF. Desse total, foram contabilizadas 73 casas de alvenarias e 473 edificações de madeira e lona, que foram ao chão. Em 2010, 553 operações realizadas registraram o quantitativo de 639 casas de alvenaria e 4.035 barracos em madeira e lona foram derrubados (SINDAFIS, 2008).

Os principais motivos para as derrubadas são a falta de alvará de construção, a inexistência de plano urbanístico do loteamento ou condomínio, a inexistência de avaliação de impacto ambiental e o respectivo licenciamento ambiental.

Silva (2006) aponta como solução para a questão fundiária o desestímulo real da atividade loteadora, a ser alcançado por meio da adoção de uma estratégia que privilegie a punição patrimonial do parcelador e dos compradores dos lotes. A desapropriação sem indenização das áreas invadidas será a justa medida para desestimular a invasão de terras. A perda da propriedade por meio da desapropriação sem indenização tem o caráter punitivo em razão dos malefícios que os invasores causaram e por não cumprir sua função social de propriedade (SILVA, 2006, p. 16).

4.8 ATMOSFERA (A POLUIÇÃO DO AR NO DF)

4.8.1 Pressões

A poluição do ar no DF se dá, principalmente, em função da emissão de material particulado e fumaça por veículos automotores, principalmente os movidos a diesel. Ocorre nas áreas de grande fluxo de veículos como nas zonas centrais de Brasília e de Taguatinga.

A frota de veículos do DF, de acordo com o IBGE (2009), era de 798.139 automóveis, 17.295 caminhões, 59.662 caminhonetes, 7.466 ônibus e 4.748 micro-ônibus, além de 107.848 motos e motonetas e 2.219 tratores e similares, num total de 997.329 veículos. Esse número já deve ter ultrapassado um milhão de veículos.

Os congestionamentos verificados no DF nos últimos anos aumentaram a poluição veicular nos locais mais críticos como na via EPIA, no eixo rodoviário Norte e Sul, na Estrada-Parque Taguatinga, na saída sul na rodovia BR-040, entre outros.

Segundo Costa (2002), a poluição do ar no Distrito Federal tem crescido nos últimos 10 anos, com consequências graves como doenças respiratórias nos meses secos (julho a setembro). Isso está intimamente ligado ao aumento do número de veículos automotores.

Há na Rodoviária uma grande frota de veículos, principalmente a diesel, que gera a maior parte das emissões de fumaça e de material particulado. Apesar de a Rodoviária ser destinada prioritariamente ao embarque e desembarque de passageiros, grande parte dos ônibus mantém os motores ligados enquanto estão parados, aumentando ainda mais a emissão de poluentes.

Na região da Fercal, os maiores problemas são a presença das cimenteiras (Grupo Votorantim), geradores de grande quantidade de poluentes atmosféricos, e de trechos de vias não pavimentadas, o que promove grande arraste de material particulado (sujeira) para a superfície das vias pavimentadas, nas quais há movimentação de veículos pesados e leves. O resultado é a ocorrência significativa de emissões de material particulado.

No centro de Taguatinga o problema relacionado com a poluição atmosférica está intimamente ligado à intensa circulação de veículos. A frota liga Taguatinga à Ceilândia, uma das cidades mais populosas do Distrito Federal.

Castro (2000) identificou a falta de estacionamentos no DF como um impacto gerador da poluição do ar em função do trânsito de veículos em baixa velocidade em busca de vagas, principalmente no Setor Comercial Sul, com elevada emissão de HC e CO, afetando a saúde das pessoas que vivem ou transitam naquela área. Um fator contribuinte é o elevado número de veículos em circulação no DF e a pouca disponibilidade de vagas para estacionamento, assim como edificações ou outros elementos de infraestrutura urbana que causam empecilhos à mobilidade veicular.

Outro tema que afeta a qualidade do ar no DF é a poluição gerada pela fumaça resultante de queimadas e incêndios florestais, especialmente nos meses do período de seca (abril a setembro), dependendo da intensidade das ocorrências, que tem variado nos últimos anos em função dos níveis de precipitação de um ano para o outro, assim como da intervenção humana com o uso intencional do fogo para diversos fins.

A Figura 26 mostra o acumulado de focos de calor no Brasil no período de 1/1/2010 a 21/10/2010, mostrando maior concentração na região do Cerrado, com maior ocorrência ao sul do Maranhão e do Piauí, oeste da Bahia, entorno do DF e norte de Goiás, sul do Pará, oeste do Mato Grosso e sul e norte de Rondônia.

Focos de Queima

Acumulado de 2010/01/01 a 2010/10/21
NOAA15 – passagem as 21GMT

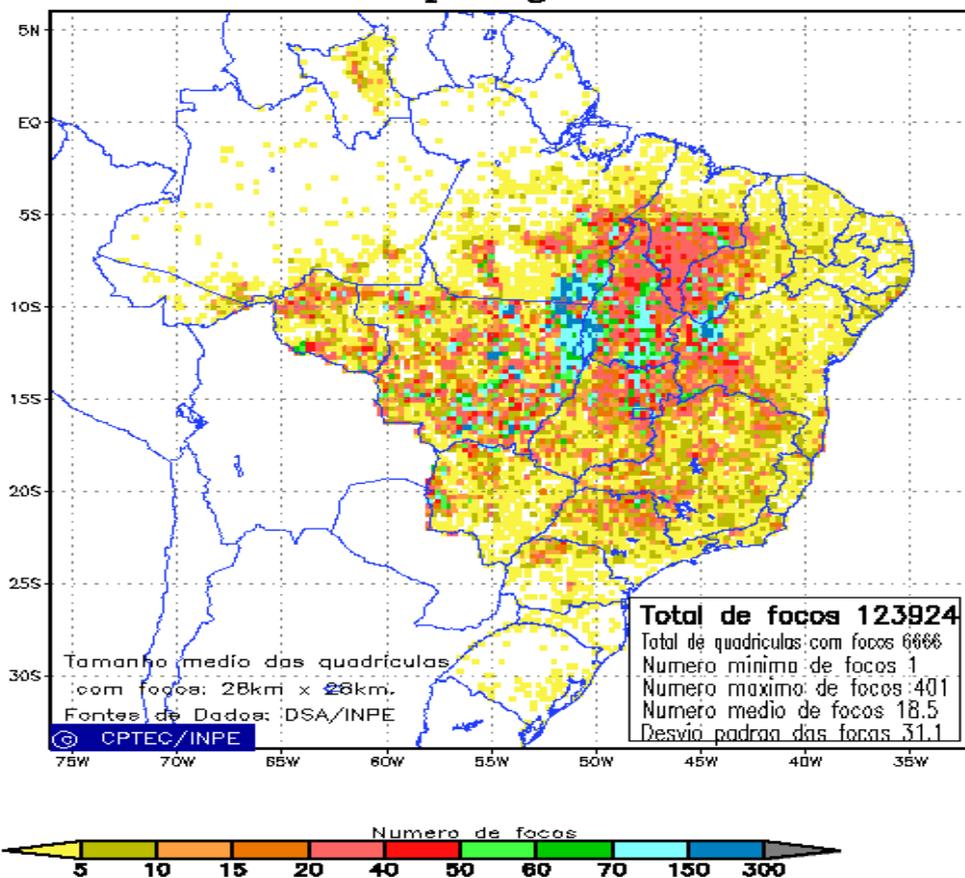


Figura 26 – Focos de queima - acumulado no período de 1/1/2010 a 21/10/2010.

Fonte: Inpe (2010).

Com base na tabela de focos de calor de 2009 (Tabela 8) pode-se observar que a ocorrência de focos de calor no DF apresentou o menor número entre as unidades federativas, mas deve-se relativizar esse resultado em função da extensão territorial do DF comparada com as demais unidades federativas, mantendo proporcionalidade com as unidades federativas menores como Espírito Santo, Sergipe, Alagoas e Acre. Os estados que mais apresentaram focos de calor foram: Pará (16.030), Maranhão (10.132), Mato Grosso (8.220), Ceará (5.564) e Bahia (5.542).

Tabela 8 – Totais de focos de calor detectados no Brasil em 2009.

ESTADO	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	TOTAIS
Acre	5	0	5	3	0	0	1	5	24	0	6	0	49
Alagoas	107	36	26	5	0	6	2	1	21	26	38	72	340
Amapá	1	4	2	1	0	1	1	9	29	99	133	19	299
Amazonas	23	3	14	3	2	0	19	329	246	175	73	27	914
Bahia	181	159	249	69	15	76	83	315	2.149	1.532	331	383	5.542
Ceará	532	12	13	7	0	2	0	17	4	2	3	0	5.641
Distrito Federal	0	0	0	0	4	3	9	25	27	8	0	0	42
Espírito Santo	2	10	24	0	0	13	11	16	12	11	15	8	122
Goiás	15	2	6	12	78	80	198	347	580	204	60	19	1.601
Maranhão	143	3	6	17	4	57	235	471	1.724	1.789	4.490	1.193	10.132
Minas Gerais	24	37	44	45	96	93	169	253	751	534	287	45	2.378
Mato Grosso do Sul	15	2	72	278	426	113	174	434	446	585	179	35	2.759
Mato Grosso	213	12	28	19	227	998	1.329	1.384	1.934	1.720	319	37	8.220
Pará	98	9	14	11	5	19	200	2.403	3.218	3.440	5.866	747	16.030
Paraíba	147	15	5	2	1	0	0	7	21	96	156	365	1.005
Pernambuco	238	52	27	10	6	3	2	6	96	156	365	210	1.171
Piauí	60	11	21	21	1	23	83	197	1.240	829	1.167	299	3.952
Paraná	23	15	56	102	119	100	61	243	91	147	96	34	1.087
Rio de Janeiro	3	0	6	4	4	8	7	19	14	3	7	0	75
Rio Grande do Norte	28	8	2	2	0	2	0	4	5	24	41	53	169
Rondônia	7	2	5	3	3	2	44	237	665	283	30	4	1.285
Roraima	10	11	177	41	26	0	0	0	7	40	24	37	373
Rio Grande do Sul	91	21	12	16	1	2	4	19	3	29	4	2	204
Santa Catarina	19	3	11	8	10	4	1	36	13	28	20	18	171
Sergipe	73	36	43	8	0	3	0	0	1	17	9	18	208
São Paulo	46	21	48	199	299	175	77	121	102	137	32	284	1.541
Tocantins	28	10	4	2	12	71	425	600	2.129	584	147	45	4.057
TOTAIS	2.132	494	920	888	1.339	1.854	3.135	7.477	15.585	13.049	16.615	6.113	69.367

Fonte: Ibama (2010).

Com relação à ocorrência de focos de calor no DF (Tabela 8), tem ocorrido grande variação entre os anos no período de 1998 a 2009, segundo o Ibama (2010). Em 2010, ocorreram diversos incêndios florestais no DF em função da seca prolongada de mais de 120 dias. O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBM/DF) divulgou um balanço

do número de ocorrências de incêndio no DF de abril até o dia 16/8. Segundo o CBMDF foram contabilizados 1.539 focos nesse período, com 20.000 hectares queimados. Esses focos não correspondem aos focos de calor identificados pelo Inpe.

Tabela 9 – Focos de calor no Distrito Federal no período de 1998 a 2009.

Ano	Número de focos de calor
2009	42
2008	62
2007	141
2006	36
2005	60
2004	93
2003	92
2002	125
2001	67
2000	71
1999	46
1998	88

Fonte: Elaboração própria com base no Ibama (2010a).

4.8.2 Estado

O estado da atmosfera do DF é condicionado pela contaminação do ar causada por gases (monóxido de carbono) de veículos automotores, queimadas (no período de seca), queima de lixo e de restos vegetais, poluição sonora causada por fontes fixas e móveis (automóveis, aviões, carros de som, equipamentos de som), material particulado (poeira) devido ao solo exposto, gás metano gerado nas estações de tratamento de esgoto, entre outros.

Em relação à poluição sonora, os problemas são diferentes nas regiões administrativas, com maior concentração de reclamações no Plano Piloto, por causa dos bares com música ao vivo, festas noturnas e cultos religiosos, no Lago Sul, e carros de som e comércio em Taguatinga e Ceilândia (BOECHAT, 2010).

A condição topográfica de relevo de ondulado a plano do DF em suas regiões mais habitadas, as boas condições de circulação de vento e a dispersão dos centros urbanos (cidades de cada região administrativa – RA) favorecem a dispersão de poluentes atmosféricos.

Pereira (2008) encontrou valores de decibéis muito acima dos valores-limite determinados para a Avenida Central de Taguatinga (EPTG). Alguns pontos amostrados apresentaram valores em torno de 90 dB. Nessa situação, a qualidade de vida dos trabalhadores, bem como das pessoas que moram nos arredores ou que necessitam permanecer por longos períodos na Avenida Central de Taguatinga, pode estar comprometida, acarretando inúmeros riscos à saúde.

Ainda segundo Pereira (2008), a média de todos os níveis de pressão sonora medidos na avenida supera os limites estabelecidos até para áreas predominantemente industriais, conforme a NBR 10.151 e a Lei Distrital nº 1.065/96 (máximo de 70 dB).

A média dos valores calculados excede o limite de conforto em mais de 45%, tornando um ambiente propício à disseminação de diversos problemas de saúde causados pelo excesso de poluição sonora.

Garavelli e Eniz (2005) pesquisaram 10 escolas de ensino fundamental e médio no DF e encontraram em nove escolas níveis de ruídos acima dos valores máximos recomendados para o conforto acústico. Eles associaram os níveis medidos à localização das escolas, em lugares com pressão sonora elevada.

A tendência é de aumento nos níveis de ruído, com agravamento do problema de poluição sonora devido ao adensamento populacional e ao aumento do fluxo de veículos, na medida em que a cidade de Águas Claras tenha todas as construções de edifícios residenciais finalizados (MACIEL et al., 2009).

4.8.3 Impactos

Doenças respiratórias, processos alérgicos e surdez parcial são consequências esperadas em alguns moradores e trabalhadores dos centros urbanos, destacando as cidades-satélites de Taguatinga e Ceilândia, e locais específicos como a Rodoviária, no Plano Piloto, e da região da Fercal. As proximidades do Aeroporto Internacional de Brasília, em especial as residências mais próximas das pistas, no Parkway e Lago Sul, são áreas problemáticas quanto à poluição sonora, podendo causar distúrbios na saúde da população local mais afetada.

A poluição sonora causa também afugentamento das espécies da fauna, afetando a distribuição natural das mesmas, causando desequilíbrios e extinções locais.

O elevado nível de ruído a que é exposta diariamente a população da cidade de Águas Claras no DF pode provocar diversos problemas de saúde e diminuir a qualidade de vida dos moradores (MACIEL et al., 2009). Este problema pode ocorrer em várias outras regiões do DF e entorno.

Este conjunto de fatores que afetam a qualidade do ar no DF gera uma pressão no serviço de saúde, em especial no período de secas (outono e inverno), quando acontecem inversões térmicas, que causam a concentração da poluição, afetando a saúde das populações das áreas mais poluídas (centros urbanos), causando problemas respiratórios.

4.8.4 Respostas

O Ibram mantém desde 1995 uma rede de monitoramento da qualidade do ar, que permite a avaliação das concentrações dos principais poluentes em cinco locais diferentes do DF.

O monitoramento é realizado atualmente por uma rede manual composta de quatro estações fixas. Cada estação é dotada de dois equipamentos: amostrador de Grande Volume (HI-VOL), utilizado na coleta de PTS (Partículas Totais em Suspensão), e amostrador de Pequeno Volume (OPS/OMS), usado na coleta de fumaça e SO₂ (IBRAM, 2006).

As estações de monitoramento foram instaladas nos locais considerados “pontos críticos”, sendo estes o Setor Comercial Sul, a Rodoviária do Plano Piloto, Taguatinga centro e a região da Fercal em Sobradinho (IBRAM, 2006).

Na Rodoviária do Plano Piloto, dos três parâmetros analisados, dois ultrapassam o limite permitido pela legislação. Partículas totais em suspensão e fumaça classificaram a qualidade do ar no local como regular e inadequada, respectivamente (IBRAM, 2006).

De acordo com o Ibram (2006), um padrão de qualidade do ar define legalmente um limite máximo para a concentração de um componente atmosférico, de forma a garantir a proteção da saúde e do bem-estar das pessoas. Diz, ainda, que os padrões de qualidade do ar são baseados em estudos científicos dos efeitos produzidos por poluentes específicos e fixados em níveis que propiciem adequada margem de segurança.

Para efeito de controle da poluição do ar e da efetivação dos parâmetros ambientais definidos na legislação vigente, o Ibram (2006) descreve dois padrões básicos de qualidade do ar – os primários e os secundários:

São padrões primários de qualidade do ar as concentrações de poluentes que, ultrapassados, poderão afetar a saúde da população e podem ser entendidos como níveis máximos toleráveis de concentração de poluentes atmosféricos, constituindo-se em metas de curto e médio prazo.

São padrões secundários de qualidade do ar as concentrações de poluentes atmosféricos abaixo das quais se prevê o mínimo efeito adverso sobre o bem-estar da população, assim como o mínimo dano à fauna e à flora, aos materiais e ao meio ambiente em geral. Podem ser entendidos como níveis desejados de concentração de poluentes, constituindo-se em meta de longo prazo (IBRAM, 2006, p. 3).

A definição e o estabelecimento de padrões secundários criam uma base para uma política de prevenção da degradação da qualidade do ar, devendo aplicar essa padronização em áreas de preservação (por exemplo: parques nacionais, áreas de proteção ambiental, estâncias turísticas etc.).

Segundo o Ibram (2006), os padrões secundários de qualidade do ar não se aplicam, pelo menos em curto prazo, a áreas de desenvolvimento, onde devem ser aplicados os padrões primários. Como prevê a própria Resolução Conama nº 03/90, a aplicação diferenciada de padrões primários e secundários requer que o território nacional seja dividido nas classes I, II e III, conforme o uso pretendido.

Para a implementação de uma política de não deterioração significativa da qualidade do ar em todo o território nacional, suas áreas têm de estar enquadradas de acordo com a seguinte classificação de usos:

Tabela 10 – Classificação de usos (Resolução Conama nº 03/90).

Classe I	Áreas de preservação, lazer e turismo, tais como parques nacionais e estaduais, reservas e estações ecológicas, estâncias hidrominerais e hidrotermais. Nestas áreas deverá ser mantida a qualidade do ar em nível o mais próximo possível do verificado sem a intervenção antropogênica.
Classe II	Áreas onde o nível de deterioração da qualidade do ar seja limitado pelo padrão secundário de qualidade.
Classe III	Áreas de desenvolvimento onde o nível de deterioração da qualidade do ar seja limitado pelo padrão primário de qualidade.

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução Conama nº 03/90.

Como respostas aos problemas de trânsito, o GDF vem buscando ampliar as vias públicas, construir viadutos e pontes e melhorar a pavimentação, mas a eficiência dessas ações ainda não se fez sentir de modo significativo.

Como consequência direta, houve necessidade de supressão da vegetação, construção ou ampliação de obras de engenharia, realização de obras de terraplanagem, entre outras, que requereram diversos licenciamentos ambientais, no âmbito do Ibama e, posteriormente, do Ibram, sobrecarregando a governança ambiental em função de serem prioridades políticas do atual Governo do GDF. Outra iniciativa foi a renovação de parte da frota de ônibus, medida que se reflete positivamente na redução da poluição do ar.

Nos problemas relativos aos níveis excessivos de ruídos estão incluídos aqueles que devem ser objeto de controle. A normatização e o estabelecimento de padrões compatíveis com o meio ambiente equilibrado e necessário à sadia qualidade de vida são atribuições do Conama, de acordo com o que dispõe o inciso II do art. 6º da Lei nº 6.938/81.

A emissão de ruídos por veículos automotores deve obedecer aos limites fixados pelas Resoluções nº 1, de 17 de setembro de 1992, e nº 2, de 11 de fevereiro de 1993, ambas do Conama.

O Distrito Federal, por meio da Lei nº 1.065, de 6 de maio de 1996, dispõe de legislação que fixa os níveis máximos de emissão de sons e ruídos, de acordo com o local e a duração da fonte. Usa como referência as NBRs 10.151 e 10.152 da ABNT, para definir os níveis sonoros máximos permitidos em ambientes externos e internos.

De acordo com a lei distrital, a Seduhma, no que concerne ao controle da poluição sonora, fica incumbida de:

- I - estabelecer normas de controle e redução da poluição sonora no Distrito Federal;
- II - exercer a fiscalização e o poder de polícia quando necessário;
- III - exigir o cumprimento desta lei quando da concessão ou renovação das licenças ambientais;
- IV - executar programa de monitoramento de poluição sonora;
- V - executar programa de educação e conscientização da população.

A lei determina ainda que é de responsabilidade da Secretaria de Saúde a implantação de programa de monitoramento de níveis de audição da população e, em colaboração com a Secretaria de Educação, a realização de exames auditivos nas escolas. Apesar disso, não há um programa instituído nesse sentido, não sendo um assunto prioritário para ambas as secretarias.

Com relação à poluição sonora causada por carros de som, a norma vigente é definida pelo Decreto Distrital nº 22.127, de 15 de maio de 2001, que dispõe sobre a utilização de carros de som ou assemelhados. A determinação do Detran é a criação de um cadastro e a realização de vistorias para a liberação de alvará, mas esse programa de fiscalização ainda não foi instituído, tornando a norma inócua.

A Lei Distrital nº 4.092/2008 estabelece que é proibido perturbar o sossego e o bem-estar público pela emissão de sons e ruídos excessivos. Os limites de decibéis são definidos em uma tabela com valores distintos para cada lugar como centros urbanos, boates, bares, áreas residenciais, hospitais, escolas, entre outros. Essa lei determina a aplicação de multas que variam de R\$ 200 a R\$ 20 mil reais, além de interdições parciais e cassação de alvará de funcionamento.

O Ibram recebeu em 2009 um total de 1.314 denúncias sobre problemas ambientais no DF, sendo 757 relacionadas à poluição sonora, com maior incidência no Plano Piloto (224), Taguatinga (125), Lago Sul (84), Ceilândia (83), Guará (74) e Sobradinho (69). Portanto, esse tema da poluição sonora evidencia-se como um tema ambiental significativo para os habitantes do DF, por representar pouco mais de 50% da demanda do Ibram para fiscalização.

Iniciativas do Poder Público para organizar a atuação em incêndios florestais datam do final da década de 1980. A Comissão Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Conacif) propôs a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo), instituído em 10 de abril de 1989 por meio do Decreto nº 97.635.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) coordena o Prevfogo, cujas competências incluem o desenvolvimento de atividades de

prevenção, monitoramento, controle de queimadas e combate aos incêndios florestais no Brasil, avaliando seus efeitos sobre os ecossistemas, a saúde pública e a atmosfera.

Em 1998, suas atribuições foram ratificadas (Decreto nº 2.661, de 8 de julho de 1998) e em 2001 tornou-se centro especializado dentro da estrutura do Ibama. Existe uma coordenação em cada unidade federativa, estando a do DF localizada no interior do Parque Nacional de Brasília, atuando em articulação com grupos de brigadistas (pessoas contratadas e treinadas para o combate a incêndios florestais e o Corpo de Bombeiros do DF).

Instituído pelo Decreto nº 17.431, de 11 de junho de 1996, o Plano de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais do Distrito Federal tem o objetivo de minimizar os impactos dos incêndios de origem antrópica nos remanescentes de Cerrado. Esse plano representa uma articulação de diversos órgãos federais e distritais, sob a coordenação do Ibram, com o objetivo de otimizar o emprego dos recursos disponíveis em ações de prevenção e combate a incêndios florestais em unidades de conservação, prioritariamente as zonas-núcleo da Reserva da Biosfera do Cerrado – Fase I (Parque Nacional de Brasília, Jardim Botânico de Brasília, Estação Ecológica de Águas Emendadas, Reserva Ecológica do IBGE e Fazenda Água Limpa/UnB).

Desde então, foram realizadas atividades como, por exemplo, formação de brigadas voluntárias das áreas prioritárias; atividades de educação ambiental em escolas; manutenção de aceiros; aquisição de equipamentos para as brigadas voluntárias; ações de combate a incêndios florestais com integração entre os órgãos envolvidos; edições do Fórum do Plano (que discute o tema com a comunidade) e produção de material gráfico informativo. Integram o plano como órgãos executores:

Ibram (coordenação); Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBM/DF); Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal (Susdec); Companhia de Polícia Militar Ambiental (CPMA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por meio do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios florestais (Prevfogo) e da Superintendência Regional (Ibama/Supes); Jardim Botânico de Brasília (JBB); Parque Nacional de Brasília; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Reserva Ecológica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fazenda Água Limpa/Fundação Universidade de Brasília (FUB) (IBRAM, 2010c).

Em relação à existência de base legal consistente para a atuação dos órgãos públicos, as ações de fiscalização são comprometidas pela falta de infraestrutura do Ibram, assim como pelo número reduzido de fiscais para atuarem em campo. O Ibram, órgão fiscalizador da poluição sonora no DF, contava em outubro de 2009 com três servidores para atuar na fiscalização da poluição sonora em todo o DF.

A poluição atmosférica no DF, causada por indústrias, é pouco significativa em função de existirem poucas unidades industriais poluentes. Pode-se, portanto, afirmar que o DF, apesar de apresentar boas condições topográficas e atmosféricas, com boa circulação de ventos e elevado potencial para dispersão de poluentes atmosféricos, tem áreas de concentração de poluição do ar e sonora que podem causar prejuízos ao meio ambiente e à saúde humana.

Apesar da existência de uma legislação ambiental e de especificações e normas federais que visam ao controle de fontes emissoras de poluição como veículos automotores, eletrodomésticos e outros, há concentração de fontes fixas e móveis que se tornam problemas ambientais e de saúde pública. Eles são de difícil gerenciamento, em função das condições de infraestrutura dos órgãos ambientais, requerendo maior atenção por parte da governança ambiental.

Em 20 de agosto de 2010, o governador Rogério Rosso decretou Estado de Emergência no DF, em função da seca abaixo de 12% e do incêndio florestal que ocorreu no parque nacional de Brasília, afetando 255 de sua área total, o equivalente a 10.000 hectares. A fumaça gerada nesse incêndio contaminou o ar no DF e ameaçou a saúde da população. Esse ato assegura ação prioritária de várias instituições no DF no sentido de agir no combate ao incêndio ocorrido.

Outro programa que visa à melhoria da qualidade do ar no DF é o de Inspeção e Manutenção de Veículos em uso no DF que atende, também, a Resolução nº 256, de 30 de junho de 1999, e a Lei Distrital nº 3.460 de 14 de outubro de 2004.

4.9 SAÚDE E MEIO AMBIENTE

4.9.1 Pressões

De acordo com Câmara e Santos (2002), os processos de produção, de desenvolvimento social e econômico interferem nas relações que se desenvolvem nos ecossistemas, ao determinar e contribuir para a existência de condições ou situações de risco que influenciam o padrão e os níveis de saúde das populações.

Questões que incluem a urbanização acelerada estão relacionadas com o crescimento de áreas de pobreza nas periferias e com contaminações do meio ambiente, que resultam em agravos à saúde (CÂMARA; SANTOS, 2002).

Esse contexto se reproduz no DF, onde o desenvolvimento econômico e a urbanização acentuada estão causando transformações rápidas em ambientes naturais. Como consequência, ocorre crescente degradação de vegetação natural, de mananciais, de

solo e subsolo, levando a desequilíbrios populacionais de espécies que são vetores ou hospedeiros de doenças.

4.9.2 Estado

De modo geral, o estado da saúde dos habitantes do DF é bom. De acordo com o IBGE (2010, p. 255), o DF aparece com o terceiro menor número no indicador de doenças infecciosas e parasitárias relacionadas com saneamento ambiental, considerando números absolutos em 100.000 habitantes, com 159,7 pessoas afetadas, apresentando melhor situação somente os estados de São Paulo (74 pessoas) e Minas Gerais (153,4). Essa situação reflete os elevados percentuais da população com acesso a abastecimento e esgotamento sanitário.

4.9.3 Impactos

Surtos e epidemias associados à condição ambiental e ao uso e ocupação do solo, tais como leptospirose, hantavirose, dengue, leishmaniose e outras, passam a ser problemas de saúde pública no DF, com mortes e aumento dos gastos públicos. De acordo com a Secretaria de Saúde do DF, de janeiro a março de 2010 uma média de 2.117 moradores do Distrito Federal contraiu dengue. A maior concentração de ocorrências está nas cidades que recebem atenção especial das equipes de combate como a Vila Planalto, que lidera as estatísticas com 428 registros. Em segundo lugar está Planaltina, que teve 249 casos confirmados. O Bairro Itapoã tem 182 confirmações, São Sebastião 84 e o Paranoá 50 (CORREIO BRAZILIENSE, 2010).

Dos dez casos suspeitos de óbito, dois foram confirmados, um no DF (na Vila Planalto) e outro no Novo Gama/GO, quatro foram descartados e outros quatro continuam sob investigação (CORREIO BRAZILIENSE, 2010).

De acordo com a Secretaria de Saúde, as áreas com maior risco de contágio de leptospirose são Estrutural, Fercal, Varjão, São Sebastião, Ceilândia e Vicente Pires, locais propensos a enchentes. Para reduzir o problema, a Secretaria de Saúde, durante todo o ano, aplica venenos para controlar a população de roedores nas cidades citadas (SECOM/UnB, 2010).

Segundo Goulart e Rodrigues (2010), o lixo acumulado nas ruas, a falta de saneamento básico, a existência de cães doentes e a higiene precária da população são fatores que contribuem para a proliferação da leishmaniose no DF, destacando, nesse caso, Sobradinho II, especialmente na Vila Rabelo II.

Segundo o coordenador de Vigilância Epidemiológica de Doenças Transmissíveis do Ministério da Saúde, Eduardo Hage, uma das hipóteses para a proliferação dos ratos transmissores da hantavirose é a presença do capim braquiária, principal fonte de alimento do *Bolomys lasiurus*, espécie de roedor transmissor da hantavirose (SECRETARIA DE SAÚDE DO DF, 2010).

Com relação à hantavirose, em 23 de maio de 2004 a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) foi notificada pela Vigilância Epidemiológica da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (VE/SES/DF) sobre a ocorrência de óbitos por doença febril com etiologia desconhecida em jovens residentes em São Sebastião.

De acordo com o Ministério da Saúde (2010), cerca de 80% da cidade de São Sebastião é rural, com remanescentes de mata e pastagens nas grandes propriedades e horticultura e pequenas pastagens nas chácaras que circundam a área urbana. Há também áreas de mata contíguas às residências entre os bairros urbanos de São Sebastião.

As condições de saneamento básico em São Sebastião são precárias. A cidade ainda vem se expandindo, com ocupação do solo por novos condomínios e assentamentos. Novos casos suspeitos da doença foram captados pela unidade de saúde local e pelos hospitais de referência.

Ainda segundo o Ministério da Saúde (2010), em 1º de junho de 2004 foram confirmadas as primeiras sorologias positivas para hantavírus. Foram confirmados sete casos, sendo três óbitos (taxa de letalidade de 43%), em moradores de São Sebastião. Outros três casos detectados recentemente, de residentes em Ceilândia, Paranoá e Sobradinho, também evoluíram para óbito.

De acordo com Santos (2009), a expansão desordenada do Distrito Federal não é prejudicial apenas ao planejamento urbano da cidade, mas também oferece riscos à saúde de seus habitantes, apontando para a relação que existe entre o desmatamento em regiões próximas a áreas urbanizadas e a disseminação da hantavirose. Foram registrados 40 casos de hantavirose entre 2004 e 2008. Destes, 47% estavam em áreas com pastagem próximas aos núcleos urbanos. Em segundo lugar estavam as áreas estritamente urbanas, com 25% dos casos (SANTOS, 2009). Os outros 11 casos de hantavirose (27%) ocorreram em áreas agrícolas, de preservação do Cerrado, como córregos usados para lazer. Em São Sebastião, foram registradas 15 pessoas infectadas durante o mesmo período, 12 delas dentro do perímetro urbano ou bem próximo.

4.9.4 Respostas

Foi realizada uma investigação ambiental para a captura de roedores, tendo sido capturados 497 de oito espécies diferentes, em cinco prováveis locais de infecção

mapeados pela investigação epidemiológica. A espécie *Bolomys lasiurus*, reconhecidamente reservatório para o hantavírus, foi capturada em duas diferentes áreas, num total de 160 espécimes. Os resultados laboratoriais mostraram que 32 (17%) indivíduos apresentavam sorologia reagente para hantavírus (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010). A ocorrência de hantavirose está, portanto, associada a fatores que incluem a ocorrência de vetores contaminados e ao uso e ocupação para fins urbanos de áreas rurais.

Os impactos ambientais que ocorrem em áreas de preservação próximas às de urbanização no DF são os grandes responsáveis pela disseminação da hantavirose. O vírus que circula no DF é conhecido como Araraquara.

A criação de condomínios e de assentamentos próximos a regiões de preservação ambiental afeta o habitat natural dos roedores transmissores da hantavirose. Encontrado em grande quantidade no Cerrado, o rato-do-capim *Bolomys lasiurus* se alimenta de sementes de capim braquiária, espécie comum no bioma durante o período das chuvas. Na época das secas, quando as sementes são escassas, os ratos do capim procuram comida nas casas que estão ao redor. A doença é transmitida através da urina ou das fezes dos animais, que se misturam com o ar e são inaladas por humanos (SANTOS, 2009).

As pesquisas feitas pela Secretaria de Saúde alcançaram São Sebastião, Planaltina, Gama, Ceilândia, Sobradinho II e as invasões da Estrutural e Itapoã. Por enquanto, os agentes constataram a presença do mosquito-palha, transmissor da leishmaniose, e de cães infectados pelo protozoário *Leishmania*. Na Estrutural e no Itapoã, os agentes coletaram sangue dos cães, mas nenhum tinha a doença. Nas outras áreas, eles pesquisaram a presença do mosquito-palha, mas não o identificaram (GOULART; RODRIGUES, 2010).

Outro problema de saúde pública que está associado ao impacto ambiental registrado no DF foi o surto de raiva verificado em Planaltina em 2003. Após o enchimento do lago da Usina Hidrelétrica de Queimado, no município de Cabeceira Grande, vizinho à Unaí, em Minas Gerais, ocorreu o deslocamento das áreas inundadas para áreas a montante da barragem da usina, atingindo a região rural de Planaltina (região do PADF), com populações de morcegos hematófagos da espécie *Desmodus rotundus*, contaminados pelo vírus da raiva (BOFILL; BREDT; CÂMARA, 2005).

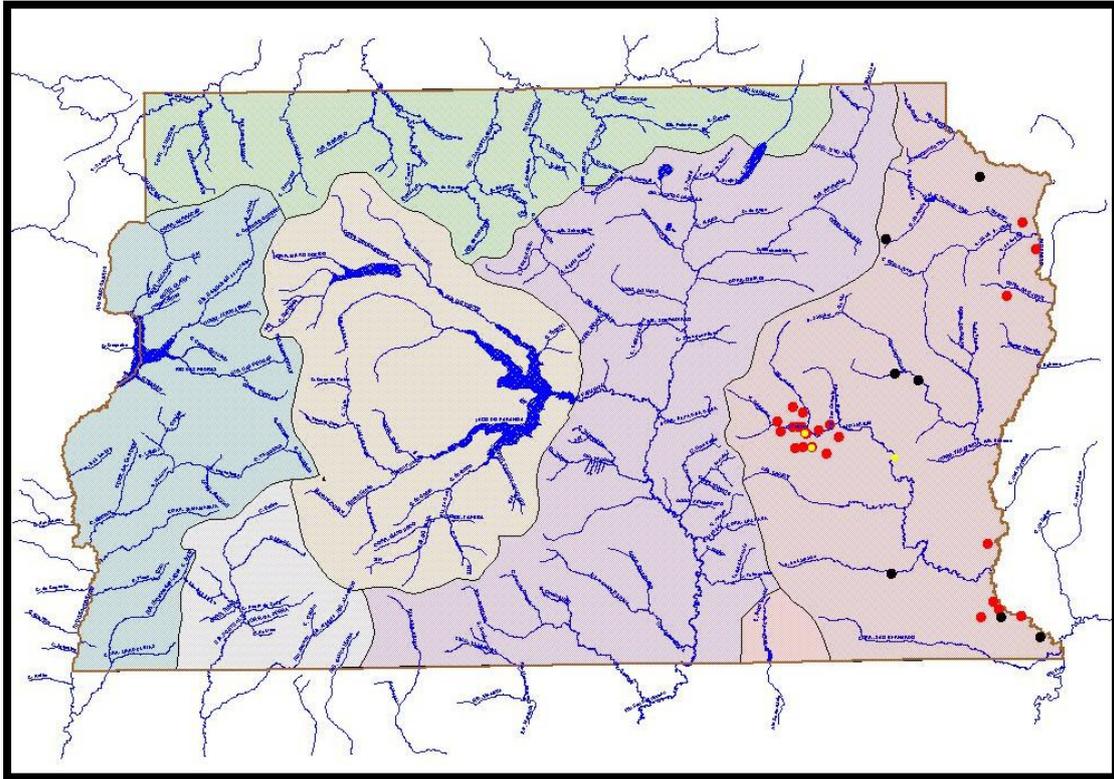


Figura 27 – Distribuição dos casos de raiva em herbívoros na Bacia Hidrográfica do Rio Preto, Distrito Federal, no período de junho/2003 a agosto/2004. Os pontos vermelhos correspondem aos casos ocorridos em 2003 e os pretos em 2004 (até agosto). (Bofill; Bredt; Câmara, 2005).

A epizootia de raiva nos herbívoros da bacia hidrográfica do Rio Preto (Figura 24) iniciou-se em junho de 2003, numa propriedade localizada na Colônia Agrícola São José, Núcleo Rural Taquara, Região Administrativa de Planaltina. A raiva em herbívoros ocorreu em 32 propriedades rurais (BOFIL; BREDT; CÂMARA, 2005).

A espécie *Desmodus rotundus* apresenta alta versatilidade na utilização de abrigos. No estado de São Paulo, essa espécie foi encontrada em 24,8% dos casos, em abrigos naturais, e 75,2% em abrigos artificiais constituídos por casas abandonadas, pontes, bueiros, fornos de carvão, entre outros (TADDEI et al., 1991). Tais morcegos foram deslocados em direção a montante (rio acima), buscando novos locais de estabelecimento, alcançando construções na área rural de Planaltina e alimentando-se do sangue do gado, disseminando a doença (BOFILL; BREDT; CÂMARA, 2005).

Os problemas relacionados com a saúde e o meio ambiente apontam para a necessidade de se ter maior controle com relação à expansão urbana no DF, envolvendo a fiscalização das ocupações irregulares e, em especial, aquelas que se dão em áreas ocupadas por matas nativas como em diversos condomínios horizontais e invasões no DF. Apontam também para um maior controle durante o licenciamento ambiental e a realização de medidas mitigadoras por parte da empresa ou instituição responsável pelo empreendimento.

Tais ações exigem maior efetividade da governança ambiental, especialmente no controle das modificações aprovadas no PDOT quanto à destinação de áreas naturais para uso urbano e licenciamento ambiental de obras de maior porte.

Com relação ao surto de raiva em Planaltina, a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento prestou esclarecimentos aos produtores quanto ao descarte correto dos animais mortos e comunicou os fatos à Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, para que ela atuasse no caso de haver continuidade desse tipo de ação.

No mesmo ano de 2003, constatada a epizootia, a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do DF, por meio da Portaria nº 121, tornou obrigatória, em caráter emergencial, a vacinação antirrábica para bovídeos, equídeos, ovinos e caprinos nas regiões administrativas de Sobradinho, Paranoá e Planaltina, a partir de 11 de julho de 2003 (DODF nº 132) (BOFILL; BREDT; CÂMARA, 2005).

Campanhas de esclarecimento ao público sobre as medidas preventivas para o combate à dengue, à hantavirose e à gripe suína (H1N1) vêm sendo realizadas de modo constante, veiculadas pela mídia (televisão, rádio, internet, jornal), outdoors, outdoors móveis (ônibus), cartazes em locais de visitação pública, folhetos entre outros.

4.10 RECURSOS PESQUEIROS

4.10.1 Estado

De acordo com o Ibama (2000), a pesca extrativa no DF produziu em 2000 o equivalente a 285 toneladas (46%) e em áreas de aquicultura (criações e pesque e pague) cerca de 335 toneladas (54%), num total de 620 toneladas (IBAMA, 2000).

A produção de pescados no Distrito Federal no período de 1994 a 2000 apresentou os seguintes resultados:

Tabela 11 – Produção da pesca no DF no período de 1994 a 2000.

Ano	Produção em toneladas
1994	40
1995	46
1996	388
1997	424
1998	533
1999	568
2000	620

Fonte: Ibama (2000).

Houve incremento no período, ano após ano, demonstrando a importância crescente da pesca no DF, como o consumo de proteína animal, assim como na geração de renda.

O Lago Paranoá é o principal ponto de pesca do DF, apresentando, em 2001, cerca de 14 espécies de peixes exóticos, oriundos de outras bacias hidrográficas brasileiras, africanas, asiáticas, americanas e europeias, introduzidas no lago e em seus tributários para diversos fins (FONSECA, 2001, p. 203).

A comunidade de peixes do lago Paranoá apresentava, em 2001, cerca de 67 espécies, das quais 52 (77,6%) eram nativas e 15 (22,4 %) exóticas, constituídas por peixes de escamas, principalmente da ordem *Characiformes*, e peixes de couro da ordem *Siluriformes*, sendo mais abundantes os charutininhos do gênero *Characidium* e os lambaris do gênero *Astyanax* (FONSECA, 2001, p126). A tilápia é abundante e representa o principal recurso pesqueiro do DF.

Na bacia do rio Paranoá há uma diferenciação acentuada das comunidades de peixes, tanto de espécies exóticas como nativas, sendo a carpa mais abundante na zona centro sul e no braço do Gama e a tilápia-do-nilo sendo mais comum em um braço do Riacho Fundo, enquanto a tilápia-do-congo ocupa preferencialmente as zonas centro sul, estando praticamente ausente no braço do Riacho Fundo. O acaré-amarelo também coloniza principalmente as áreas centrais sul e norte, enquanto os cascudos são mais comuns no braço do Ribeirão do Bananal (FONSECA, 2001, P127). A jusante da Barragem do Paranoá, as espécies mais comuns são os curimatãs *Prochilodus lineatus*, canivetes (Paradontídeos) e piaus (Anastomídeos), quase que exclusivos desse trecho do Rio Paranoá, isolados pela barragem.

Ocorrem também espécies endêmicas como o pirá-brasília *Symptsonichtys boitonei*, descoberto em veredas do Riacho Fundo, próximas ao Lago Paranoá, localizadas na Reserva Ecológica do IBGE (FONSECA, 2001, p. 122).

4.10.2 Pressões

Com as transformações no ambiente causadas pela urbanização e geração de esgoto e lixo não tratados, supressão da vegetação das margens, eutrofização das águas (enriquecimento artificial das águas com nutrientes) e destruição de nascentes e veredas, ocorreram assoreamentos e degradação ambiental, afetando os ambientes naturais e provocando desequilíbrios da fauna e da flora.

A sobrepesca realizada por pescadores amadores nas margens do Lago Paranoá e nos rios do DF, sem controle, ameaça populações de algumas espécies locais, podendo levar à extinção.

A pesca artesanal, focada principalmente em espécies exóticas, auxilia no controle destas espécies e favorece o equilíbrio das comunidades de peixes do DF, sendo que a tilápia-do-nylo corresponde a 85% da pesca realizada (FONSECA, 2001, p. 128).

A poluição causada pelo lançamento de substâncias químicas nocivas, tais como derivados de petróleo seja em vazamentos de reservatórios em postos de combustíveis, seja por acidentes com veículos de transporte em rodovias e vias públicas, quando alcançam cursos d'água, representam também ameaças ao equilíbrio das comunidades de peixes e outras (micro-organismos, animais invertebrados, plantas aquáticas, aves e mamíferos), ampliando a fauna afetada.

4.10.3 Impactos

No caso do Lago Paranoá, os primeiros registros de mortandade de peixes datam de 1978, em decorrência de anoxia (falta de oxigênio) observada em toda a coluna d'água, como consequência da floração de *Microcystis aeruginosa*. Dezenas de toneladas de peixes foram retiradas do braço do Riacho Fundo. Ocorrências menos expressivas foram registradas em 1981, 1982, 1987, 1988, 1989 e 1993 (FONSECA, 2001, p. 203).

Em 1997, na área do braço do Riacho Fundo, considerada a mais crítica do Lago Paranoá, o déficit de oxigênio causado por inversão térmica causou a morte de 150 toneladas de peixes, principalmente tilápias. Em 1998, esse quadro se repetiu, com aproximadamente 150 toneladas de peixes mortos (FONSECA, 2001, p. 203).

Como consequências dessas mortandades, houve apodrecimento dos peixes e produção de mau cheiro, afetando a qualidade de vida das populações que vivem próximas do Lago Paranoá e parte do Plano Piloto.

Em 26/11/2009 houve outra ocorrência de mortandade de peixes no lago Paranoá, em local próximo à Ponte do Bragueto. Técnicos da Caesb coletaram amostras da água para análise, mas não foram identificados poluentes ou responsáveis (ANDA, 2010).

Ferreira (2003) analisou a contribuição da pesca das três espécies exóticas pescadas no Lago Paranoá e identificou uma produção pesqueira anual na ordem de 160 toneladas.

Apesar da contaminação em alguns pontos do Lago Paranoá, os peixes têm boa qualidade para o consumo, favorecendo a nutrição de parte da população de baixa renda, além de gerar atividades de comercialização da pesca, assegurando renda aos pescadores.

4.10.4 Respostas

A pesca foi proibida no período de 1966 a 1999, tendo sido liberada pelos órgãos ambientais a partir de 1999, já que se concentrava em espécies exóticas.

Em função da contribuição da pesca no equilíbrio de nutrientes que podem causar eutrofização da água e da importância socioeconômica da atividade para centenas de famílias de baixa renda do DF, a gestão ambiental da pesca deveria ser um tema a ser considerado na governança ambiental do DF.

De acordo com Ferreira (2003), a pesca no Lago Paranoá vem sendo incentivada pelo Programa de Despoluição do Lago Paranoá, instituído pela Caesb, ou, mais especificamente, pelo Programa de Biomanipulação, que visa controlar a proliferação dos nutrientes no lago, especialmente o fósforo, causa de desastres ecológicos. O objetivo é agir sobre o estoque de três espécies exóticas: *Oreochromis niloticus* (tilápia-do-nilo), *Tilapia rendalli* (tilápia) e *Cyprinus carpio* (carpa) que são eficientes catalisadores de reciclagem.

De acordo com Ferreira (2003), além de reduzir a eutrofização, a pesca tem sido fonte de emprego e renda para comunidades de baixa renda.

4.11 DESASTRES AMBIENTAIS

4.11.1 Estado

Em 16/3/2007 foram registrados alagamentos em Brasília afetando 900 pessoas. Em 2009, não foram registradas ocorrências de desastres ambientais no DF pela Defesa Civil (DEFESA CIVIL, 2010).

Quanto às inundações, a Secretaria Nacional de Defesa Civil tem registrado em 2008 dois casos, ocorridos em 25/1/2008, que afetaram diretamente 350 pessoas na região conhecida como Fercal, em Sobradinho II, e 550 pessoas na cidade de Sobradinho (DEFESA CIVIL, 2010).

4.11.2 Pressões

Os desastres humanos de natureza tecnológica são consequência indesejável do desenvolvimento econômico, tecnológico e industrial e podem ser reduzidos em função do incremento de medidas preventivas relacionadas com a segurança industrial (CASTRO, 2004).

Esses desastres também se relacionam com o incremento das trocas comerciais, o deslocamento de cargas perigosas e o crescimento demográfico das cidades, sem o correspondente desenvolvimento de uma estrutura de serviços essenciais que seja compatível e adequada ao surto de crescimento (CASTRO, 2004).

Ocorrem também danos à fauna e à flora no DF causados por vazamentos da rede de esgoto, devido à sobrecarga no sistema de esgotamento sanitário, rompendo a tubulação, a falta de manutenção dos equipamentos ou erros de operação da Caesb.

4.11.3 Impactos

Ocorrem eventualmente no DF vazamentos de substâncias químicas nocivas ao meio ambiente e à saúde humana, causando desastres ambientais. São relativamente comuns vazamentos de asfalto e derivados de petróleo, causando poluição, mortandade de animais (peixes, principalmente), suspensão de abastecimento da população local e danos à saúde de residentes próximos ao local do acidente.

Como exemplos desse tipo de acidente são descritos, a seguir, alguns casos ocorridos no DF nos últimos anos.

Em dezembro de 2006, um vazamento de CM30, uma mistura de piche e querosene, provocou uma das maiores tragédias ambientais da história do Lago Paranoá. O óleo escorreu da obra de impermeabilização do estacionamento do Supermercado Carrefour, que estava em construção, no final da Asa Norte. À época, a Orca Construtora, empresa encarregada pela obra, colocou a culpa na chuva forte e na falta de um sistema de captação de águas, que suporte uma chuva forte e duradoura (ANDA, 2010).

Uma das fontes de poluição que tem se mostrado crítica no DF é da contaminação do solo, do lençol freático e dos corpos hídricos, causada por vazamentos dos tanques de postos de combustíveis. Isso representa um grave risco para a população, pois 59% dos cerca de 260 postos do DF apresentam sérios problemas no sistema de armazenamento. Dezoito por cento ameaçam diretamente o meio ambiente, porque estão em locais onde qualquer vazamento pode atingir as águas subterrâneas (DUARTE, 2003).

Um fator agravante a ser considerado é que muitos desses postos têm os tanques de armazenamento com mais de 20 anos de uso, perigo considerável, uma vez que a maioria dos tanques começa a apresentar problemas de vazamento por volta dos 15 anos de uso (DUARTE, 2003).

Quanto às características dos combustíveis como agentes poluentes, alguns compostos da gasolina e do diesel são cancerígenos e mutagênicos (podem causar mutações genéticas), mesmo quando absorvidos em pequenas quantidades pelo ser humano. No caso de vazamento, esses produtos podem atingir o lençol freático, contaminando a água que, ao ser consumida, provoca sérios problemas de saúde. Além disso, o vazamento pode atingir a rede de águas pluviais, com riscos de explosão.

Um dos mais graves casos recentes de vazamento de combustível ocorreu no Posto Brazuca, localizado na BR-020 entre o posto Colorado e Sobradinho. Um laudo da Polícia

Civil denunciou a responsabilidade da Petrobras Distribuidora (BR) pelo vazamento no reservatório de combustível do posto, que funcionava sem licença ou autorização do órgão ambiental e não observou as normas legais que regulam o comércio de combustíveis. Nesse episódio, foram constatados alguns casos de intoxicação humana (PRDF, 2005).

Outro acidente foi provocado pela empreiteira Premenge, devido ao vazamento de asfalto diluído de petróleo, denominado CM30, para o Córrego Engenho, afluente do Rio Corumbá, na divisa entre o Distrito Federal e Goiás. O líquido tóxico escorreu da construção de um viaduto na BR-060 (Brasília-Goiânia), que ligará a BR-060 à DF-290.

4.11.4 Respostas

O incidente foi classificado como crime ambiental pelo Ibama. Além disso, a obra foi embargada e a empresa teve que pagar uma multa de R\$ 120 mil por descumprimento de decisão judicial, já que ela estava impedida por ação civil pública ajuizada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

O Posto Brazuca foi interditado em 2002. Em 2005, o Ministério Público Federal ofereceu denúncia contra a Petrobras Distribuidora S/A e contra Jayro Francisco Machado Lessa, proprietário do Brazuca Auto Posto, por crime ambiental. Os procuradores comprovaram que os denunciados causaram graves danos ambientais em área inserida na Área de Proteção Ambiental do Planalto Central (PRDF, 2005).

A empresa Premenge, responsável pelo vazamento da substância CM30, recebeu uma multa do Ibama de R\$ 101.790,00 e a obra acabou embargada até a completa limpeza do manancial afetado. Como consequência direta desse acidente, 5 mil moradores do Núcleo Rural Engenho das Lajes, no Gama, ficaram sem água potável. A empresa foi indiciada pelo Ibram por registro da ocorrência na Delegacia Especial do Meio Ambiente (Dema), responsabilizando os técnicos da Premenge pelo acidente (CALCAGNO, 2009).

Apesar de se considerar os desastres ambientais no DF como eventuais, em função das estatísticas consideradas neste estudo, aqueles que causam degradação aos recursos hídricos, por serem hoje críticos em termos de disponibilidade para o abastecimento, mostram-se como um tema que tem merecido a atenção da governança ambiental, mas a sua redução relaciona-se, mais uma vez, com maior capacidade institucional dos órgãos da governança ambiental em fiscalizarem as atividades mais críticas como postos de combustíveis, depósitos de substâncias químicas, derivados de petróleo usados em asfaltamentos e obras civis, além do controle das áreas de inundação do DF, onde populações locais ficam submetidas a inundações e enchentes.

As ações em curso mais comuns envolvem remediação das áreas contaminadas, aplicação de penalidades (embargo e multas aos infratores), formação de grupos de ação

da defesa civil, capacitação de pessoas participantes dos grupos da defesa civil monitoramento ambiental.

4.12 SÍNTESE DA ANÁLISE PEIR DO DISTRITO FEDERAL

O Quadro 4 mostra a situação atual de alguns temas ambientais analisados pela aplicação de uma versão simplificada e adaptada da metodologia Pressão/Estado/Impacto/Resposta, com base nas informações das fontes disponíveis nesta pesquisa, assim como nas informações obtidas diretamente em algumas instituições. Foram adotadas quatro situações distintas para cada tema ambiental: muito crítico – vermelho; alto – laranja; médio – amarelo; baixo – verde; muito baixo – azul.

Temas ambientais	Pressões	Impactos	Contexto analisado / situação do tema / valoração	Status	Respostas
Atmosfera	<ul style="list-style-type: none"> - desflorestamento e queimadas; - emissões das indústrias; - transporte e energia. - Obras, estabelecimentos comerciais, trânsito, fontes móveis de som 	<ul style="list-style-type: none"> - gases do efeito estufa - poluição atmosférica - chuva ácida - material particulado -níveis elevados de ruído no ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - poluição veicular, com maior concentração de poluentes nos centros urbanos. -níveis elevados de ruído e problemas de saúde nos centros urbanos e em áreas próximas à fontes de ruído. 		<ul style="list-style-type: none"> - Transporte público menos poluente (Metrô); -Restrição à instalação de fábricas; -Fiscalização de veículos poluentes; Monitoramento de áreas de maior poluição atmosférica. -Formação de brigadistas contra incêndios. Combate a incêndios florestais. -Definição de padrões de emissão sonora. Fiscalização de fontes de emissão sonora a aplicação de penalidades.
Recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> - uso consuntivo e não consuntivo; - tratamento insuficiente de efluentes químicos e orgânicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - escassez de água potável - contaminação e poluição; - assoreamento. 			<ul style="list-style-type: none"> -Criação da Adasa; -Outorga de uso da água; -Controle pela ANA; -Comitês de bacias hidrográficas; -Fiscalização do Ibram e Caesb.
Águas subterrâneas	<ul style="list-style-type: none"> - uso consuntivo (abastecimento, aquicultura, irrigação) e não consuntivo (geração de 	<ul style="list-style-type: none"> - redução dos aquíferos - contaminação e poluição - recalque diferencial. 	<ul style="list-style-type: none"> -a retirada ilegal de água do subsolo reduz o lençol freático e afeta a recarga dos aquíferos, alterando a 		<ul style="list-style-type: none"> -Fiscalização do Ibram e Caesb; Outorga da Adasa. Extensão da rede de água da Caesb. -Normas de construção.

	energia elétrica, navegação fluvial, recreação e lazer, pesca, diluição e transporte de esgotos); - tratamento insuficiente de efluentes químicos e orgânicos.		qualidade e quantidade de água disponível; -o uso inadequado de fossas contamina o lençol freático.		
Florestas	-expansão da agropecuária; -exploração madeira e produção de lenha e carvão vegetal.	- desflorestamento - perda de biomassa - degradação da biota			-Fiscalização do Ibram, Icmbio e Ibama; Fiscalização da polícia florestal; Criação de parques e reservas;
Biodiversidade	- expansão da agropecuária; - caça e coleta predatórias; - extrativismo vegetal.	- extinção de espécies - perda do patrimônio natural - fragmentação de habitat	-a expansão da fronteira agrícola e da urbanização causa fragmentação de habitats e ameaça os ecossistemas e espécies nas áreas protegidas		-Fiscalização do Ibram, ICMBio, Ibama, polícia florestal; Criação e implantação de parques e reservas; Educação ambiental; Implantação da Reserva da Biosfera do Cerrado.
Pesca	- tratamento insuficiente dos efluentes químicos e orgânicos; - sobrepesca e pesca predatória	- captura excessiva - extinção de espécies	-pouca fiscalização da pesca amadora no DF, causando extinções locais.		-Fiscalização da polícia florestal, ICMBio e Ibama;
Solos	- irrigação e cultivos rudimentares; - tratamento insuficiente dos efluentes químicos e orgânicos; - uso intensivo de fertilizantes e defensivos; - queimadas.	- erosão; - contaminação; - salinização; - desertificação.	- áreas rurais usam elevados níveis de fertilizantes e agrotóxicos. -uso descontrolado do fogo para limpeza de pasto, preparo para o cultivo e eliminação de biomassa e de resíduos sólidos urbanos degradam a vegetação natural e o solo.		-Obras de controle da drenagem superficial; -Expansão da rede pluvial; -Recuperação de áreas degradadas; -Reflorestamentos; -PDOT
Subsolo	- tratamento insuficiente dos efluentes químicos e orgânicos; - uso intensivo de fertilizantes e defensivos; - extração	- contaminação - degradação - subsidência	-extração de areia e cascalho causa degradação, principalmente, no Gama, Recanto das Emas, Ceilândia Planaltina e		-Fiscalização do DNPM, Ibama, Ibram e ICMBio;

	<ul style="list-style-type: none"> mineral; - deposição inadequada de resíduos. 		Sobradinho		
Qualidade de vida	<ul style="list-style-type: none"> - precariedade nas políticas compensatórias; - tratamento insuficiente dos efluentes químicos e orgânicos; - uso intensivo de fertilizantes e defensivos; - emissões das indústrias e dos transportes. 	<ul style="list-style-type: none"> - desigualdades sociais - segregação social - perda de sociodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> - a qualidade de vida é comprometida com o aumento da violência urbana em Planaltina, Ceilândia, Recanto das Emas, Varjão, Santa Maria. - os condomínios em áreas rurais causam segregação social. 		<ul style="list-style-type: none"> - Programas de inclusão social (informática, saúde em casa, programas de esportes; arte e cultura, música).
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> - proliferação de vetores; - tratamento insuficiente dos efluentes químicos e orgânicos; - emissões das indústrias e dos transportes 	<ul style="list-style-type: none"> - doenças pulmonares - doenças infecto-parasitárias - doenças circulatórias 	<ul style="list-style-type: none"> - Combate a focos de ocorrência de vetores (dengue); - Controle de zoonoses (cães contaminados por leishmaniose visceral em Sobradinho e Planaltina). 		<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação da rede hospitalar; - Vacinação; - Segurança pública. - Fiscalização de fontes poluidoras;
Desastres ambientais	<ul style="list-style-type: none"> - precariedade nas políticas preventivas 	<ul style="list-style-type: none"> - incêndios florestais - enchentes e deslizamentos - secas 	<ul style="list-style-type: none"> - deslizamentos de terra ocorrem na região da Fercal e do Gama. - enchentes e inundações na Asa Norte, São Sebastião, Taguatinga e Ceilândia. 		<ul style="list-style-type: none"> - Retirada de moradores de áreas de risco; - PDOT; - Fiscalização da Agefis. - Formação de grupos de combate a incêndios florestais.

Quadro 4 – Matriz PEIR do DF (elaboração do autor).

Identificou-se como tema ambiental mais crítico o dos recursos hídricos tanto superficiais quanto subterrâneos, classificados como muito críticos nesta pesquisa. Identificou-se como alto nível de degradação as florestas, em função da expansão urbana, da construção de estradas, da deposição de lixo, da erosão, da agropecuária e da poluição.

Mostraram-se como médio nível de degradação os solos e subsolos, a biodiversidade, a qualidade de vida, a atmosfera (principalmente em função da poluição sonora e do ar causada por veículos, pois, em geral, as condições de vento e o relevo plano favorecem a dispersão dos poluentes atmosféricos) e os desastres ambientais, por serem eventuais e de impactos mais locais, geralmente.

A pesca não se apresenta como um problema significativo, em função das médias de produção verificadas, assim como não se encontra ameaçada em função de pressões mais

significativas, restringindo-se a eventuais acidentes com substâncias químicas ou esgoto lançados indevidamente nos cursos d'água.

A saúde pública apresenta-se em boas condições, apesar de problemas locais como a concentração da poluição atmosférica em alguns pontos do DF, como na rodoviária e na rodoferroviária e nas avenidas principais de Taguatinga, assim como em locais determinados no Plano Piloto, Taguatinga, Ceilândia, Guará e Sobradinho, com níveis de ruído acima dos valores máximos definidos para o conforto acústico. Doenças como dengue, leishmaniose e hantavirose são pouco representativas para alterar a situação da saúde pública no DF para um quadro de maior criticidade.

O tratamento de esgoto e a disponibilização de água tratada para a maior parte da população do DF favorecem a saúde pública, apesar de problemas relacionados com o período de seca e incidências de doenças respiratórias, assim como maior incidência de doenças relacionadas com a degradação ambiental como dengue, hantavirose, leishmaniose e leptospirose, ocorrentes no DF em áreas mais específicas.

Não foi identificado nesta pesquisa tema ambiental que se encontra em excelentes condições (muito baixo nível de degradação – código azul).

4.13 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL, NA VISÃO DOS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

Nas suas publicações acerca do Programa 13 do Projeto Homem e Biosfera (Percepção de Qualidade Ambiental), a Unesco (1973, p.11) chama a atenção pela complexidade do termo percepção, que é interpretado como percepção social, sendo um processo de *being aware* (= estar cômico, ciente, a par, informado).

Para Azevedo (2001), a representação social de indivíduos e grupos sociais na área de meio ambiente é necessária para entender como as pessoas estão captando e interpretando as questões ambientais – como pensam e atuam no seu cotidiano –, o que permite inferir que a representação social interfere e influencia diretamente a forma como as pessoas pensam e agem no ambiente onde estão ou se inserem como integrantes ou parte.

Zampieron et al. (2003) afirmam que o estudo da percepção ambiental serve de base para a melhor compreensão das inter-relações entre o homem e o ambiente, suas expectativas, satisfações e insatisfações, julgamentos e condutas.

O meio ambiente constitui uma representação social, de acordo com Reigota (1995), podendo-se afirmar que é sobre a representação social do meio ambiente que se encontra o maior desafio a ser superado nos processos educativos ambientais, tendo em vista que essa representação pode atuar também sobre a aquisição de novos conhecimentos, a

formação de atitudes e valores, enfim, sobre a percepção humana e, conseqüentemente, sobre os comportamentos individuais e as condutas coletivas.

Percepção ambiental é uma representação científica e, como tal, tem sua utilidade definida pelos propósitos que embalam os projetos do pesquisador (PACHECO; SILVA, 2006, p. 2).

Oliveira (2002) trabalha o conceito de percepção ambiental propondo ser um processo de atribuição de significados subordinado às estruturas cognitivas, detentor de uma função adaptativa.

Desse modo, pode-se dizer que a forma como as pessoas representam no pensamento a ideia de meio ambiente constitui fator limitante para a compreensão do discurso ambiental.

Para Ferrara (1993), a percepção ambiental é definida como a operação que expõe a lógica da linguagem que organiza os signos expressivos dos usos e hábitos de um lugar.

De acordo com Reigota (1995) e Azevedo (2001), três representações sociais de meio ambiente são mais comuns no pensamento contemporâneo: a naturalista, que se caracteriza por privilegiar apenas os aspectos naturais, às vezes se confundindo com os conceitos ecológicos de habitat, nicho ou ecossistema; a antropocêntrica ou utilitarista, que evidencia a utilidade dos recursos naturais para a sobrevivência do ser humano (tudo gira em torno das necessidades humanas); e a sistêmica, que fundamenta a compreensão sobre o meio ambiente nas relações recíprocas entre natureza e sociedade.

As representações científicas são como mapas que “fornecem um retrato parcial que é, todavia, adequado a alguma proposta. Todos eles surgem em ambientes organizacionais que restringem o que pode ser feito e definem os objetivos a serem alcançados pelo trabalho” (BECKER, 1996, p.136).

A percepção dos problemas ambientais mais graves do DF foi feita a partir de uma listagem de problemas socioambientais que podem estar presentes em qualquer cidade ou comunidade brasileira. São problemas que decorrem tanto da inoperância do Poder Público como de problemas conjunturais, passando por problemas circunstanciais ou que decorrem da própria organização das pessoas e das comunidades.

Duas intenções principais foram projetadas: compreender a hierarquização dos problemas tipicamente ambientais em relação àqueles tipicamente sociais; e a reação ou organização social utilizada (se utilizada), para solucionar os problemas mais graves.

Um dos aspectos mais reveladores do nível de amadurecimento político e ambiental de uma comunidade pode ser expresso pela capacidade de mobilização e organização, traduzidas pela participação nas decisões. As questões foram instruídas com o intuito de avaliar o nível de participação social na busca de solução dos problemas considerados mais graves.

Percepção ambiental pode ser entendida como sendo uma tomada de consciência do ambiente pelo homem, ou seja, o ato de perceber o ambiente em que se está inserido, aprendendo a protegê-lo e a cuidar dele (FAGGIONATO, 2003). Cada indivíduo percebe, reage e responde diferentemente às ações sobre o ambiente em que vive. As respostas ou manifestações daí decorrentes são resultado das percepções (individuais e coletivas), dos processos cognitivos, julgamentos e expectativas de cada pessoa.

Dessa forma, o estudo da percepção ambiental é de fundamental importância para que possamos compreender melhor as inter-relações entre o homem e o ambiente, suas expectativas, anseios, satisfações e insatisfações, julgamentos e condutas.

Em torno das orientações epistemológicas que dão origem às diferentes representações científicas agrupam-se visões de mundo, interesses grupais, disputas políticas, enfim, tudo que compõe o universo de forças que faz da ciência não um conhecimento “neutro”, mas um saber contextualizado e endereçado. Discutir o conceito de percepção ambiental não é, portanto, uma questão de dizer quais representações parecem corresponder melhor à realidade, mas elucidar as perspectivas científicas, sociais ou políticas veiculadas pela utilização desse conceito (PACHECO; SILVA, 2006, p. 2).

Pela percepção ambiental buscou-se compreender os significados, os valores e as atitudes que regem as relações estabelecidas entre as instituições que representam e delas com o meio ambiente do DF. Incorporou-se à essa percepção a do lugar onde vivem e suas transformações, identificando temas mais destacados nessas percepções, visões e cenários delineados a partir destas percepções, posturas otimistas ou pessimistas de proatividade ou de conformismo.

Para Faggionato (2002), saber como os indivíduos com quem trabalhamos percebem o ambiente em que vivem, suas fontes de satisfação e insatisfação é de fundamental importância, pois só assim, conhecendo cada um, é possível realizar um trabalho com bases locais, partindo da realidade do público-alvo.

A expressão percepção do ambiente, segundo Whyte, é “(...) a tomada de consciência e a compreensão pelo homem do ambiente no amplo sentido. Ela deve ser considerada bem mais abrangente que uma percepção sensorial individual, como a visão ou audição” (WHYTE, 1978, p.18).

De acordo com Faggionato (2002),

Cada indivíduo percebe, reage e responde diferentemente diante das ações sobre o meio. As respostas ou manifestações são, portanto, resultado das percepções, dos processos cognitivos, julgamentos e expectativas de cada indivíduo. Embora nem todas as manifestações psicológicas sejam evidentes, são constantes, e afetam nossa conduta, na maioria das vezes, inconscientemente.

O conhecimento das percepções como um campo em descoberta pode determinar sentimentos, ideias, necessidades, expectativas e interpretação da sociedade sobre a realidade daquele conjunto de fatos e relações que a envolve. Essa percepção pode nos mostrar o imaginário que se formou em torno da gestão ambiental no DF.

Essa abordagem visou compreender o contexto dos atores sociais e instituições envolvidas neste estudo e suas relações com a governabilidade, com a governança ambiental e com o estado do meio ambiente no Distrito Federal.

Identificou-se os temas mais recorrentes e a relevância destes nas visões dos entrevistados, buscando compreender a percepção sobre os principais problemas ambientais do DF hoje e num horizonte temporal de até 10 anos, assim como a percepção e compreensão sobre a governabilidade e a governança ambiental e seus reflexos na sustentabilidade.

Procedeu-se, ainda, uma avaliação dos entrevistados sobre o enquadramento da instituição que cada um representa nos critérios de boa governança e as relações institucionais. Por último, buscou-se obter a percepção dos entrevistados sobre o papel do cidadão, da sociedade civil organizada, do setor privado e do Governo na sustentabilidade do DF.

As respostas de cada pergunta foram tratadas individualmente, embora estejam correlacionadas. Buscou-se identificar convergências e divergências nas visões e percepções de cada entrevistado, conflitos e parcerias institucionais existentes, fragilidades institucionais, assim como percepções sobre ações que devem ser realizadas para fortalecer a governança ambiental e o desenvolvimento sustentável no DF.

O objetivo desta análise foi delinear e caracterizar os argumentos fundamentais dos discursos dos atores sociais envolvidos na governança ambiental no DF e incluídos nesta pesquisa, de modo a conhecer as relações entre os atores envolvidos, as instituições que representam a dinâmica da governança ambiental e os reflexos no uso dos recursos naturais do DF.

4.13.1 Resultados dos dados das entrevistas

Os dados foram analisados por meio da técnica que se baseou na análise de conteúdo categorial, desenvolvida por Laurence Bardin em 1970, e seguiu os pressupostos de exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade, fidelidade e produtividade (BARDIN, 2004, p.113-114).

As definições das categorias foram baseadas nas perguntas do roteiro da entrevista, já os temas foram elaborados tomando-se por base os mais comuns, de acordo com Bardin (2004, p. 115).

A análise dos resultados de cada pergunta identificou, após leitura de todas as respostas, para a mesma pergunta, um conjunto de temas mais recorrentes nas verbalizações dos entrevistados e a partir deste se enquadraram em cada tema uma diversidade de subtemas que surgiram durante as falas dos entrevistados. As categorias foram definidas a partir da leitura de todas as falas, por pergunta, e em função da maior ocorrência dos temas identificados.

Com base na análise categorial de conteúdo, identificou-se na pergunta 1 os temas mais recorrentes (Quadro 5), a partir do agrupamento das falas dos entrevistados, mostrados a seguir.

Pergunta nº 1: TEMAS	
Expansão urbana	
Impactos sobre os recursos naturais	
Serviços	Transporte Água Energia Segurança Educação Saneamento básico
Expansão agropecuária	
Poluição do ar e sonora	
Questões políticas	

Quadro 5 – Resumo dos temas das entrevistas individuais.

Foram identificados como principais problemas a expansão urbana, os impactos sobre os recursos naturais, os impactos nos serviços públicos, a expansão agropecuária, a poluição do ar e sonora e as questões políticas relacionadas a esses problemas.

Os aspectos ambientais mais citados foram: redução da disponibilidade de água, agressão a mananciais, incêndios florestais, perda da biodiversidade, degradação de corredores ecológicos e parques, poluição atmosférica, tráfico de animais silvestres, degradação do solo pela mineração, destacando cascalheiras e areais, poluição dos rios por agrotóxicos e lançamentos de esgotos urbanos e industriais, extinção local de espécies da fauna e da flora e aumento da temperatura local.

4.13.2 Análise dos dados com base na análise de conteúdo

A seguir, são apresentados os resultados alcançados em cada categoria, por tema. A análise se refere à percepção dos entrevistados sobre os principais problemas ambientais que ocorrem atualmente no DF.

As verbalizações dos entrevistados em resposta a essa pergunta foram agrupadas de acordo com o Quadro 5 e apresentadas a seguir, separadamente. Os temas identificados como categorias pela análise de conteúdo foram: expansão urbana, impactos sobre os recursos naturais, serviços, expansão agropecuária, poluição do ar e sonora e questões políticas.

O tema analisado a seguir foi a urbanização, destacando-se algumas falas que expressam a percepção dos entrevistados sobre este tema:

...expansão urbana desordenada afeta ativos ambientais do DF.
...urbanização se mostra como o problema mais grave, afetando a disponibilidade de água, degradando o solo, contaminando os mananciais.
...ocupação irregular do DF.
...existem muitas erosões e o solo está sendo impermeabilizado com a urbanização descontrolada, causando destruição de áreas adjacentes.
...especulação imobiliária.
...ocupação irregular do solo, com danos à APP, reserva legal, margens do Lago Paranoá.
...áreas rurais estão sendo transformadas em semiurbanos, com impermeabilização do solo.
...inchaço populacional – excesso de pessoas que vêm para viver em Brasília e cidades do entorno.
...incitações aos crimes de invasão de solo urbano feitas por políticos locais. Roriz era uma “praga” na política de criar assentamentos. Continua acontecendo ainda, talvez elitizado e licenciado.
...drenagem pluvial.
...Condomínios irregulares formam um queijo suíço sem controle, comprometendo a recarga dos aquíferos.
...o PDOT é a legalização da ilegalidade, pois 75% das novas áreas urbanas são ilegais.
...o Governo hoje coloca em risco o DF devido à especulação imobiliária, pois o PDOT não considera as restrições ambientais necessárias. Houve incentivo à grilagem de terras pela omissão do Poder Público, mas também há a legalidade da grilagem.

Esses problemas evidenciam uma percepção da maioria dos entrevistados, de que a expansão urbana desordenada (ou ordenada, de acordo com o PDOT) atua como o mais forte vetor de degradação ambiental do DF, considerando todas as consequências ambientais, sociais e econômicas desse processo.

Ficou evidente ainda a percepção de que tal expansão não é suficientemente tratada pelas políticas públicas, gerando impactos ambientais, tensões sociais e conflitos diversos. Tal situação também é percebida pelos entrevistados como verdadeira ameaça à

integridade da capital e de seu planejamento e tombamento, perdendo no tempo sua singularidade.

De modo geral, há percepção da omissão pública ou até mesmo incentivo governamental na consolidação de áreas urbanas, muitas delas em locais inadequados ambientalmente, gerando impactos que são gerenciados de forma ineficiente. Portanto, há uma associação clara pela percepção dos atores sociais envolvidos com relação ao fraco papel do Estado como controlador e gerenciador do uso e ocupação do solo, atuando muitas vezes como consolidador e legitimador de ações ilegais, ao regularizar invasões de áreas públicas ou até mesmo em desrespeito à legislação ambiental e urbana vigentes.

Não foram observadas distinções quanto a esse aspecto da urbanização ao se comparar as falas dos entrevistados, ao considerar atores representantes de instituições governamentais, não governamentais, setor privado, instituições de ensino ou parlamentares.

O tema “impactos sobre os recursos naturais” resultou nas seguintes verbalizações:

- ...perda da vegetação, ficando pequenos bolsões em áreas protegidas (23% do DF).
- ...erosão genética com a falta de conectividade.
- ...O DF tem pegada ecológica alta.
- ...problema de água, escassez, tornando-se uma “bomba ecológica”.
- ...incêndios florestais agravados pelas questões climáticas.
- ...poluição dos cursos d’água, poluição atmosférica (queimadas e veículos).
- ...processos de insularização da biodiversidade.
- ...corredores ecológicos sendo “detonados”.
- ...perda da vegetação, ficando pequenos bolsões em áreas protegidas.
- ...ambiente natural no DF está sendo muito fragmentado.
- ...a perda da biodiversidade e os agrotóxicos são problemas esperados na área rural.
- ...problema de mineração, com cascalheiras e areais para atender à forte demanda para as construções, assim como para a construção de estradas e vias públicas.
- ...não se observa como antes animais de pequeno porte, como o tamanduá-mirim, o lobo-guará, o gato-do-mato, entre outros.
- ...com a impermeabilização há mais calor pela irradiação solar.

O tema sobre os serviços públicos incluiu as seguintes verbalizações:

- ...o saneamento básico inadequado.
- ...destinação inadequada de lixo.
- ...condomínios irregulares e sem estrutura adequada, estabelecidos em áreas de preservação permanente, sem serviços de água, de coleta de lixo.
- ...quanto aos esgotos, estes também são implantados sem licenças, ou controle da Caesb, contaminando o lençol freático, agravado pela presença de lixo.
- ...analfabetismo ambiental.

Com relação aos serviços públicos, os entrevistados citaram problemas relacionados com incapacidade do Poder Público em prover infraestrutura necessária, em função do crescimento populacional rápido, disposição inadequada dos resíduos sólidos urbanos, saneamento básico inadequado, descontrole no uso da água, colapso no sistema de transporte, que prioriza o transporte individual, gerando transtornos no trânsito, aumento da criminalidade, pela falta de infraestrutura básica, problemas com a drenagem superficial e áreas de inundação, implantação de poços e fossas sem controle, comprometendo a qualidade e quantidade de água disponível para abastecimento.

O tema “expansão agropecuária” mostrou as seguintes verbalizações:

- ...caso da soja no DF e seus problemas.
- ...perda da biodiversidade, agrotóxicos na área rural.
- ...260.000 hectares em áreas rurais, com diversos problemas de comprovação de propriedade da Terracap, inviabilizam as licenças do Ibama.
- ...uso intensivo de agrotóxicos em lavouras e produções de hortaliças.

A expansão da agropecuária foi citada com problema ambiental por alguns entrevistados, apontando a expansão do plantio da soja no DF e suas consequências ambientais. Foi citada também a perda da biodiversidade nas áreas rurais e o uso abusivo de agrotóxicos. Outra questão que afeta a governança ambiental é a situação dominial das terras, que dificulta o licenciamento ambiental da atividade rural.

Com relação à poluição do ar, destaca-se o seguinte:

- ...poluição atmosférica causada por veículos, queimadas e queima de lixo.
- ...produção de dióxido de carbono por veículos.
- ...trânsito com excesso de veículos, que causam a poluição do ar no DF.

A poluição do ar e sonora também foi citada por alguns entrevistados, destacando a gerada por veículos automotores, em especial como consequência dos engarrafamentos, queimadas, incêndios florestais e queima de lixo.

- ...caos dos serviços públicos.
- ...má gestão das bacias.
- ...trata-se de incapacidade do setor de transportes em prover transporte público.
- ...é um absurdo que na capital federal, com o nível de educação elevado, ainda existam lixões e aterros sanitários.
- ...a descontinuidade administrativa também complica muito em todos os sentidos, especialmente no tema ambiental.
- ...a titularidade das áreas construídas.
- ...o Governo hoje coloca em risco o DF devido à especulação imobiliária, pois o PDOT não considera as restrições ambientais necessárias.

...há uma falta de filosofia ambiental.

...há falta de sensibilidade dos políticos para uma agenda ambiental.

As questões políticas inseridas nas falas dos entrevistados referentes à pergunta nº 1 foram relacionadas com descontinuidade administrativa, práticas políticas de doação de lotes para a população de baixa renda e locais sem infraestrutura adequada, consolidação pelo PDOT de parcelamentos ilegais situados em áreas ambientalmente desfavoráveis, consolidação de novos bairros, comprometendo a disponibilidade de água e degradando a fauna e a flora, falta de agenda ambiental, falta de sensibilidade dos políticos e dirigentes para a questão ambiental.

Pode-se dizer que o conjunto dos problemas descritos pelos entrevistados caracteriza a percepção de um ambiente muito degradado, com elevado comprometimento da sustentabilidade do desenvolvimento do DF, apontando para uma governança ambiental que se encontra atrelada ao desenvolvimento econômico e que legitima o *status quo* de desenvolvimento não sustentável.

Com base nos conteúdos analisados, foram identificados os seguintes fatores, relacionados pelos entrevistados, que afetam a situação ambiental do DF: ocupação desordenada do solo, expansão urbana que agride o Plano Piloto e gera passivos ambientais, parcelamentos irregulares, perda de quantidade e qualidade de água, contaminação de mananciais, geração elevada do esgoto e resíduos sólidos, favelização e formação de bolsões de pobreza nas cidades e no entorno do DF, impermeabilização do solo, destruição e insularização de unidades de conservação, erosão do solo, perda de biodiversidade, pressão na titularidade das terras, gerando conflitos sociais entre produtores rurais e imobiliárias, consolidação de novas áreas urbanas pelo PDOT inadequadas ambientalmente, inchaço populacional, redução das áreas rurais, carência de infraestrutura gerando conflitos sociais.

Na análise da pergunta nº 2 buscou-se perceber a visão dos entrevistados com relação ao futuro do DF e quanto à evolução dos problemas e tendências futuras, num horizonte de até 10 anos. Essa pergunta relaciona-se também com a percepção dos entrevistados sobre as influências da governabilidade e da governança ambiental e seus reflexos no processo de uso e ocupação do solo, e uso dos recursos naturais no DF, sendo esse o foco principal desta pesquisa.

Para a análise das respostas, manteve-se a mesma definição das categorias identificadas na pergunta anterior, de modo a fazer uma comparação das percepções manifestadas pelos entrevistados na pergunta 1, com as projeções feitas a partir dos temas abordados.

Expansão urbana

...agrava o problema da urbanização.
...caos urbano total pelo crescimento urbano descontrolado, ameaçando de forma crescente o patrimônio histórico-cultural de Brasília.
...não tem como melhorar, pois o padrão de consumo de água é elevado.
...haverá maior perda de biodiversidade, mais invasões, maior poluição.
...ocorre muita especulação com a ambiguidade da terra pública e privada, formando um processo esquizofrênico de Governo.
...acho irreversível e vai descaracterizar Brasília como um projeto único. Vai virar uma grande São Paulo.
...o ambiente será melhor, tem que ser melhor, pois não tem como piorar.
...com o PDOT vamos perder qualidade de vida, perder Cerrado, o clima vai mudar.
...devemos frear a questão da ocupação irregular e, ao mesmo tempo, recuperar o que foi degradado.
...a sociedade vai cobrar mais atitudes para resolver os seus problemas e quanto mais próxima estiver da regularização mais vai investir em proteção ambiental.

Impactos sobre os recursos naturais

...pouca disponibilidade de água (abastecimento).
...população aumentará – menos recursos disponíveis.
...haverá grande comprometimento dos corredores ecológicos com a urbanização de hoje.
...as áreas naturais estão sendo ilhadas cada vez mais.
...contaminação do lençol freático e com o novo PDOT tende a agravar, com os novos parcelamentos rurais.

Serviços (transporte, saneamento básico, energia, segurança pública, educação)

...matriz de desenvolvimento do DF parecida com a cidade de Washington, com altas taxas de desemprego e de marginalidade, perda de qualidade de vida.
...caminho para vidas isoladas e cidadãos desconectados com o contexto dos problemas, de forma alienada.
...a questão do lixo deve piorar.
...vejo um quadro pessimista
...a não preservação de mananciais e aquíferos resulta em maiores investimentos no futuro (Corumbá IV).

Poluição do ar e sonora

...a questão do aquecimento global – maior participação da sociedade e maior sensibilização da sociedade.

Questões políticas

...governabilidade se compromete.
...capacidade de governança da Secretaria de Urbanização com o Cassio Taniguchi é um bom sinal. A grande ameaça – isto é verdadeiro? Risco do discurso versus a prática do governo.
...a fiscalização ficou mais eficiente e mais isenta de influencias políticas no Governo.
...os órgãos governamentais não cumprem seus papéis.
...a falta de integração das políticas de gestão dessas unidades aponta para uma tragédia anunciada.
...constitui-se um estado de absolutismo perigoso que vai massacrar a sociedade. Há, na verdade, dois governos: um de fato e outro virtual.

...o quadro vai evoluir para pior por mais que se tenha política que sustente o meio ambiente, como a coleta seletiva de lixo, outras políticas estão desatreladas.

...falta análise integrada da situação. As ações são reativas. É preciso haver soluções mais imediatistas.

...até 2010, por ser ano eleitoral, vai complicar muito a gestão ambiental. Depois, a situação deve estabilizar com as iniciativas de melhorar os arranjos institucionais e o foco na gestão.

...com a instrumentalização do Governo de hoje e com a capacitação gerencial nova, os problemas ambientais deverão diminuir.

Analisando as respostas, pode-se dizer que há uma percepção geral dos entrevistados de que os problemas tratados na questão anterior (situação presente) tendem a agravar ou piorar, com poucos entrevistados mostrando-se otimistas quanto à melhoria da situação, em função de uma melhoria da governabilidade e da governança ambiental.

A maioria das citações relaciona-se ao agravamento dos problemas ambientais com a expansão urbana descontrolada e com o aumento dos impactos nos recursos hídricos, na fauna e na flora, nos solos, nas unidades de conservação, no patrimônio mundial, na qualidade de vida, no trânsito, na maior ocorrência de doenças, no aumento do estresse hídrico, na redução de áreas de produção agrícola, na maior contaminação da água e do solo, entre outros.

Foram feitas referências à ausência de um planejamento regional que regulamente e controle toda a região do DF e seu entorno, gerando assimetrias em relação aos serviços públicos e à qualidade de vida entre o Plano Piloto e demais cidades existentes nessa região, ameaçando o patrimônio histórico-cultural de Brasília.

A especulação imobiliária aparece como forte vetor de mudança do planejamento original de Brasília e das demais cidades do DF, incluindo mudanças na titularidade da terra e nos gabaritos, e demais normas técnicas de controle urbanístico, descaracterizando o planejamento original.

O novo PDOT foi citado como um processo que legitima a ilegalidade e consolida áreas urbanas implantadas sem qualquer medida de controle, por parte do Poder Público, e em desrespeito à legislação ambiental e às legislações de parcelamento de solo urbano e rural.

O PDOT foi citado também como um processo de consolidação de influências políticas e atende aos interesses do setor imobiliário, dissociado de uma política habitacional tecnicamente viável e adequado para o DF, em função de suas características ambientais.

O Governo do DF foi citado como conivente e indutor da consolidação de loteamentos ilegais, visando ganhos eleitoreiros e de sustentação política, sem considerar o agravamento dos problemas sociais, ambientais e econômicos verificados.

Outra citação sobre o governo do DF é sobre a omissão nas ações de controle dos loteamentos ilegais, apesar de alguns entrevistados afirmarem perceber maior presença do

Governo na fiscalização e no controle da ilegalidade na urbanização, com instituições criadas para esse fim, e com boas condições de execução de seus mandatos institucionais.

Vários entrevistados citaram que ocorrerá no futuro a perda da qualidade de vida em função do inchaço populacional, da degradação ambiental e do aumento no número de veículos, gerando estresse no trânsito e aumento da poluição atmosférica e da temperatura local.

Outro fator ambiental destacado foi a perda da quantidade e da qualidade de água em função da expansão urbana e da degradação de nascentes e de aquíferos, resultando em aumento no custo do abastecimento, com sistemas que deverão captar água em locais distantes do DF, como a UHE Corumbá IV e a do Lago Paranoá, gerando problemas sociais de acesso à água, devido à elevação dos custos de tais iniciativas.

Com relação aos impactos sobre os recursos naturais, os entrevistados apontam como problemas futuros: a fragmentação de habitats, de corredores ecológicos e de unidades de conservação; invasão e urbanização de áreas protegidas por lei, como áreas de preservação permanente e unidades de conservação; aumento do tráfico de animais silvestres; redução de conectividade e de fluxos gênicos; estresse hídrico com redução acentuada de água disponível por habitante, gerando conflitos sociais pelo acesso à água; e contaminação do lençol freático pelo aumento da urbanização e do uso de fossas.

Com relação aos serviços públicos, os entrevistados preveem agravamentos quanto à drenagem urbana (impermeabilização, assoreamento, inundações); aumento nas taxas de desemprego e de marginalidade; perda da qualidade de vida; isolamento e alienação social em função de condomínios fechados; colapso no sistema de transporte urbano e no trânsito; aumento da poluição sonora; aumento do problema da destinação de resíduos sólidos urbanos; aumento do mercado informal pela baixa qualificação profissional, gerando tensões sociais; aumento nos gastos públicos com abastecimento de água em detrimento a outras políticas públicas, como educação e segurança.

Alguns entrevistados ressaltaram as boas iniciativas dos governos do DF e federal para reduzir os problemas citados anteriormente, mas condicionaram as melhorias às descontinuidades administrativas, à efetivação de planos e programas governamentais já definidos e em implantação; à capacidade administrativa para dar respostas em tempo hábil, uma vez que há percepção de que as respostas de políticas públicas não acontecem na mesma velocidade do agravamento dos problemas.

Com relação ao tema da poluição do ar foi citado por um entrevistado que o aquecimento global deve, no futuro, influenciar na maior participação da sociedade nas ações conservacionistas, com o aumento da sensibilidade sobre esse tema.

Com relação às questões políticas relacionadas à visão de futuro, pode-se observar que há alguns temas convergentes, como a falta de uma agenda ambiental para o DF e seu

entorno; a desarticulação de políticas públicas, geralmente antagônicas e geradoras de conflitos; pouca integração dos órgãos públicos; comprometimento da governabilidade e da governança ambiental com o poder econômico; pouca sensibilidade do Governo para a temática ambiental; influências de políticos nas decisões sobre legalização de loteamentos e novos bairros, que causam impactos ambientais.

Foram citados ainda pelos entrevistados: o autoritarismo do Governo do DF no processo decisório; órgãos governamentais que não cumprem seus papéis, foco da ação governamental para resolver problemas do passado; socialização de custos devido a providências governamentais tardias, com soluções imediatistas e reativas aos problemas.

Alguns poucos entrevistados manifestaram-se otimistas em relação ao futuro devido à qualificação de um dirigente expressivo no contexto da expansão da urbanização (no caso, o Secretário da Seduma); à redução nas influências políticas do Governo, no aumento da eficiência da fiscalização; ao planejamento antes da ação institucional; ao discurso político do Governo do DF de praticar a legalidade. Houve também citação de melhora da situação ambiental em função da economia, influenciando na redução da migração para Brasília e nas taxas de natalidade.

A análise da pergunta nº 3 visou perceber a visão dos entrevistados com relação à governabilidade do DF. Apesar da liberdade no uso amplo do conceito, alguns entrevistados optaram em tratar o tema exclusivamente no contexto ambiental. A análise das respostas dessa pergunta se deu de modo indistinto, tendo considerado ambos os conceitos.

Exemplos de Verbalizações
<p>...divido em governo federal e governo distrital: APA do Planalto Central foi uma ação inconstitucional e gerou problemas. Instituto Chico Mendes está com a responsabilidade de elaborar o plano diretor da APA. Ibram está na dupla função de subsecretaria de meio ambiente. A Câmara Legislativa do DF vem flexibilizando a ocupação de espaços urbanos por meio de leis e alterações no PDOT.</p> <p>... Governo Federal é muito importante para a governabilidade, com o ICMBio mais importante que o próprio Ibama. A APA do Planalto Central leva a um ajuste de cooperação para definição de competências. Art. 23 da Constituição Federal. Conflito de governabilidade pela disputa de espaço de poder.</p> <p>...o atual governo tem algum mérito, como a criação do Ibram, e de ter colocado um técnico na presidência, sendo este um ponto positivo para a gestão ambiental.</p> <p>...licenciamento com formalidade – mérito mais burocrático. 99% das demandas são de licenciamento ambiental.</p> <p>...não vejo participação ativa da sociedade civil organizada para proteger o meio ambiente no DF, a exemplo do PDOT, que é um instrumento de negociação da sociedade, que busca equilíbrio de forças, mas a sociedade não participa. É incompetente para saber colocar as partes de interesse.</p> <p>...o tema econômico deve contribuir muito para mudar essa realidade. O governador tem outras prioridades e o dinheiro não vem para o meio ambiente.</p> <p>...o posicionamento do Governo hoje é diferente quanto à decisão de políticas públicas. O governador sempre cita Carlos Lacerda e os problemas no Rio de hoje. O caso do Bairro Itapuã, pessoas políticas favoreceram a ilegalidade. No caso da Estrutural, a fiscalização da Agefis só entra com a presença da polícia. Há mais visão do Governo com relação a esta área".</p> <p>...governabilidade é burocrática, com instituições sem iniciativa, desenvolvendo ações reativas aos problemas causados.</p> <p>...modelo atrelado a sistema democrático falido, pois não representa a complexidade da sociedade. Votação com alto nível de interferência. Impedimentos burocráticos, tecnológicos (não disponíveis), como p. ex. 50 milhões de processos parados na justiça brasileira.</p>

Exemplos de Verbalizações

...questões partidárias – corporativismo embota o que é realmente necessário, Estado com projeto de poder, não tem projeto para a sociedade. Distritais são corporativistas, como p. ex. taxistas, cooperativas, policiais, etc. Entraves de fundo conceitual.

...não vejo clareza na governabilidade. Não se posicionam como cidadão ou pela instituição. Não há um projeto para o DF. As demandas atendem a interesses políticos locais.

...a governabilidade é insuficiente, conivente com outros interesses que não ambientais, tendo relação direta com os problemas ambientais de hoje e do futuro.

...governabilidade é fraca para o meio ambiente.

...governabilidade – acordos políticos ridículos, com componentes da Câmara Distrital tratando de interesses pessoais e não coletivos. Forças políticas – sempre pendem para interesses corporativos – dar alguma coisa que tem como resposta pessoas ou grupos políticos.

...a capacidade institucional é baixa, apesar da boa estrutura institucional e legal, mas não se promove o fortalecimento, no caso do DF. Deve criar uma agenda positiva e atuar tanto na recuperação do passivo ambiental como no fortalecimento das instituições que integram a governança.

... governabilidade ambiental no DF é completamente desarticulada (o que é público, privado, federal, distrital, GDF, etc.).

...o MMA está no DF e não controla a realidade ambiental do DF. O Ibama-sede é desligado das questões do DF. Gerex do Ibama pouco estruturada. O Ibama apaga incêndios – instituição mal vista e mal interpretada. A Semarh foi desarticulada pelo GDF para viabilizar o PDOT. O lema que estava forte foi desarticulado pelo governo Roriz. A Seduma – raposa para tomar conta do galinheiro – meio ambiente na Seduma é irrelevante. Ibram não é consultado para nada. Os conselhos pararam. Não há proposta de governabilidade ambiental.

... governabilidade ambiental no DF é precária. “Cada um por si e Deus por todos”. Os problemas continuam e não se faz nada para mudar.

... a governabilidade atende a interesses específicos até do próprio governo.

...as pressões políticas fragilizam a ação do técnico para cumprir o seu papel. Menos para o ambiente e mais para o setor econômico.

...o meio ambiente não participa da governabilidade”.

...é politicamente incorreto não tratar de gestão ambiental, como consequência da consciência da sociedade. Na periferia se percebe quando são atingidos diretamente. Felizmente veem uma melhoria histórica e no atual governo”.

...com a criação da APA do Planalto Central houve uma intervenção branca no DF. O modelo institucional e político respeitava o pacto federativo. Sabemos que a criação da APA em longo prazo seria um equívoco. A Lei nº 6938/81 prevê a governabilidade dos estados e municípios. A perspectiva de governadores populistas se tornou uma ameaça. Para minimizar um erro criamos outro.

...a falta de integração não significa que não haja boas iniciativas. Postos de gasolina e coleta de efluentes perigosos são bons exemplos. Parques e áreas verdes e plantações/reflorestamentos com nativas – flores em Brasília, que, do ponto de vista ambiental, é questionável, mas é interessante para a conscientização e educação da comunidade.

...os instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo já são antigos, muito defasados. Não se tem o ZEE compatibilizando ao máximo o PDOT, que incorpora diretrizes ambientais. A agenda ambiental tem orientação do governo. Todo parcelamento novo deve ter infraestrutura básica, água e esgoto. A Caesb era central. O governo criou o Ibram para o licenciamento. Há um planejamento de ocupação, mas a incompatibilidade com a estrutura do licenciamento mostra fragilidades na governabilidade no DF.

...a governabilidade hoje é mais forte que a governabilidade anterior, pela retirada da competência do Ibama e repasse ao GDF, ao Ibram, apesar de que a transferência de cerca de 500 processos de licenciamento complicou muito. O governo pode autorizar parcelamentos sem licenças ambientais. Na época da Sematec e do lema a governança ambiental era forte, foram sucateados e agora estão retornando. O governo Arruda é das instâncias técnicas.

...na governabilidade prepondera o poder econômico e o resto é resto. Meio ambiente ainda é visto como um entrave, uma chateação. Não se trabalha conceitos de sustentabilidade

...a governabilidade ambiental, com a criação da Seduma, ficou relegada a não sei que plano. A criação do Ibram foi positiva, mas a ênfase da secretaria (Seduma) foi a urbanização. Houve perda da governabilidade ambiental no DF com a criação da Seduma.

...falta de empoderamento do tema ambiental e falta de vontade política para se articular com os responsáveis pela gestão ambiental no DF. Há posições discordantes quanto às ações a serem realizadas e falta articulação interna e externa para se definir metas e ações. A sociedade do DF não se dialoga nesse processo. Falta de percepção generalizada (Estado e sociedade) da importância do tema ambiental, a exemplo do Ibram estar inserido numa Seduma, com foco no desenvolvimento urbano.

...o modelo de agência, independente, autônomo, coloca a situação gerencial muito favorável para a melhoria da governabilidade. Vejo liderança na governabilidade, vejo planejamento funcionando. Há consistência e clareza no projeto político do governo atual. Há um plano “com pé e cabeça”. Há alguma continuidade do planejamento do governo anterior.

...a questão ambiental sendo tratada de forma dividida é um problema sério. Instituições federais

Exemplos de Verbalizações

de um jeito e instituições distritais de outro. Aí vem a APA do Planalto Central....a situação será trágica se não mudar o curso das coisas.

...o GDF não está tão mal, mas há uma falta de filosofia ambiental. As ações são reativas e não por convicção ideológica. Há falta de sensibilidade dos políticos para uma agenda ambiental.

...o DF deveria assentar uma política de desenvolvimento de quatro áreas, sendo elas meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia. O DF vem adotando modelos de desenvolvimento tradicionais onde prevalece a lógica de se submeter os órgãos ambientais a uma lógica maior que a do poder econômico e do interesse imobiliário, que é econômico. O GDF assumiu um TAC com o MP a partir de relatórios do Ibama, Ibram e Caesb para ampliar áreas de proteção de mananciais. Mas o PDOT aprovou a área do Catetinho, que é área de proteção de mananciais. Os órgãos ambientais acabam se curvando à pressão do poder econômico e do próprio governo, que é influenciado pelo poder econômico. Os órgãos ambientais não têm como colocar a questão ambiental como algo relevante na implantação de políticas públicas.

Quadro 6 – Como você vê a governabilidade no Distrito Federal hoje? (Pergunta nº 3).

As principais percepções relativas à situação da governabilidade no DF (Quadro nº 6) foram: não existe; é fraca para o meio ambiente; é burocrática; está num plano secundário; é precária, com instituições sem iniciativa, desenvolvendo ações reativas aos problemas causados; o meio ambiente não participa da governabilidade, que é completamente desarticulada (o que é público, privado, federal, distrital, GDF); é insuficiente, conivente com outros interesses que não ambientais, tendo relação direta com os problemas ambientais de hoje e do futuro.

Os entrevistados disseram também, quanto à governabilidade, que é “cada um por si e Deus por todos”, que, na governabilidade, prepondera o poder econômico e o resto é resto; que a governabilidade se dá por um modelo atrelado a um sistema democrático falido, pois não representa a complexidade da sociedade; que a governabilidade ambiental é acessória, com poucas concessões – benefícios econômicos; que se vê clareza na governabilidade, que atende a interesses específicos até do próprio governo; que o governo tenta colocar o setor ambiental dentro do bolso e abafa a real ação dos órgãos ambientais.

Governabilidade está associada à distribuição de poder decisório, primeiramente entre agentes públicos. Por consequência, afeta os processos decisórios privados. Governabilidade diz respeito ainda ao exercício do poder governamental, de modo a viabilizar os principais resultados macroeconômicos em um dado ambiente institucional (MONTEIRO, 2008).

Com base nas respostas, pode-se observar que esse conceito está bem internalizado no discurso dos entrevistados, ao descrever problemas de governabilidade associados aos temas mais comuns na base conceitual, tendo homogeneidade nas falas, independentemente da natureza da instituição representada.

Segundo Diniz (1996, p. 12-13), governabilidade é entendida como "as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade". Portanto, para caracterizar a governabilidade no DF, é necessário identificar condições

sistêmicas no processo de tomada de decisão, de definição de agendas de desenvolvimento e de construção das relações institucionais.

Considerando a base conceitual adotada nesta pesquisa, governabilidade é entendida como um

conjunto de condições necessárias ao exercício do poder, a capacidade política e governar, compreendendo a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre forças políticas de oposição e de situação.

A governabilidade está associada à distribuição de poder decisório, primeiramente entre agentes públicos. Por consequência, afeta os processos decisórios privados, de modo a viabilizar os principais resultados macroeconômicos em um dado ambiente institucional (MONTEIRO, 2008).

Ainda com relação às percepções dos entrevistados quanto à governabilidade no DF, foram agrupadas as citações que fazem referências aos aspectos institucionais que foram abordados para explicá-la, entre eles: O Ibram foi desconsiderado na reformulação do governo atual e o governador se impõe com interesses não ambientalistas; não há um projeto para o DF, as demandas atendem a interesses políticos locais. Há mais visão do governo com relação a essa área, e o atual tem algum mérito pela criação do Ibram e por ter colocado um técnico na presidência, sendo esse um ponto positivo para a gestão ambiental; Estado com projeto de poder, mas não tem projeto para a sociedade; distritais são corporativistas.

Os entrevistados citaram também que os problemas continuam e não se faz nada para mudar; a Semarh foi desarticulada pelo GDF para viabilizar o PDOT; o lema, que estava forte, foi desarticulado pelo governo Roriz; a criação da Seduma foi o mesmo que colocar a raposa para tomar conta do galinheiro, pois meio ambiente na Seduma é irrelevante; houve perda de governabilidade ambiental com a criação da Seduma.

De acordo com um entrevistado, o PDOT tem se focado na implantação de infraestrutura urbana e não incorpora a temática ambiental com a devida propriedade.

Outras respostas significativas sobre a governabilidade foram que esta se resume a acordos políticos ridículos, com componentes da Câmara Distrital tratando de interesses pessoais e não coletivos; as forças políticas sempre pendem para interesses corporativos; a falta de regulamentação do art. 23 da Constituição Federal; conflito de governabilidade pela disputa de espaço de poder; falta de filosofia ambiental; as ações são reativas e, por convicção, ideológicas; falta sensibilidade dos políticos para uma agenda ambiental; o GDF vem adotando modelos de desenvolvimento tradicionais em que prevalece a lógica de submeter os órgãos ambientais a uma lógica maior, que é a do poder econômico e a do

interesse imobiliário (que é econômico); os órgãos ambientais não têm como colocar a questão ambiental como algo relevante na implantação de políticas públicas.

Outras citações reforçaram as demandas esporádicas por interesses políticos, sem conexão com o todo; a perspectiva de governadores populistas se tornou uma ameaça; falta empoderamento do tema ambiental e vontade política para articular com os responsáveis pela gestão ambiental no DF.

Aspectos positivos sobre a governabilidade foram apontados por alguns entrevistados, entre eles que a governabilidade hoje é mais forte do que a anterior, pela retirada da competência do Ibama e repasse ao GDF e ao Ibram, apesar da transferência de cerca de 500 processos de licenciamento ter complicado muito. Esse comentário se refere ao Decreto Federal de 2009 que atribuiu ao GDF a competência para o licenciamento ambiental da APA do Planalto Central, dando mais autonomia ao GDF no processo de gestão territorial. Outros comentários sobre esse tema da autonomia do GDF na gestão ambiental foram: o GDF tem mais condições de atuar no meio ambiente que o Governo Federal; a Lei nº 6.938/81 prevê a governabilidade dos estados e dos municípios.

Foi comentado por um entrevistado que APA do Planalto Central foi uma ação inconstitucional; que na criação da APA do Planalto Central houve intervenção branca no DF; que a APA do Planalto Central requer ajuste de cooperação para definição de competências; que a criação do Ibram foi acertada, mas precisa consolidar; que o Governo do DF e o ICMBio integram a governabilidade do DF; que o Governo Federal é muito importante para a governabilidade, com o ICMBio mais importante que o próprio Ibama; que o ICMBio está com a responsabilidade de elaborar o plano diretor da APA. Que o Ibram está na condição de subsecretaria de meio ambiente, com dupla função; que a Seduma trata da questão urbana, sendo essa uma gestão interna do Governo distrital.

Pode-se dizer então, a partir dos conteúdos das entrevistas realizadas, que a percepção dos atores sociais envolvidos retrata uma forma de governo que favorece o poder econômico e que reprime a importância da temática ambiental no processo decisório de implantação de políticas públicas.

Pode-se dizer também que há uma percepção de conflitos de governabilidade em função das superposições de competências de instituições federais e distritais, que, às vezes, se posicionam de modo diferente e antagônico com relação ao uso e ocupação do solo, e o uso dos recursos naturais no DF, situação que se mostrou crítica desde a criação da APA do Planalto Central.

Ainda com relação ao tema da governabilidade ambiental, buscou-se obter dos entrevistados a percepção sobre as instituições que integram a governabilidade no DF, relativo à pergunta nº 4.

Exemplos de Verbalizações

...Seduma, Caesb, SLU, Ibram (DF). Ibama, SPU, ICMBio (federal). ONGs ambientalistas, construtoras e imobiliárias.

...Ibram (com pequeno acúmulo de conhecimento e oferta de cooperação com Ibama para ser liderança), Seduma, Caesb, ICMBio – papel federal hoje é fraco por já ter sido feito antes o que era necessário, Câmara Distrital – infundáveis e inúteis (despreparo dos deputados que atuam com políticas eleitorais ou de interesses de grupos), Inexistência de poder municipal com as administrações regionais, que afeta uma gestão mais adequada, pois atuam como municípios sem prefeitos, não sendo entes federados.

...Poder judiciário – influência e pressão grande (MP). Legislativo – Câmara Distrital – proposições e instrumentos legais que interferem nas questões ambientais. Cerca de 70 parques criados, na maioria, por projetos de lei. Papel aceita tudo!.

...Seduma, Ibram, SOPS, Secretaria de Governo e Administrações Regionais, Secretaria de Agricultura, Ibama, MMA, MPF, judiciário (liminares), Câmara Legislativa do DF e o Congresso Nacional.

...Seduma e Ibram.

...Não há centros de referência, p. ex.: UnB – perde a articulação com a sociedade. Fácil enriquecer no DF burlando as leis. Meia dúzia de pessoas, caciques políticos, empreendedores, donos do capital. Não vejo a Câmara Distrital ou o Palácio do Buriti pensando um plano para a sociedade.

...Conselho ambiental do DF. Visão burocrática dos instrumentos da política ambiental. Câmara Legislativa, Ministério do Meio Ambiente, Congresso Nacional, governador e vice-governador.

...Poder executivo do GDF (governador), Câmara Distrital, governo federal (recursos e Poder Público), GDF depende de recursos federais. MMA, Ibama, ICMBio, sociedade civil (participa em conselhos de meio ambiente), Fórum das ONGs (mas a atuação é fraca, com poucas pessoas dispostas a participar). Poder Judiciário (Ministério Público), as varas ambientais atuam muito pouco. O atual governo extinguiu a Secretaria de Meio Ambiente e não aparelhou o Ibram.

...Conluio – Poder Executivo e Legislativo com o MP como “alter ego” que modera os excessos. ONGs com baixa capacidade de intervenção. Seduma, Secretaria de Obras, Câmara Distrital. Empresariado (predador) – briga eterna dos espaços. O Governo Federal tem poder de intervenção espasmódico. Atua por demanda. Delibera mas não tem meios para implementar. As decisões são tiradas da cartola e não de um processo de governabilidade e de governança.

...Legislativo comanda – carro-chefe do governo é o ordenamento territorial. Governo federal está omissos na governabilidade. O governador tem sido muito forte. Veio com um propósito.

...Ibama, Secretaria Distrital – Seduma e Ibram. Instância federal – Ibama, MMA, ICMBio.

...Secretaria de Obras, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Terracap e o Governador.

...O governador e o vice-governador.

...Seduma, Ibram, Adasa, MPDFT, Ibama, ONGs, ANA, Caesb, governadores, ICMBio.

...O governador tem concentração de poder em cima do governo.

...Instância política – governador – o fato de ter governador e não ter prefeitos personaliza o poder na figura do governador. Há um empoderamento exacerbado. Não sei dizer como é o poder de autonomia dos secretários e instituições do DF. A questão de marketing é importante na governança ambiental

....*Greenwashing*: tudo a ver com a governabilidade.

...Seduma, Secretaria de Governo (secretário adjunto) definem prioridades para o licenciamento ambiental. O MPF e depois o MPDFT, sendo que este ultrapassou suas competências e gera problemas.

...Seduma, Sumam, Ibram, ICMBio, Ibama, ministérios públicos.

...Governador com liderança e suporte pelo grupo dos secretários e dirigentes de outras instituições. O governador bate muito contra a burocracia. O Ibama com os licenciamentos ambientais atua fortemente na governabilidade. O Ministério Público com os termos de ajustamento de conduta – TACs são importantes na governabilidade.

...O setor federal é importante, mas não se volta às questões urbanas com seriedade, como o Ibama e o ICMBio, mas deve mudar o contexto fiscalizador punitivo. Falta interação com a população.

...GDF, Seduma, Ibram, Secretaria de Agricultura, órgãos federais como Ibama, ICMBio, ANA, Caesb.

Quadro 7 – Para você, quais instituições integram a governabilidade ambiental no Distrito Federal? (Pergunta nº 4).

Ao identificar a percepção sobre a composição de pessoas e instituições que lideram o processo de governabilidade, na pergunta 4 sistematizou-se as respostas, listando todas as pessoas e instituições lembradas e citadas pelos entrevistados.

As instituições mais citadas pelos entrevistados (Quadro nº 10), que compõem a governabilidade do DF foram: o GDF, o governador, o vice-governador, o secretário-adjunto de governo, todos os secretários, as administrações regionais, a Seduma, o Ibram, a Secretaria de Agricultura, o Ibama, o ICMBio, a ANA, a Caesb, o MPF, o MPDFT e as ONGs. Apareceram ainda nas citações a Secretaria de Obras (SOPS), o Poder Legislativo, a Câmara Distrital, o Poder Judiciário, o conselho ambiental do DF, a Terracap, a Secretaria de Agricultura, o MMA, o Congresso Nacional e o SLU, construtoras e imobiliárias.

Alguns entrevistados, além de citar as instituições que integram a governabilidade, acrescentaram em suas respostas explicações sobre os problemas ou características, que afetam a governabilidade, tais como:

- ...Câmara Distrital: ações infundáveis e inúteis (despreparo dos deputados, que atuam com políticas eleitorais ou de interesses de grupos).
- ...conselho ambiental do DF com visão burocrática dos instrumentos da política ambiental.
- ...o governador bate muito contra a burocracia.
- ...Governador com liderança e suporte pelo grupo dos secretários e dirigentes de outras instituições.
- ...o fato de ter governador e não ter prefeitos personaliza o poder na figura do governador: Há um empoderamento exacerbado.
- ...o administrador de Sobradinho, onde estamos inseridos, não se preocupa com o meio ambiente.
- ...Fórum das ONGs (mas a atuação é fraca, com poucas pessoas dispostas a participar).
- ...MPDFT ultrapassou suas competências e gera problemas.
- ...Deputados com atuação falha sobre a questão ambiental.

Um entrevistado associou a governabilidade baixa à inexistência de poder municipal, com as administrações regionais no DF, afetando uma gestão mais adequada, pois atuam como municípios sem prefeitos, não sendo entes federados. Essa argumentação aponta para a importância da descentralização das ações ambientais, um dos critérios de boa governança ambiental. Foi citado ainda o desinteresse dos atuais administradores regionais quanto aos assuntos ambientais, especialmente aqueles em cuja jurisdição existam condomínios irregulares.

Foi citada também a falta de infraestrutura, salários baixos e poucos servidores para explicar os problemas da governabilidade ambiental no DF. Outra citação foi que a governabilidade é instituída por meia dúzia de caciques políticos, empreendedores e donos do capital; visão setorializada para tratamentos de temas ambientais; pouca disponibilização de informações ambientais pelo Seduma e pelo Ibram, que foram citados como parte desses fatores que influenciam a governabilidade.

Outro dado levantado foi sobre o erro no discurso, pois privilegiar um tema ecológico não sensibiliza o setor produtivo ou a sociedade (em referência à pouca aplicabilidade do

discurso ecológico nas ações institucionais no DF). Foi ainda citada como aspecto institucional a intervenção espasmódica do Governo Federal no DF, atuando por demanda.

Uma briga eterna por espaços entre a Seduma, a Sops, a Câmara Distrital e os empresários também foi citada como característica marcante na governabilidade do DF.

A ação de órgãos federais como o Ibama e o ICMBio foi citada por um entrevistado como sendo de pouca interação com a população e voltada à fiscalização punitiva. Um entrevistado citou como característica da governabilidade um governo autoritário sem controle social e tendendo ao absolutismo.

Um entrevistado citou a importância do ordenamento territorial como o carro-chefe do Governo; a omissão do Executivo na governabilidade do DF; e a concentração de poder e força do governador nessa questão.

Outra relevância identificada por um dos entrevistados foi o marketing para a governabilidade e a governança ambiental, tendo ressaltado a ação do GDF nesse sentido, que, aparentemente, omite informações sobre ações desenvolvidas ou financiadas pelo Governo Federal para diminuir a importância deste na governabilidade.

Quanto aos problemas com relação à ação do MPF e do MPDFT, que estariam extrapolando suas competências e gerando conflitos para a governabilidade, foram citadas a importância para a governabilidade de instituições federais como o Ibama, no licenciamento ambiental, e o MP com os termos de ajustamento de conduta (TAC).

Houve também diferenças de percepção quanto à natureza dos integrantes, para alguns, com mais órgãos do DF (maioria dos entrevistados) e para outros com mais órgãos do Governo Federal, do legislativo e do judiciário.

Pode-se dizer que, de acordo com as percepções dos entrevistados, a falta de vontade política e de consciência sobre a importância da temática ambiental pelas instituições que integram a governabilidade, confirma o que Little (2003) diz sobre a governança ambiental, de que ela pressupõe vontade política e consciência, com as quais a vontade política deve se envolver, no papel de apoio à vida exercido pelos recursos ecossistêmicos.

Como síntese das respostas, a percepção dos entrevistados quanto à governabilidade é de um Estado dividido e conflitante (federal e distrital), desarticulado, reativo, ineficiente, sem agenda ambiental clara que vise à sustentabilidade, às vezes conivente com a ilegalidade do uso e ocupação do solo e suas consequências socioambientais, fortemente conduzidas pelo governador, vice-governador e seus secretários, com alguma intervenção de instituições federais, como o Ibama, o ICMBio e o Ministério Público.

A partir da descrição da governabilidade, foi feita a pergunta 5: o que pode ser feito para melhorar a governabilidade ambiental no DF?, que visou conhecer o pensamento sobre o que se pode fazer para melhorar a governabilidade ambiental do DF, a partir dos

problemas descritos nas perguntas anteriores. Os resultados expressos nas verbalizações foram identificados por categorias, com base na análise de conteúdo. O conjunto de respostas, por categoria, é mostrado a seguir.

Conflitos de competência

...rever papéis entre os governos Federal e Distrital. Relaciona-se com a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal.
...deveriam ter um planejamento estratégico definindo quem atua, em qual local e em que prazo. O conjunto da obra deve aparecer.

Integração

...maior cooperação entre os governos federal e distrital.
...trabalhar os poderes de forma mais integrada e “se colocar mais no lugar do outro” para conhecer melhor a realidade e as dificuldades.
...ações superpostas no próprio governo. Ex. área de educação ambiental – sem integração, perda de recursos por causa da “administração por tumulto” – o que pode ser feito em 3 dias leva 3 meses.
...mais articulação entre todos os níveis de governo. Deveria ser criado um conselho ou comitê que reunisse os interesses diversos de políticos, e não como é hoje, com um secretário da Seduma, que tem decisões soberanas.
...integração de políticas públicas do DF e federais – cidadãos mais influentes e que pressionam mais o governo. O brasileiro, por questão cultural, não batalha por princípios, fica sabendo da corrupção, mas não vai às ruas.
...falta uma agenda comum para as instituições que atuam.
...deve haver um diálogo maior entre as empresas e as instituições de governo.

Empoderamento

...resolver o problema dos poderes locais.
...poder: pessoas incapazes de pensar os desafios da modernidade, como as mudanças climáticas, como o que está sendo feito pela Holanda e pela Itália. ...no DF as obras custam três vezes mais que o necessário, afetando a moral da sociedade, injustiçada e sem a quem apelar. Enfrentar nossa identidade. Corrupção: os corruptos que alimentam isso deveriam se espelhar na história para atingir nível decente de administração.
...deve-se também revisar a distribuição de poder político para o processo decisório no DF.
...Casa Civil do GDF coordena a política da gestão ambiental, demandando à Seduma suas prioridades.

Fortalecimento da temática ambiental

...Câmara Distrital tem que reforçar conceitualmente os debates sobre a questão ambiental do DF.
...o poder não alcança os avanços dos temas ambientais.
...sedimentação de uma cultura institucional.
...a governabilidade tem que entender que os recursos naturais não são renováveis em curto prazo. O desenvolvimento tem um preço muito alto a ser pago. O planejamento do desenvolvimento deve ser de longo prazo. A sustentabilidade ambiental somente se dará se os recursos naturais permanecerem em relativo equilíbrio.
...organização institucional. Deve-se rever a estrutura do governo do DF para atribuir mais preservação e respeito à questão ambiental. Deve voltar ao *status* de secretaria, similar à de Desenvolvimento Urbano.
...poder legislativo tem que incorporar a agenda ambiental.

...deve-se ter uma visão de futuro. O que se tem hoje é 2014 para a copa do mundo. Com as discussões da Agenda 21 e pós-Rio até Johannesburgo criou-se uma expectativa para incluir o meio ambiente nas instâncias de planejamento e aí houve um erro, pois essa ação foi puxada pelos órgãos ambientais.

...o meio ambiente deveria estar mais forte na agenda do governo em todos os setores.

...investir em sustentabilidade gera riqueza.

...falta uma secretaria própria de meio ambiente.

...proximidade e interação dos moradores com as instituições governantes e com a temática ambiental.

...os órgãos ambientais devem fortalecer a educação ambiental para aumentar a participação da população em projetos bem feitos, com recursos financeiros definidos e alocados.

...a governabilidade do DF não tem como prioridade a questão ambiental. As políticas públicas são desarticuladas e hierarquizadas. Governo autoritário sem controle social tende ao absolutismo.

...deve-se preparar hoje os governantes de amanhã, para que tenham a convicção da importância do meio ambiente. Nível de consciência ideológica deve incorporar um discurso de convicção e não de eleição, e a educação é o caminho para isso.

...falta interação da comunidade científica com órgãos do governo e com a sociedade civil organizada.

Capacitação e fortalecimento institucional

...reforçar a capacidade executiva do Ibram em quantidade e qualidade. O Ibram deve ser o primeiro a assumir a gestão ambiental do DF posteriormente à fase de maturação da gestão ambiental distrital.

...a criação de padronização de procedimentos dos fiscais foi a primeira coisa feita na instituição. A padronização reduz interpretações distintas e às vezes conflitantes. A transparência gera profissionalismo e respeito. Dar condições de trabalho – as ações não são mais do fiscal e sim da agência, ou seja, um fiscal começa a atuar e pode ser dada continuidade por outro, sem mudança de rumo. Foi tirada a pessoalidade. Monitoramento constante e maior integração entre as instituições correlatas.

...fortalecer os órgãos ambientais.

...cultura ambiental por meio de capacitação. Investimentos em capital humano.

...temos interlocutores que falam pelo governador. Contamos com a situação crítica da APA do Planalto Central como está hoje, pelo GDF, fortalecendo o Ibram. Não há interesse em revogar a APA, mas a gestão tem de ser do GDF.

...falta uma secretaria própria de meio ambiente.

Equidade

...dentro do Poder Executivo reduzir disparidades de atenção, p. ex.: Adasa – com salários muito diferentes do Ibram, mas com ações similares.

...diminuição da assimetria. Colocar no mesmo patamar as instituições correlacionadas com políticas públicas.

...deve-se buscar a relação win-win (ganha-ganha).

Ingerência política

...há parlamentares na Câmara que não me cumprimentam. O Ibram é órgão técnico e indicações políticas não são práticas da casa.

...o Ibram não aplica multas, só notificações.

Transparência

...a transparência gera profissionalismo e respeito.

Democracia e participação

...pressão da sociedade ou alguma tragédia ambiental. Princípio 10 da Rio-92 – participação da sociedade em instâncias de decisão de políticas públicas. Conselhos paritários, comunidades afetadas, eleições democráticas.

...maior participação da sociedade civil nos diversos fóruns – Comdemas, comitês de bacia – cobrança maior na destinação de políticas públicas.

...maior conscientização de participação da sociedade na formulação de políticas públicas.

...Conam – funciona, mas com pauta de temas pontuais, discussão rara de políticas. Os ambientalistas falam nestes fóruns, mas na hora de votar, votam nos interesses de governo. Conselho de Recursos Hídricos – existe, mas reúne pouco e a pauta é pouco consistente. Conselhos de UCs, p. ex.: APA do Planalto Central, no do P. N. de Brasília, Comitê da Bacia do Paranoá, mas não foi pra frente e hoje nenhum funciona.

...não consigo ver como mudar na estrutura do governo atual. Mesmo com os conselhos aumentando participação – o poder econômico não será mudado.

...persistência na busca do diálogo.

...falta controle social para governança ambiental como por exemplo, conselhos, comitês com a sociedade civil, que devem elaborar políticas e controlar as ações, mas estão fragilizados. O governo tenta restringir as ações da Câmara Distrital e de alguns gestores.

Planejamento e ações

...fazer o zoneamento ecológico-econômico e revisar o PDOT. Cobram com base nele.

...respeitar o PDOT é importante como base para o planejamento.

...os planos diretores não se compatibilizam com as agendas, como o caso do PDOT com a agenda 21.

Gestão

...vejo com bons olhos a estrutura do governo de hoje. O Secretário Adjunto da Secretaria de Governo está como um “pai” que liga, que cobra, que orienta.

...continuidade das ações em curso para melhoria da gestão.

Após a descrição do contexto em que se encontra a governabilidade ambiental no DF e a identificação das instituições que a compõe, buscou-se conhecer as sugestões de ações que poderiam induzir mudanças na governabilidade, no sentido de alcançar melhorias na governabilidade ambiental, demonstrando as percepções dos entrevistados com relação ao enfrentamento dos problemas descritos.

As soluções apontam para os conflitos de competência existentes no setor ambiental, em função da não regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, o que gera dificuldades para a governabilidade no DF (assim como para as demais unidades federativas). Associada aos conflitos de competência está a inexistência de um planejamento estratégico que defina em longo prazo as atuações institucionais das esferas

federal e distrital, otimizando sua atuação, de modo cooperado e integrado, evitando superposições e desperdícios de recursos.

Com relação ao modelo de gestão, foi apontada a necessidade de maior diálogo entre o setor privado e o público; maior participação do cidadão nas decisões governamentais; combate à corrupção; revisão da distribuição de poder no DF; reforço conceitual dos debates sobre a questão ambiental nos foros decisórios; modificações na Secretaria de Meio Ambiente, ampliando seu status na estrutura administrativa do DF, fortalecimento da educação ambiental; aumento da participação da comunidade científica no processo decisório do DF; fortalecimento do Ibram e do Ibama; redução das disparidades e assimetrias de tratamento político-institucional entre os órgãos do DF (salários, quadro de funcionários, recursos financeiros); aumento do controle social na governabilidade e governança ambiental, revisão do PDOT.

Foram manifestadas, por dois entrevistados de órgãos públicos do DF, opiniões que demonstraram satisfação com a situação atual da governabilidade ambiental, quando foi destacada a existência de uma interlocução do governador com diversas secretarias e órgãos vinculados, realizada pela Secretaria de Governo, assim como elogios à atual estrutura de governo, destacando situação favorável de gestão de um órgão do DF pela adoção de práticas gerenciais que diminuiriam a pessoalidade da ação dos técnicos e suas interferências pessoais.

Após o conhecimento das percepções dos entrevistados sobre a governabilidade ambiental no DF, foi feita outra pergunta (pergunta 6), abordando o contexto da governança ambiental. A pergunta foi: como você vê a governança ambiental no DF hoje?

Conflitos de competência

...há uma dicotomia – conflitos de ação devido à criação da APA do Planalto Central. Verifica-se acentuada disputa de competência para o licenciamento ambiental de atividades no DF.

...mídia – arcabouço legal de regras nacionais. Polícia ambiental florestal é ausente ou inexistente. Ponto G – o mais grave – vetor político de deterioração no passado – Governador Arruda acha um absurdo o que foi feito no passado, na gestão Roriz. A governança ambiental é fraca. Só recebo ligação de políticos e autoridades sobre licenças ambientais, ninguém liga para saber se a qualidade da água está boa ou se uma UC precisa de ajuda.

...as leis ambientais são severas, mas não têm quem aplique. Há pouca integração dos órgãos que atuam na governança.

...falta integração e capacidade técnica mais madura. As instituições federais são integradas, as distritais também são integradas, mas geralmente de forma burocrática.

...mecanismos de marketing – bairro ecológico do Noroeste – alguns critérios ecológicos na construção, mas as pessoas não mudarão seus elevados padrões de consumo.

...cinismo – capacidade de manipular a opinião pública – todos os setores. Instituições da governança não estão fazendo suas obrigações.

...parece haver grande confusão de atribuições e competências. Você só sabe que eles existem quando precisa de alguma coisa relacionada com eles.

...situação peculiar por ser a capital do País, com coisas que se misturam, competência de ações. Falta clareza para a sociedade. Não há um órgão forte no DF para a questão ambiental.

...baixa governança ambiental por ser de pouca prioridade nas agendas políticas. Visão muito técnica de problemas ambientais.

...as coisas “não estão claras”. Não existe um projeto, uma manifestação formal de política ambiental do DF. Existe a lei, mas não produz resultados visíveis.

...existe capacidade técnica, gerencial, de informação, mas não funciona – não se alcança uma agenda ambiental positiva para atender novas demandas e recuperar passivos ambientais, como o caso dos resíduos sólidos. Pesquisa – 90% concordam com a melhoria com base na conservação. A governança ambiental é fraca e não alcança objetivos básicos de conservação do DF.

...ações isoladas – “cada um por si e Deus por todos, infelizmente”. Mas ainda há tempo para a integração institucional.

...a governança ambiental no DF é fraca, pouco influente sobre as políticas, apesar de levantar muito bem dados técnicos, não é suficiente para influenciar o processo de tomada de decisão. O Setor Noroeste é exemplo de apropriação do discurso ambiental, mas que na prática apoia o desenvolvimento econômico.

...se as instituições não participam da formulação de políticas, não se pode cobrar pelas ações institucionais efetivas para o meio ambiente, a exemplo do Conselho de Regularização de Condomínios, denominado Grupar, criado por decreto para discutir e aprovar projetos atuais e futuros de novos assentamentos, cujas decisões muitas vezes descumprem a lei orgânica e a lei da política ambiental do DF.

...em fase de estruturação. A Caesb era isolada na ação ambiental para preservar sua matéria-prima e hoje a Caesb sai da linha de frente, por ter órgãos com essas funções.

...vê com carinho o fortalecimento das instituições de governança. A sociedade civil vem atuando cada vez mais na proteção dos recursos naturais e demandam ações à Caesb.

...não adianta ter leis ótimas, modernas, a lei tem que pegar. Vejo certo desbalanceamento entre legislação e o que o governo provê aos órgãos ambientais.

...os órgãos ambientais devem se preparar para enfrentar os desafios.

...a decisão de se retornar o licenciamento ao GDF pode alcançar sucesso no futuro se o Ibram se consolidar como gestor ambiental. Deve-se construir a agenda com órgãos diferentes que não sejam aqueles integrantes da governança.

...falta integração de políticas públicas que resulta em governança ambiental fraca, apesar de algumas políticas pontuais. Os conceitos não foram atualizados nas superquadras. Comércio, barulho.

...sou otimista e vejo com bons olhos os avanços do atual governo. Criou-se o Ibram, está realizando concursos, considerando as instituições de apoio, como a Agefis, Sudesa, Caesb, CEB, Terracap. Há busca de justiça social. A Secretaria de Ordem Pública tem um responsável que é técnico e que mostrou trabalho.

...a governança ambiental no DF é desaparelhada, desde equipamentos a pessoal. Pela falta de governabilidade ambiental efetiva o pessoal de governo fica pouco efetivo.

...a descontinuidade administrativa é complicada. Não foram estabelecidos os corredores ecológicos, áreas prioritárias para plantios, etc. O PDOT encostou a urbanização em todas as áreas de conservação e agora jogam para o zoneamento ecológico-econômico.

...falta de coordenação das autarquias concessionárias do DF. Há um verdadeiro canibalismo e descoordenação política, sendo cada um por si e Deus por todos.

...Prevalecem aspectos repressivos e falta a busca de soluções. A falta de infraestrutura compromete um pouco a governança ambiental, mas estão sendo feitas ações para melhorar essa situação.

...governança ambiental no DF é burocrática, despreparada.

...falta controle social para a governança ambiental como, por exemplo, conselhos, comitês com a sociedade civil que devem elaborar políticas e controlar as ações, mas estão fragilizados.

...o governo tenta restringir as ações da câmara distrital e de alguns gestores.

...a lógica econômica, política e imobiliária acaba submetendo os governos aos seus interesses. Precisa ver de cima para baixo.

Integração

...pouco diálogo entre as instituições. O DF perde espaço na gestão dos recursos naturais, pois essas ações deveriam se dar de forma integrada devido à falta de recursos humanos, naturais, etc. Nas instituições responsáveis pela gestão ambiental, essa situação resulta em atrasos nas análises dos processos de licenciamento ambiental.

Empoderamento

...há muita força dos grupos instalados que não querem ser removidos – a voz do povo pesa na decisão política e assim vão sendo consolidados os problemas.

...O governador tem muita projeção com os órgãos públicos setorizados.

Fortalecimento da temática ambiental

...questão de fundo e valorização da questão ambiental para o desenvolvimento e o futuro da região. Não existe compreensão adequada da temática ambiental. A economia só funciona a partir do consumo da natureza, mas não é levada em consideração. No caso do DF, 90% sendo constituído por UCs (parques, APAs, etc.) tornando o DF uma unidade atípica da Federação.

...setor privado e ONGs – opções diferentes de como perceber o espaço/moradia *versus* conservação.

...estamos à frente de outros estados, pois há mais participação, mais sentimentos da questão ambiental.

...há poucos fiscais nos órgãos ambientais, como no Ibram, com 24 ativos e 13 comissionados, sendo impossível implementar políticas públicas sem punição, pois a maioria das pessoas não respeita a lei.

Ingerência política

...os marcos legais dão baixa capacidade de ação. Instrumentos legais são feitos “sob medida” para atender interesses de grupos.

Um sistema democrático tem duas faces que são guiadas por normas: o partidarismo ou processo de representação, e a imparcialidade do processo de execução. Essas duas faces qualificam a “boa governança” e a “qualidade” de instituições governamentais, destacando-se a imparcialidade das que implementam as políticas governamentais (DOBSON, 2000).

O conceito de governança aborda a problemática de tornar o processo decisório legítimo e identificado com os ideais de cooperação, solidariedade e democracia, que estão na gênese e em organizações dessa natureza. Portanto, envolve conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de “bom governo” como orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional (MALO, 2000, 2001).

É um enorme desafio para a governança ambiental “lidar com o preconceito de raízes fincadas no inconsciente coletivo nacional, que forma uma visão pré-analítica e antiecológica, forjada em velhas práticas que ratificam a ideia de que ações de proteção ambiental suscitam resistência sob a alegação de que o meio ambiente é uma barreira ao desenvolvimento nacional”, principalmente quando esse preconceito emana de formuladores e gestores de políticas públicas (CAVALCANTI, 2006, p. 14).

Pode-se dizer ainda que a situação atual da governança ambiental, fortemente centrada em instituições governamentais, está comprometida em termos de credibilidade, em função da ineficiência burocrática, da busca de arrecadação para manutenção do sistema governamental, do fortalecimento do sistema de comando e controle e da corrupção, fatores que fortalecem o ceticismo nas instituições públicas (ANDERSSON, 1991).

A governança ambiental é vista pela maioria dos entrevistados como sendo desarticulada, fraca, burocrática, desaparelhada, insuficiente, fortemente influenciada por interesses políticos adversos ao meio ambiente, com muitos conflitos de competência, com instrumentos legais feitos sob medida para favorecer grupos de interesse, com instituições que não cumprem seus mandatos, pouco clara para a sociedade e de pouca prioridade nas agendas políticas.

Foram ainda citadas expressões que mostram a fragilidade da governança ambiental, tais como: reflete a inexistência de um projeto ambiental para o DF; não alcança objetivos básicos de conservação; as instituições que atuam na governança ambiental não participam da formulação de políticas públicas; está em estruturação; reflete a descontinuidade administrativa; prevalece o aspecto repressivo; falta a busca de soluções; falta planejamento e detecção dos problemas, não tem controle social.

Tais verbalizações dos entrevistados reforçam McFarland (2007) quando ele diz que a ideia de governança promove o pluralismo político, a eficiência e a transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir ampla gama de atores sociais e de processos.

Pode-se retomar também Neuhaus e Born (2007, p. 7), que afirmam que a governança é “a capacidade da sociedade determinar seu destino mediante um conjunto de condições (normas, acesso à informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem à coletividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do Estado e da sociedade” (NEUHAUS; BORN, 2007, p. 7).

Para compreender a percepção dos entrevistados com relação à estrutura da governança ambiental, foi feita a seguinte pergunta: quais instituições integram a governança ambiental no DF? (Pergunta 7).

- GDF – Governo do DF, Gabinete do governador, Secretaria de Governo, Seduma, Secretaria de Agricultura, Secretaria da Educação, Caesb, SLU, Ibram, Adasa, Novacap, Administrações Regionais, judiciário do DF (liminares), SOPS, Fundação Zoológico, Escola da Natureza da Patrulha Ecológica, Proanima (maustratos com animais). CPMA, Sumam, DER, Sudesa, Dema, DPJ;
- Federais – Ibama, ICMBio MMA, SPU, ANA, IBGE (reserva ecológica), DPU/SP, Delegacia Especial do Meio Ambiente, Depha;
- ONGs – ONGs ambientalistas, FBOMS, Foro das ONGs do DF e Entorno, OAB, IAB, Crea, Pequi, ONGs do Descoberto.
- Setor privado – construtoras, imobiliárias, empresas de consultoria;
- Conselhos e comitês – conselhos ambientais, comitês de bacia, Condemas. Conselhos de Desenvolvimento Rural, Conam, CRH.
- IES – UnB (diversos departamentos – arquitetura e planejamento, conservação), faculdades particulares (FTB, IESB, Ceub), UnB (pesquisas, destacando-se Jeannine Felfili);
- Legislativo – Câmara Legislativa do DF e o Congresso Nacional. Núcleo ambiental da Câmara;
- Judiciário – Promotoria do Meio Ambiente, Prodema, Vara Ambiental, MPF (liminares);
- Mídia – Folha do Meio Ambiente, lideranças jornalísticas em matérias ambientais (Alexandre Garcia, Washington Novaes), grupos de pesquisa da UnB e Católica (formulação de políticas, estudos temáticos como qualidade das águas, etc.).

Além das instituições citadas, alguns entrevistados qualificaram as suas ações, reforçando o papel de cada uma no contexto da governança ambiental.

As instituições que integram a governança ambiental do DF (Quadro nº 9), na percepção dos entrevistados, são aquelas apontadas por Little (2003), ao dizer que o conjunto heterogêneo de atores políticos envolvidos são os movimentos sociais, sindicatos, empresas privadas, organizações ambientais, cientistas, pesquisadores, grupos da sociedade civil, instituições governamentais, políticos entre outros.

Para facilitar a análise das respostas dessa pergunta, no item instituições elas foram agrupadas, citadas pelos entrevistados de acordo a natureza institucional, divididas em GDF, federais, ONGs, setor privado, conselhos e comitês, IES, legislativo, judiciário e mídia, uma vez que houve muita repetição de várias instituições. Os demais itens da análise considerados incluíram as falas individualizadas.

As instituições mais citadas pelos entrevistados (Quadro 9) que integram a governança ambiental do DF foram Seduma, Ibram, Ibama, ICMBio, Caesb, MPF, MPDFT, SLU, Adasa, Terracap, Novacap, SOPS, Câmara Legislativa, FBOMS, Foro das ONGs do DF e entorno.

Algumas instituições foram citadas somente por um entrevistado e dizem respeito à rede de relacionamento, não sendo significativas em termos de ocorrência, dentro da amostra, como a Folha do Meio Ambiente, lideranças jornalísticas em matérias ambientais (Alexandre Garcia, Washington Novaes), Faculdade da Terra de Brasília (FTB), Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB), Centro de Ensino Superior de Brasília (Ceub), Conselhos de Desenvolvimento Rural, Prodem, Vara Ambiental, Núcleo Ambiental da Câmara Federal, Pequi, ONGs do Descoberto, Dema, Escola da Natureza da Patrulha Ecológica, Proanima (maus-tratos com animais), CPMA e Sumam.

Com relação às qualificações de algumas instituições, expressadas pelos entrevistados, pode-se observar que estas, apesar de serem lembradas, mereceram comentários para atuar na governança ambiental, significando conhecimento sobre a atuação institucional e suas deficiências ou qualidades. Algumas expressões citadas foram:

...Ibama/DF tem atuação clara na gestão e se faz respeitar, de modo geral, muito bem.
...Ministério Público do DF e Territórios tem posturas claras, objetivas, instâncias para coordenação de problemas mais graves, quando se faz necessária uma intermediação institucional ou de poderes.
...Caesb tenta fazer, mas é limitada em função da demanda pelo crescimento urbano no DF.
...Ibram é fraco, mas fundamental.
...ONGs detêm um lastro histórico do conhecimento bastante bom, mas são batalhadores “sem calça”.
...Seduma tem um discurso, aplica e não ouve os outros discursos, e o Ibram, sendo subordinado, soma-se à este processo, não fazendo frente.
...Adasa – tende a se fortalecer e assumir papel importante.
...o Fórum de ONGs – fortalecimento pelo pacto de parcerias que reduz as vaidades.
...a Subsecretaria de Meio Ambiente praticamente não existe.
...no MPDFT o Prodem conta com dois promotores, mas é uma instituição que segura muita coisa. A recomendação do MPDFT não tem efetividade. Atuou bem até a CPI da grilagem.
...vara ambiental é hoje incipiente. IES (apesar de omissas para compromissos com pesquisa no DF), FBONGS (luta desesperada pelo meio ambiente).
...poder de polícia fraco para a área ambiental no DF.
...FBONGS (luta desesperada pelo meio ambiente),
...mídia: lideranças jornalísticas em matérias ambientais (Kátia, Alexandre Garcia).

Foi interessante a inclusão da mídia (jornal/televisão) no processo de governança, por um dos entrevistados, segundo o qual a mídia incentiva a participação da sociedade, às vezes mais efetivamente na televisão, em programas de auditório e debates.

Outra manifestação foi relativa a conflito de competência, expressa por um dos entrevistados, ao dizer que parece haver grande confusão de atribuições e competências. Há impedimentos de protocolo. Você só sabe que eles existem quando precisa de alguma coisa relacionada com eles.

Um entrevistado ressaltou a falta de integração das instituições que atuam na governança ambiental ao dizer que, na prática, todos trabalham muito dissociados e se reúnem somente em momentos de crise. Outro tema tratado foi a Influência de vaidades pessoais para o faturamento de bônus político, afetando diretamente a governança ambiental.

Foi possível identificar, nos resultados dessa pergunta, algumas opiniões que foram catalogadas nas seguintes categorias:

Conflitos de competência

...parece haver uma grande confusão de atribuições e competências. Há impedimentos de protocolo. Você só sabe que eles existem quando precisa de alguma coisa relacionada com eles.

Integração

...na prática todos trabalham muito dissociados – se reúnem somente em momentos de crise.

Empoderamento

...poder de polícia fraco para a área ambiental no DF.

Fortalecimento da temática ambiental

...as pessoas não estão preocupadas com esses problemas.

Ingerência política

...influências de vaidades pessoais para faturamento de bônus político.

Planejamento e ações

...pouca presença da polícia florestal para inibir os abusos e desrespeitos à legislação ambiental.

...não é um processo de planejamento.

Gestão

...o PDOT deve ser construído pelas instituições da governança.

...atuação por espasmos.

Nível de ação

...as ONGs, apesar de poucas atuarem no DF por ter suas áreas de atuação com foco em problemas nacionais.

Temas	Exemplos de Verbalizações
Conflitos de competência	Regulação do art. 23 da Constituição Federal. Como será tratada a gestão do espaço no DF. Inconstitucionalidade da APA do Planalto Central. Trabalho integrado com conflitos de competência. Atritos e perdas.
Integração	...com alguns órgãos muito integrados – Seduma, SEOPS, Secretaria de Governo. Não há boa integração com o Ibram e o Ibama/DF. As ONGs ajudam pouco, com eventuais campanhas em escolas, hospitais, supermercados. Há uma boa integração com o setor produtivo, como o Fecomércio e prefeituras comunitárias. ...integração é boa, há diálogo, principalmente com a Seduma. ...interface com a Caesb – dificuldade com a Secretaria de Educação (barreiras parecem infinitas para um simples acordo de cooperação – burocracia cartorial). ...a presença de agências internacionais no DF não reflete mudança desse quadro. ...participação de forma isolada. Técnicos da instituição são mal vistos pelos órgãos

Temas	Exemplos de Verbalizações
	<p>ambientais, por terem sido responsáveis pelo desenvolvimento da pesquisa agrícola e aumento da produção rural, com danos ao meio ambiente. A Embrapa deveria ter mais marketing ambiental e mais integração nos conselhos gestores. “Ficamos de lobo mau nesta história”. Há, portanto, desgaste institucional.</p> <p>...não há uma pauta de integração com o DF. Existem eventos isolados e temáticos. O GDF não é chamado pela coordenação política nas questões ambientais.</p> <p>...fundação com ênfase no Cerrado – procura participar de conselhos (Conama, Conam, P. N. de Brasília, de bacias, etc.).</p> <p>...parcerias para atividades específicas no DF. Integração hoje é pequena.</p> <p>...existem relações formais, como p. ex.: patrimônio mundial, Reserva da Biosfera do Cerrado. Unesco com o governo de Brasília.</p> <p>...relações extremamente positivas com o MPDFT e o Ibama/DF. O Ibram não dá resposta e peca por não ser participativo. A ação do Gustavo vai contra o que ele prega. Secretário Taniguchi sempre assume posições conflitantes.</p> <p>...relações fracas, sazonais.</p> <p>...contribuição oficial por meio de convênios e parcerias como, por exemplo, o convênio que temos com o Ibram, onde professores do Uniceub se envolvem em determinados projetos ambientais.</p> <p>...não existe interação. É como se fosse interesses opostos entre as instituições integrantes da governança. Por isso, a sociedade civil começa a atuar e pressionar, por não acreditar nas atuais instituições que integram a governança, exceção para o MPDFT, cujas ações deságuam no judiciário.</p> <p>...Não tenho queixas. Atribuo às dificuldades de cada um. Procurar manter isto.</p> <p>...a relação se dá por meio de UCs. Processo de gestão integrada. O chefe do parque, da APA, Flona, etc., trabalhando de forma integrada.</p> <p>...tudo o que o Ibram licenciar o ICMBio deve saber.</p> <p>...participamos nos conselhos do DF (Conam, conselho da APA do Planalto Central, da APA Gama e Cabeça de veado, do Paranoá.</p> <p>...boa relação de construção de agenda.</p> <p>...parceiros para destinar recursos de penas alternativas (órgãos de governo e ONGs). TAC tem sido instrumento muito importante”.</p> <p>...atualmente a situação de mal-estar foi revertida. O Ibram, apesar da resistência ao trabalho integrado com o Ibama, vem melhorando cada vez mais essa relação. As concessionárias estão respondendo bem e estão criando grupos de trabalho e foros ambientalistas. Precisa melhorar as parcerias com os parlamentares federais e distritais.</p> <p>...no nível federal, boa relação com a ANA e no nível distrital com a Caesb, Emater, Ibram, Seduma, MPDFT.</p> <p>...as relações estão sendo construídas. Portas se abrem constantemente. Conseguimos sentar e fazer propostas. Precisamos ficar mais operacionais, mais produtivos.</p> <p>...maior integração com a Comissão de Meio Ambiente e de Impactos Ambientais.</p>
Empoderamento	<p>...os eventos do DF na área ambiental são mais de divulgação pessoal que institucional.</p> <p>...entre as ONGs a criação do fórum mostra que a sociedade está unida.</p> <p>...deixar de sangue azul (da farda) para sangue verde (ecológico).</p> <p>...a relação se dá no ICMBio, de empoderamento dos chefes das unidades de conservação.</p> <p>...construção com parcerias, como se fôssemos aglutinadores.</p> <p>...há embates por causa do PDOT, mas continua uma boa relação.</p>
Fortalecimento da temática ambiental	<p>...não há direcionalidade clara, objetiva para a questão ambiental.</p> <p>...estamos tentando mudar a cultura institucional da Caesb para maior preocupação com o meio ambiente e parcerias. A Caesb mudou e hoje procura se adequar à legislação e entende os problemas dos órgãos ambientais.</p> <p>...as pessoas nas audiências públicas não estão preocupadas com os problemas ambientais e sim nas demandas pessoais.</p> <p>...os debates estão muito distanciados do poder. Não é como o poder da economia ou da infraestrutura. A questão ambiental não está na pauta.</p> <p>...precisa ter um papel mais ativo da comunidade científica, divulgando os problemas, riscos, etc., para criar uma cultura sobre o tema. A mobilização da sociedade para uma agenda ambiental seria um agente importante de pressão política.</p> <p>... existem muitas oportunidades da economia verde para o DF.</p>
Capacitação e fortalecimento	<p>...compensações ambientais dos licenciamentos ambientais feitos pelo Ibama são direcionados para as UCs federais ou para a Supes/DF, como o exemplo da</p>

Temas	Exemplos de Verbalizações
institucional	<p>compensação da Ciplan, quando R\$ 435.200,00 foram para a Supes/DF – foram adquiridos equipamentos e o Ibram ficou de fora. Se retirar a APA do Planalto Central do Ibama, a Supes perde o sentido de existir.</p> <p>...não há resistência, mas observa-se empobrecimento técnico fantástico e regressão na capacidade de dar resposta (p. ex.: CRA, Cetesb, Surehma).</p> <p>...o que atrapalha é a falta de estrutura deles. A Caesb muitas vezes fica aguardando respostas com atrasos em pareceres/licenciamento ambiental. Os fluxos de informação nos órgãos ambientais precisam melhorar.</p> <p>...trabalhamos com o tema social.</p> <p>...os órgãos tinham técnicos competentes, mas não sabiam como fazer.</p>
Ingerência política	<p>...outra dificuldade é a grande flutuação de autoridades e descontinuidade administrativa.</p> <p>...a integração “esbarra” na política da ONU de não intervenção. A Unesco não pode ser membro de comitês ou conselhos e participa apenas como observador.</p> <p>...Reserva da Biosfera do Cerrado – formas além da formalidade, com estudos, conselhos, equipamentos, etc., mas existem vontades pessoais e não políticas ou governamental.</p> <p>...Foro do Núcleo Bandeirante é um exemplo de desrespeito explícito da legislação, pois foi construído em área de preservação permanente.</p> <p>...a casa está de joelhos para o governador, submetida totalmente ao poder executivo. Quando o executivo bate os tambores, os deputados marcham de cabeça baixa. Entendo que o poder legislativo deve ser autônomo. Nunca vi tanto absolutismo.</p> <p>...a classe média foi seduzida pelo canto da sereia. A mídia de Brasília foi comprada pelo governador, por 300 milhões de reais, para omitir os problemas de gestão do próprio governo.</p> <p>...falta vontade política para compreender tudo isso.</p>
Transparência	<p>...temos que melhorar a base dos órgãos de informação, base de dados, SIG, cadastros, etc. O acesso à informação pelo cliente da Terracap deve ser melhorado. Temos grande competência para mapeamentos ambientais, pelo mérito pessoal da nossa equipe.</p>
Democracia e participação.	<p>...pessoas de ONGs fazem propagandas ecológicas e se posicionam contra, sendo que já houve uso da força policial para proteger APPs que estavam sendo plantadas e também em mananciais. A ação das ONGs deve ser muito bem articulada.</p>
Planejamento e ações	<p>...com maior e melhor produção pode-se frear a urbanização que cresce sobre as áreas rurais. Mas a produção rural no DF está ameaçada. A Emater tem papel fundamental de transferência de tecnologia aos produtores. Há questões relativas à produção de leite, de mel, de flores, de piscicultura. Essas produções são fáceis de implantar e agregam valor à produção rural, consolidando os estabelecimentos rurais.</p> <p>...a questão periurbana e rural precisa ser mais bem tratada para evitar os problemas atuais e a perda das culturas existentes.</p> <p>...ONGs que estão no DF, como o ISA, ISPN, Ipam, WWF, MST estão no DF pela facilidade geográfica, pois as decisões devem ser tomadas rapidamente. São cerca de 30 entidades colegiadas e que ficam em contato.</p> <p>...trabalho pontual na Bacia do Rio São Bartolomeu. Apoio da Fundação Banco do Brasil para recuperação de áreas degradadas. Participação no programa do Ibram “Abrace um Parque”</p> <p>...campanhas em escolas públicas do DF, com trabalho com alunos da rede pública para divulgar os estudos multidisciplinares. Determinação da mudança da capital federal – levantamento de recursos naturais, contexto geográfico, etc. Palestras em faculdades particulares.</p> <p>...desenvolvimento de pesquisas que fomentem ações dos órgãos públicos do DF, como, por exemplo, o Programa de Tartarugas no Parque Olhos D’água. A Comparques e o chefe do parque receberam cópias das pesquisas para dar palestras e usar o manejo da unidade, mas a atual gestão não sabia de nada..</p> <p>...APA – gestão territorial e não trabalhar no varejo dessas questões.</p> <p>...fazemos suporte técnico para reflorestamento de condomínios, eventos, doações de mudas, plantio de mudas. Temos hoje um déficit de sete milhões de mudas por ano para os parcelamentos e estimamos viabilidade para produção de um milhão de mudas por ano. Temos parcerias com a WWF para a produção de mudas. Dez mil mudas na compensação do Taquari.</p> <p>... DF deveria virar um grande projeto-piloto de sustentabilidade.</p>
Gestão	<p>Setor imobiliário – grande ameaça de pobreza e de riqueza, de segregação social.</p>

Temas	Exemplos de Verbalizações
	<p>Visão equivocada de curto prazo que não visualiza o planejamento urbano de longo prazo, gerando esses problemas.</p> <p>...integração incipiente entre órgãos do governo e ONGs, instituições de pesquisa e ensino. Superposição Ibama e DF (Ibram). APA do Planalto Central – um problema político. Problema de intromissão das instituições – governo do PFL (DEM) e federal (PT). ONGs – “cada macaco no seu galho” – deveriam procurar integrar mais. A academia, em geral, desenvolve muitos projetos que ficam na gaveta e não ajudam na melhoria da gestão ambiental. A academia não se posicionou sobre o PDOT, por exemplo.</p> <p>...a fala é seccionada por seções, p. ex.: falar do Setor Noroeste – a atuação do Iphan é reduzida, pois tem foco no bem tombado. Processo de ocupação do solo – vejo de forma preocupante, pois deveria se ter foco de proteção na bacia hidrográfica.</p> <p>...carência de visão sistêmica de gestores. Gestores muito preocupados com as demandas diárias.</p> <p>...o corpo técnico é antigo. Passamos por renovação recente. Temos tecnologia defasada como, por exemplo, em relação à Caesb, que tem uma superintendência de meio ambiente.</p>

Quadro 8 – Como você vê a integração institucional entre a sua instituição e as demais instituições? (federais, distritais, ONGs, setor privado, instituições de ensino, entre outras) (Pergunta 8).

A partir das respostas dos entrevistados sobre como eles veem a integração da instituição que representam com as demais integrantes da governança ambiental, identificou-se dez categorias temáticas, sendo elas: conflitos de competência, integração, empoderamento, fortalecimento da temática ambiental, capacitação e fortalecimento institucional, ingerência política, transparência, democracia e participação, planejamento, ações e gestão.

Para a análise de conteúdo das respostas da pergunta nº 9 agrupou-se as respostas e, posteriormente, as convergências e divergências de opinião sobre o tema.

Pode-se observar que a percepção quanto à integração da instituição do entrevistado em relação às demais da governança ambiental no DF variou em função da natureza da instituição como de governo, de ensino, de órgão não governamental, instituição política, entre outras.

A integração variou de pouca ou praticamente inexistente a muito boa. Algumas não governamentais têm pouca integração por questões regimentares como a Unesco e o Pnuma, e outras, que estão localizadas no DF por questões geográficas, mas com pouco foco de atuação no DF, como a Funatura (foram citados também WWF, MST, ISA, ISPN), não fizeram parte desta pesquisa.

As instituições de ensino têm integração esporádica ou às vezes determinada por convênios e termos de cooperação técnica com ações pontuais como capacitação, estágios ou pesquisas específicas.

Pode-se observar ainda a importância dos conselhos e dos comitês para propiciar a integração institucional, apesar de referências quanto à pedra de força destes nos últimos anos, com desativação dos comitês de bacia no DF. Os mais destacados foram o Conselho

da Biosfera do Cerrado, o Conselho de Meio Ambiente do DF e os conselhos das APAs do Planalto Central, Gama e Cabeça de Veado e do Paranoá.

Os órgãos de licenciamento ambiental como o Ibama e o Ibram e os órgãos que gerenciam unidades de conservação como ICMBio e o Ibram interagem, por força da legislação, com consultas técnicas, reuniões de trabalho e ações integradas com objetivos comuns como definição de compensação ambiental ou audiências públicas.

Os chefes de unidades de conservação também interagem com outras instituições em função das demandas cotidianas de trabalho, destacando os chefes de UCs do ICMBio.

Temas	Exemplos de Verbalizações
Conflitos de competência	<p>...melhor definição das atribuições das instituições que atuam no DF. Maior definição da área de atuação de cada instituição, p. ex.: outorga de água da captação do Paranoá (Adasa).</p> <p>...a retomada dos conselhos – melhor definição dos espaços institucionais. Resgatar o conselho ambiental do DF. Na fase de eleições isso é interessante.</p>
Integração	<p>...maior envolvimento das instituições que integram a governança no PDOT e na sua implantação.</p> <p>...as estruturas de comitês de bacia, conselhos ambientais serão diluídos, pois muitas instituições desistiram por não alcançar seus objetivos.</p> <p>...melhorar a integração institucional, abrir canal de diálogo entre governo e sociedade.</p> <p>...falta integração maior. Sinto um espírito de disputa de competência e de pessoas. Os gestores também não estão preocupados com essa integração. De modo geral, os conselhos no DF não funcionam.</p> <p>...integrar e disponibilizar informações, gerenciar projetos em conjunto, desenvolver trabalhos integrados como o de comitês de bacia. Exemplo: Comitê da Bacia do Paranoá.</p> <p>...falta mais integração dos órgãos que atuam no DF. Maior integração entre empreendedores e órgãos ambientais. As empresas estão se capacitando e percebendo melhor as questões ambientais. Mais softwares, hardwares, etc.</p> <p>...mais integração de políticas públicas, mais incidência de cidadãos na implantação de políticas públicas. Do ponto de vista ambiental deveria considerar o entorno.</p> <p>...maior integração entre as instituições como Ibama, Adasa, Caesb.</p> <p>...buscar parcerias com as instituições para apontar caminhos.</p>
Empoderamento	<p>...construir um novo pacto social-ambiental para o DF. A percepção da urbanização de baixa renda não ocorre para a população de alta renda e vice-versa. A sociedade está desmobilizada. Pessoas formadoras de opinião estão vinculadas a grupos de poder e perdem poder reivindicatório. Sociedade pouco livre para se expressar.</p> <p>...mudar o pensamento do gerente, que deve entender que esses institutos devem ter poder. Conscientização da sociedade na cobrança do dever do estado.</p> <p>...empoderamento dos órgãos de controle externo. Deve-se adotar uma política de rompimento da impunidade. Mudar o governo. Não tem nenhuma ação do atual governo que seja sustentável como, por exemplo, frear o crescimento de águas claras.</p> <p>...maior empoderamento dos secretários, organizações e instituições transversais. Dirigentes com convicção ambiental e com mais poder.</p>
Fortalecimento da temática ambiental	<p>...este quadro negativo da governança será alterado pelo sofrimento – indicadores de que a sociedade só vai responder no minuto final. Ser humano – valor econômico acima do valor da própria vida – absoluto e eleito pela espécie humana.</p> <p>...há no DF excelentes talentos nas instituições, com ideias inovadoras, mas essa massa não alcança o poder. Há muita burocracia para discutir o “nada” ou o “sexo dos anjos”, pouco produtivo.</p> <p>...melhor educação e ensino ambiental nas escolas. Organizar a sociedade para o exercício da cidadania.</p> <p>...precisa ter um papel mais ativo da comunidade científica, divulgando os problemas, riscos, etc., para se criar uma cultura sobre o tema.</p>
Capacitação e fortalecimento	<p>...capacitação, sensibilização, articulação entre os atores. Plataformas comuns.</p> <p>...efetivar os conselhos ambientais e democratizar (aumentar a participação de</p>

Temas	Exemplos de Verbalizações
institucional	<p>atores sociais). As instituições devem receber mais autonomia. A questão urbana junto com meio ambiente.</p> <p>...para melhorar a governança é necessária maior capacitação, maior controle, licenciamento.</p> <p>...capacitação e integração dos servidores. O servidor integrado vê melhor que a atuação é mais efetiva. Atitude democrática consolidada. Cultura institucional. Atuação individual gera mais “ranhuras” de atuação, desmotiva mais. O servidor pode ser coagido, ceder às pressões. O servidor deve ter o sentimento de patriotismo, de orgulho nacionalista. O enlace vai muito da vontade de administradores públicos e de instituições públicas. Prevalece o interesse primário. A visão às vezes integrada na ação institucional. Corrupção do homem pelo poder e não segue preceitos institucionais.</p> <p>...capacitação profissional que aumente a visão dos técnicos no seu dia a dia de trabalho para conhecimento de instrumentos de gestão, novos processos gerenciais, etc.</p> <p>...falta tudo – recursos financeiros, humanos, capacitação, etc., momento de reorganização. Deve-se pensar no macro.</p> <p>...implementação das instituições, corpo técnico com treinamento, mais integração entre os órgãos, comando geral pela Secretaria de Governo.</p> <p>...capacitação e aumento do quadro de servidores, mais concursos públicos para pessoal permanente.</p> <p>...aumentar o número e a qualidade dos técnicos dos órgãos ambientais.</p>
Ingerência política	<p>...a governança ambiental depende da governabilidade ambiental.</p> <p>...melhor vontade política.</p> <p>...falta vontade política para compreender tudo isso.</p>
Democracia e participação.	<p>...maior participação da sociedade em todo o processo. ICMBio – gestão do espaço em áreas urbanas.</p> <p>...descrédito com as ONGs mais antigas, por terem perdido seus espaços de atuação e mobilização.</p> <p>...mecanismos de participação da comunidade, organização da sociedade para fazer valer seus direitos.</p> <p>...criar grupo de trabalho com representatividade de instituições e sociedade civil para ações simples mas efetivas. Trabalhos de forma integrada.</p> <p>...maior participação social.</p> <p>...mobilização da sociedade para uma agenda ambiental seria um agente importante de pressão política.</p>
Planejamento e ações	<p>...Brasília leva vantagem comparativa, pois concentra cérebros espalhados nas academias federais como a UnB, e locais, e as ONGs, mas não atuam para pensar o DF.</p> <p>...presença pequena de fiscalização, restrita à aplicação de penalidades (multas). A pouca fiscalização da ilegalidade não mostra caminhos legais para o uso sustentável dos recursos naturais do DF.</p> <p>...integração institucional para definir o planejamento.</p> <p>...conselho multidisciplinar com foco no abastecimento x crescimento urbano (grupo de engenheiros, arquitetos, hidrólogos, etc.). Planejamento de áreas urbanas e rurais. Planejamento regional – não pode ser objeto de emprego (o Plano Piloto) para o entorno.</p> <p>...definição de prioridades.</p> <p>...ser mais efetivo na aplicação de multas. Melhoria de recursos humanos e de infraestrutura. Efetividade para planos diretores de água, drenagem, entre outros. Implantar os comitês.</p> <p>...a mobilização de atores e de recursos financeiros para melhor integração institucional.</p> <p>...instrumentalizar a gestão integrada, como os PGRHs.</p> <p>...que se faça um grande levantamento, com todos os pontos sensíveis e o nível de ocupação. Observar o prejuízo com as ocupações irregulares e que se busque soluções possíveis.</p>
Gestão	<p>...melhorar a governança – não existe compreensão adequada de sua relação com o futuro da região. Noventa por cento do DF constituído de áreas protegidas como estação ecológica, parque nacional, APA, parques ecológicos, etc.</p> <p>...padronizar os procedimentos das instituições, aumentando a impessoalidade das ações e favorecendo a execução das ações com procedimentos claros.</p> <p>...modelos mais flexíveis, mais móveis, com mais resiliência do aparato do estado, que foi engolido pelos novos conceitos (serviços ambientais, pegada ecológica). Novos processos de intervenção.</p> <p>...políticas públicas mais objetivas, com ações prioritárias como corredores</p>

Temas	Exemplos de Verbalizações
	<p>ecológicos.</p> <p>...melhor gestão da informação para compartilhamento entre as instituições relacionadas à governança ambiental.</p> <p>...mais agilidade no serviço público para ser menos moroso. Uma ouvidoria para tratar direitos.</p> <p>...resolver os problemas dos descontinuismos administrativos, por exemplo, a não adoção do EIA/Rima elaborado pela região que custou um milhão de reais, feito há três anos, e o GDF informa que há uma descontinuidade da mudança do Ibama para o Ibram. O Grupar decidiu que não era necessário o EIA/Rima, apesar de o Ibram defender a necessidade da sua análise. A atual política para regularização pelo Grupar passou por cima das questões técnicas ambientais e legais.</p> <p>...ter mais transversalidade nas políticas, condição precípua de uma política de meio ambiente, que deve ser definida como prioridade e implantada como controle social. As políticas só dão certo se são apropriadas à população.</p> <p>...governos e pessoas que percebem que hoje meio ambiente é um ativo importante e uma coisa extremamente positiva. Existem muitas oportunidades da economia verde para o DF. O DF deveria virar um grande projeto-piloto de sustentabilidade.</p>

Quadro 9 – O que pode ser feito para melhorar a governança ambiental no Distrito Federal?

Com relação à pergunta sobre o que pode ser feito para melhorar a governança, foram identificadas as seguintes categorias temáticas, a partir da sistematização das respostas: conflitos de competência; integração; empoderamento; fortalecimento da temática ambiental; capacitação e fortalecimento institucional; ingerência política; democracia e participação; planejamento e ações; gestão.

Com relação à categoria “conflitos de competência” foram expressadas as seguintes ações a serem desenvolvidas, no sentido de melhorar a governança ambiental no DF: melhor definição de atribuições e de área de atuação (no sentido de espaço geográfico); resgatar o Conam para definir melhor as atribuições das instituições com atuação na governança ambiental.

Quanto à “integração institucional”, os entrevistados disseram haver necessidade de uma maior integração entre as instituições que atuam na governança ambiental e destas com o PDOT. Foi dito ainda ser necessária a disponibilidade de informações das instituições envolvidas, a realização de projetos integrados, inclusão do entorno nas ações integradas, maior integração com o setor privado. Uma percepção apontada foi a de que os gestores estão pouco preocupados com a integração e, de modo geral, os conselhos, que deveriam propiciar a interação institucional, não funcionam no Distrito Federal.

Sobre o empoderamento, foram verbalizadas percepções no sentido de conscientizar a sociedade para a cobrança do dever do Estado e adotar uma política de rompimento da impunidade; levar aos gerentes a necessidade de empoderamento das instituições que atuam na governança ambiental. Tais opiniões expressam a percepção da situação de fragilidade da governança ambiental, mediante o desenvolvimento econômico do DF.

Na categoria fortalecimento da temática ambiental, foi apontada a necessidade de uma reversão do quadro atual da valoração econômica acima do valor da própria vida; pouco acesso de talentos individuais das instituições no processo decisório; revisão do

tratamento burocrático na discussão de temas pouco relevantes (sexo dos anjos); melhor educação de base e ensino ambiental; organização da sociedade para o exercício da cidadania; e busca de uma cultura ambiental a partir de um papel mais ativo da comunidade científica.

Na categoria capacitação e fortalecimento institucional, as opiniões apontaram para a necessidade de capacitação e integração na ação institucional e aumento de servidores das instituições; construção de plataformas comuns de ação institucional; efetivação e democratização dos conselhos ambientais. Desse modo, observa-se a percepção de alguns critérios da boa governança ambiental, como interação institucional, democratização, descentralização, capacitação institucional, entre outros.

Quanto à equidade esta não foi identificada nas falas. A categoria ingerência política mostrou falta de vontade política para fortalecer a governança ambiental e entender a complexidade da temática ambiental.

Não foram identificadas falas que expressassem a categoria transparência, não sendo, portanto, relevante para o contexto. Quanto às categorias democracia e participação, houve convergência na necessidade de maior participação da sociedade e na criação de grupos com representatividade de atores com interesse, assim como foi expressa a necessidade da mobilização social como instrumento de pressão política. Houve citação de descrédito da sociedade quanto à ação das ONGs ambientalistas mais antigas, devido à perda de espaço de atuação e mobilização.

Na categoria planejamento e ações, houve diversidade dos temas abordados como disponibilidade de capacidades individuais, mas que não atuam para pensar o DF; ação concentrada na aplicação de penalidades sem mostrar caminhos para a correção das irregularidades; pouca integração na definição do planejamento de ações; pouca definição de prioridades para orientar planos de ação; pouco conhecimento dos pontos ambientalmente sensíveis do DF para focar as ações institucionais.

Na categoria gestão, foi apontada a necessidade de melhoria da governança ambiental; a padronização de procedimentos das instituições, aumentando a impessoalidade e favorecendo a execução das ações com procedimentos claros; a definição de novos processos de intervenção do Estado na temática ambiental; mais objetividade nas políticas públicas; mais agilidade no serviço público; redução da descontinuidade administrativa; busca de mais transversalidade nas políticas e mais controle social; valorização das oportunidades de negócios verdes no DF. Parte dessas ações atende às condições essenciais da gestão ambiental, segundo Bursztyn e Bursztyn (2006).

A análise da pergunta 10 visou conhecer a percepção dos entrevistados com relação ao alcance e à aplicabilidade dos critérios de governança definidos pelo Banco Mundial e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Buscou-se identificar, separadamente,

cada um dos critérios definidos. A pergunta abordou também as barreiras percebidas pelos entrevistados para o pleno alcance de todos os critérios analisados.

Na questão relativa à percepção do alcance da governança ambiental, foram adotadas oito características da governança ambiental, a partir das definições de Calame e Talmet (2001, p. 10-11). A pergunta 10 foi a seguinte: alguns critérios mais comuns de governança ambiental são: participação; estado de direito; transparência; responsabilidade; orientação por consenso; igualdade e inclusividade; efetividade e eficiência; suporte à auditoria. Quais são as barreiras mais comuns para o pleno atendimento desses critérios na instituição?

As opiniões sobre o alcance dos critérios de governança na instituição que o entrevistado representa foram as seguintes, por cada critério trabalhado.

a. Critério Participação

...todos têm responsabilidades e participam com ideias e sugestões.

...questão central.

...depende do perfil – não consigo ficar parado – quero conhecer, é de minha índole. Existe hierarquia, certo ritual, mas procuro me identificar com qualquer cidadão aqui, qualquer tipo de servidor. Cultura de nomeados – são técnicos sem influência política. Os gestores é que definem e eu não questiono.

...ação para criar diretoria colegiada.

...Brasília não é muito democrática nas relações de gestão. Comandada por um indivíduo que estabelece as regras do jogo, o governador. Não há ideal democrático. Cada superintendente reage à sua maneira. Não são comuns na nossa cultura processos mais democráticos de tomada de decisão.

...participação é estimulada.

...ser democrata às vezes é muito difícil, pois as pessoas estão acostumadas com o sistema ditatorial, autocrático. Quando se trata de privilégios a questão se complica. O gerente deve saber que administrar pessoas é mais complicado. Pessoas falam como demandas reprimidas. Deve-se buscar a construção coletiva. Ninguém quer compartilhar nada com nada. Fica decepcionado ao ver que 70% têm doutorado e 30% mestrado, mas sem visão para a mudança, com perda de privilégios.

...assembleia geral decide as ações, limitações financeiras, logística, representações eleitas (legítimas), conselhos colegiados indicados por consenso.

...gente concorda com os critérios e procuramos trabalhar essas questões, p. ex.: participação – da execução de projetos em campo a influências políticas públicas. Ao elaborar um projeto, buscamos a participação de atores sociais afetados.

...participação é uma das principais coisas, talvez a nota 10 nesse critério. Reuniões itinerantes e que ensinam como ser participativo.

...se o servidor público não se identifica com o que faz, não está capacitado, não consegue atuar! Quem processa a governança é o servidor. A participação é pequena...na hierarquia, disciplina, institucionalização piramidal integrando o acesso de gestor ao executor. A visão de gestor implica no uso da estrutura hierárquica com permeabilidade.

...é pequena e é reflexo do desinteresse. Falta de motivação é marcante.

... os trabalhos operacionais...precisam funcionar e não há como não seguir as regras ou rotinas definidas, p. ex.: houve boa participação no plano de gestão ambiental.

...de acordo com a Resolução nº 13/90, nos conselhos das unidades de conservação, a sociedade participa.

...os princípios da boa governança estão incorporados na base de toda instituição nacional e internacional. Reflete nos mandatos institucionais. Está em funcionamento.

...ocorre, mas com muito corporativismo, laços pessoais fortes, não se coloca à disposição o servidor pouco comprometido.

...servidores engajados e dedicados. Colegas atuam em parcerias quando há correlação de temas e áreas de atuação. Participação de servidores e promotores. As pessoas que vêm para trabalhar aqui sempre estão interessadas.

...há competência técnica na área de gestão, há capacidade de trabalho em equipe.

...alcançada.

...precisamos muito mais bater na porta do associado que o contrário. Nós vamos atrás. Temos site, blog, jornal, informativos, *mailing list*, mas não é suficiente. Fazemos reuniões semanais e temáticas.

...a participação na câmara é fraca.

...iniciativa positiva, mas é muito pequena.

Com relação ao critério de participação, a maioria dos entrevistados ressaltou a importância, para a boa governança, da maior participação de servidores e gestores e, em alguns casos, de outros atores sociais que participam em colegiados, comitês, assembleias e outras instâncias, no modelo gerencial da instituição que cada entrevistado representa.

Foram identificados fatores que afetam negativamente a participação como pouca capacidade técnica e gerencial, desinteresse em participar, pouca identidade do servidor com o que o faz em seu ambiente de trabalho. Alguns entrevistados citaram perceber uma participação fraca na gestão institucional, mas não apontaram as causas.

Um entrevistado apontou a dificuldade de se trabalhar de modo participativo quando a cultura dos servidores e do sistema ditatorial, autocrático, resiste aos processos.

b. Critério Estado de Direito

...a situação está ok!. A lógica de indicação política atrapalha e tumultua. A influência política começou no Ibram, mais fortemente, no governo do Cristóvam. Isso foi uma desgraça para o DF – influências partidárias nas instituições técnicas.

...não existe no Brasil devido aos grupos hegemônicos e seus poderes.

...a tropa respeita o comandante.

...legitimada, pois é feita por eleição, com mandatos e prazos definidos.

...cargos de livre escolha do governo. Há vinculações com o governo. A maioria dos cargos ocupados por servidores da casa, mas é importante ter gente de fora.

...estado de direito é reconhecido.

...tem melhorado bastante.

...alcançada.

...temos reconhecimento, respeito, parcerias, os associados entendem o processo de gestão com representatividade.

Este critério se relaciona com a legitimidade dos dirigentes e seu reconhecimento pelos servidores da instituição. A maioria dos entrevistados informou não ter problemas com esse assunto, tendo sido apontados os seguintes comentários: é alcançado nesta instituição

tem melhorado, é reconhecido. Por outro lado, foram apontados como fatores que interferem nesta categoria a ingerência política na indicação de ocupantes de cargos de direção e dos grupos hegemônicos e seus poderes.

c. Critério Transparência

...sobreposição afeta pouco a transparência.
...não é assembleísmo de servidores, pois não resolve a questão, p. ex.: licença ambiental na roda de discussão dos servidores não é ação adequada para a gestão.
...não é o ideal ainda, mas já melhorou. Algumas razões de estado e de interesse do governador devem segurar, mas não é maioria. Setecentos e cinco denúncias por poluição sonora. O Ibram não deve escamotear, “não deve dourar a pílula” para justificar suas deficiências.
...ação mais centralizada.
...a transparência é boa na instituição, para a governança socioambiental, pois está na missão e nos princípios da Católica. Teses viram projetos.
...atividades muito transparentes – divulgação séria e imediata.
...restrita ao veículo que a instituição tem, devido às condições financeiras.
...pouca penetração na mídia.
...existe, mas tem de melhorar.
...estamos começando um exercício de comunicação. Gestão corporativa e participação da sociedade. A Lei nº 9.985/2000 impõe relação com a sociedade que estará “engatinhando” para cumprir.
...o trabalho é público, os estudos ambientais são contratados por licitações abertas. Há transparência, pois publicamos em jornais, divulgamos na internet, contratações por convite, tomada de preço, etc., e sempre se faz publicidade.
...divulga no site informações diretas ao cidadão.
... comprometida, pois não há boa ferramenta de tecnologia da informação.
...o modelo gerencial da Adasa é aberto, transparente, as decisões têm audiências públicas.
...é o nosso negócio. Sempre disponibilizamos informações de todas as formas.
...pouca transparência nas ações da casa.
...há transparência.

Com relação a este critério, os entrevistados apontaram diversidade entre instituições que vão de pouca transparência à total transparência como prioridade. Foi apontada ainda como fator que compromete a transparência a falta de ferramenta de tecnologia da informação com pouca penetração na mídia e ingerência de servidores (assembleísmo).

d. Critério Responsabilidade

...o cidadão não sabe a quem recorrer e acaba “pagando o pato” e ficando com os prejuízos.
...responsabilidade gerencial é baixa e os gerentes não se sentem corresponsáveis pelas decisões tomadas. Muitos somente esperam contagem de tempo para aposentadoria e não se envolvem no trato diário das questões.
...todos os dirigentes são servidores de carreira e cumprem suas obrigações.

...servidor tem autonomia total dentro de uma área qualquer da estrutura. Há mais de uma pessoa, geralmente, para decidir as ações, p. ex.: a programação da fiscalização com base no manual.
 ...cobrança grande.
 ...em geral, sim, mas trabalhamos de forma objetiva.
 ...alta, pessoalmente, e representando o coletivo.
 ...a responsabilidade é diferenciada pelo grau do conhecimento com as questões.
 ...todos têm funções e responsabilidades definidas.
 ...sendo CLT não há a proteção para a demissão do servidor público, em que pese acordos sindicais que, muitas vezes, dificultam a ação.
 ...buscamos mais responsabilidade a todos. Todas as UCs têm a mesma importância.
 ...somos empregados públicos e temos obrigações e limites.
 ...esse não é o meu trabalho é um palavrão para mim na minha gerência, mas é a regra na Terracap. Na gerência de meio ambiente é fácil por ter uma equipe nova, pois os servidores mais velhos têm suas agendas próprias, rotinas próprias, que dificultam um pouco as coisas
 ...responsabilidade é alta.
 ...descentralizando ações se aumenta a responsabilidade e estamos praticando o rodízio para isso.
 ...alcançada.
 ...alta em todos os sentidos. Falar pela entidade dentro de qualquer evento trás uma carga de responsabilidade grande, devido ao elevado número de
 ...individualmente é falha.

Quanto ao critério de responsabilidade, os entrevistados apontaram para situações diversas, variando de baixa à alta, variando de uma instituição à outra ou até internamente. Foram citados fatores como baixa responsabilidade gerencial; os que não se sentem corresponsáveis pelas decisões tomadas; pouco envolvimento de gerentes, sendo que alguns somente aguardam tempo para aposentadoria; responsabilidades diferenciadas em função dos temas tratados; individuais e fracas; alta, autonomia do servidor para tomar decisão dentro da sua área de atuação.

e. Critério Orientação por Consenso

...são realizadas reuniões regulares com os gestores e gerentes da casa
 ...o colegiado da instituição assegura este alcance.
 ...não é avaliada
 ...decisão por consenso.
 ...praticamente sempre (principalmente entre as cinco ONGs da Coordenação)
 ...não há intenção dos gestores em ouvir os servidores para a tomada de decisão.
 ...decisões são colegiadas, de forma impessoal.
 ...conselho de administração, diretoria colegiada. Visam assegurar uniformidade de pensamento. A área ambiental está crescendo na instituição.
 ...as autarquias têm uma concentração de poder no presidente. Estamos criando no ICMBio um conselho gestor, formado pelo presidente e diretores. No plano externo teremos os conselhos consultivos, constituídos por pessoas de notória participação na área ambiental, empresários e outros representantes dos estados, municípios e governo federal.

...as decisões na minha gerência são tomadas por consenso, mas não é a regra na instituição.
...não há consenso nem democracia, pois o promotor decide os rumos e cumpra-se!
...buscamos o alinhamento de objetivos estratégicos e criamos espaços de encaminhamento de descontentamento, visando dirimir conflitos e aumentar a produtividade.
...alcançada.
...plenamente praticada. Sempre se discute tudo.
...orientação por consenso é também baixíssima.
...não há ações efetivas, coletivas, coordenadas. Os gabinetes são muito autônomos.

Quanto a este critério, houve também variedade de situações, desde pouca ou nenhuma a um alcance pleno. Foram ressaltadas a busca por realização de reuniões decisórias, a existência de colegiados e de conselhos gestores, o alinhamento de objetivos estratégicos e a abertura de espaços para manifestações de descontentamento.

f. Critério Igualdade

...na medida do possível.
...nas reuniões periódicas há nivelamento das ações dentro da instituição. Diretor-Presidente e dois vice-diretores – cargos voluntários – nas reuniões busca-se discutir com o corpo técnico e depois diretoria. O próprio conselho pode demandar ações.
...opinião técnica hierarquia do trabalho – a decisão de um setor é elevada a instâncias superiores ou “*Management Team*”, reuniões quinzenais com pautas específicas e gerais onde todos debatem (11 pessoas).
...a igualdade e inclusividade são compromissos com a estrutura hierárquica mais gerenciada.
...é problema, porque apesar da instituição ter quadros de participação, não são efetivos. As reuniões são mais de informação do que de discussão e de construção, imposição de níveis superiores.
...ok!
...há portaria do instituto que delega competências e um manual que define as regras de como fazer no dia a dia.
...igualdade e inclusividade, se não honra isso eu retiro, pois contamina a equipe.
...os servidores e técnicos não se sentem incluídos, mas há igualdade de tratamento.
...os servidores estão se sentindo respeitados e incluídos nas ações. Por exemplo, o problema que foi resolvido de secretarias com salários iguais para funções iguais e antes não era assim.
...igualdade não é democratismo.
...alcançada.
...todos se sentem em igualdade e inclusividade, pois sempre há espaço para participação e todos sempre são convidados a participar.
...igualdade e inclusividade também baixíssimo.
...não há problema.

No critério de igualdade a maioria dos entrevistados relatou ser alcançada. Em alguns casos, observou-se problemas que afetam a igualdade, como o “democratismo”. Houve

relato da existência de igualdade no tratamento, mas que servidores e técnicos não se sentem incluídos no processo de tomada de decisão.

g. Critério Inclusividade

...os gerentes geralmente não incluem quem realmente deveria participar.
...na medida do possível.
...diretores e servidores se sentem incluídos.
...ok!
...saímos de estrutura autocrática ... e mudamos para uma maior autonomia.
...igualdade e inclusividade se não honra isto eu retiro, pois contamina a equipe.
...os servidores e técnicos não se sentem incluídos, mas há igualdade de tratamento.
...os servidores estão se sentindo respeitados e incluídos nas ações. Por exemplo, o problema que foi resolvido nas secretarias com salários iguais para funções iguais e antes não era assim.
...alcançada.
...todos se sentem em igualdade e inclusividade, pois sempre há espaço para participação e todos sempre são convidados a participar.
...igualdade e inclusividade também baixíssimo.

O critério de inclusividade foi alcançado na maioria das instituições participantes, mas houve manifestação relativa à ação de gerentes que, geralmente, não incluíam quem realmente deveria participar, até ser uma regra da instituição. A retirada do servidor pelo não cumprimento de algumas funções mostra tratamento gerencial diferenciado entre as instituições. Alguns dirigentes percebem o problema, mas não atuam de forma radical como o afastamento.

h. Critério Efetividade

...são comprometidas, pois falta análise, avaliação, retroalimentação de todo o processo. Os instrumentos de controle são obsoletos. Auditorias – TCU e TCDF focam suas ações sobre processos e questões burocráticas e não em resultados alcançados.
...baixa cobrança de multas – 11 bilhões de reais em multas não cobradas. 2% pagaram.
...executar programas menores, a exemplo do “Adote uma nascente” – pequeno hoje, com três pessoas, mas poderia ser bem maior. Vinte milhões para o exercício de 2009, enquanto somente o Parque Burle Marx, negociado para aprovação do Setor Noroeste, receberá 50 milhões de reais.
...o planejamento de todas as ações assegura seus alcances. Só se faz uma ação se esta pode ser terminada, senão não será nem iniciada e aí se tem maior alcance de resultados. Motiva comprometimento pela redução da influência política para interromper uma ação que, tecnicamente, deve ser feita. Dificuldade para equipar a fiscalização, devido a medidas de contenção de gastos do Governo.
...os trabalhos são difíceis de mensurar efetividade e eficiência
...eficiência e efetividade se dão com a capacitação dos servidores
...a Caesb tem sua dificuldade. Tem que ser mais rápida. Amarrações – Legislação. De maneira geral, atende as demandas

...efetividade de conservação – vamos começar a analisar esse espaço – trabalhamos por resultados. O primeiro resultado do ICMBio é histórico – 80 planos de manejo foram elaborados e 101 estão em elaboração ou revisão. Até o fim do governo teremos 100% dos conselhos das UCs implantados. Necessidade de parcerias – o ICMBio será sempre insuficiente – toda parceria é essencial. Há portaria que delega competências e um manual que define as regras de como fazer no dia a dia de trabalho.
...a reforma da ONU busca mais eficiência e efetividade (+ ou – 30 instituições que atuam sobre meio ambiente hoje). Isoladamente, cada instituição não chega aos resultados esperados. Os bons resultados são inerentes à boa gestão pública.
...efetividade é alta, pois sempre buscamos cumprir nossos objetivos e somos elogiados pelo governador.
...comprometimento pelo excesso de demandas e urgências.
...por exemplo, o recolhimento de multas é baixíssimo, com apenas 2% dos valores aplicados recolhidos.
...alcançada.
...100% não temos e gera frustração no aspecto financeiro. Muitos projetos não são feitos por falta de recursos.
...pouquíssima efetividade.
...há desperdícios de esforços, gerando perda de efetividade.

Quanto à efetividade, é assumida conceitualmente como sendo a capacidade de alcançar todos os mandatos institucionais, alcançando os resultados planejados. Os entrevistados, em sua maioria, apontaram problemas para seu pleno alcance, em função de carência de instrumentos de análise, avaliação, controle e monitoramento das ações institucionais.

Foi citado ainda o foco no controle financeiro e não nos resultados, valorizando questões burocráticas e processos da área administrativa. Foi apontada também a necessidade de se ter um processo de planejamento que assegure o alcance da efetividade, a necessidade de melhorar a infraestrutura, a capacitação dos servidores, necessidade de parcerias, reformas administrativas que valorizem a busca da efetividade, falta de recursos financeiros, baixa cobrança na execução de multas.

i. Critério Eficiência

...comprometimento com a falta de estrutura. Muitas competências sem gente com qualidade.
...limitações de recursos financeiros, mas há 3 anos o orçamento dobra ou quase triplica pela rapidez do trabalho.
...com pouco recurso fazemos muita coisa – eficiência.
...responsabilidade na condução das denúncias por ser crime e não pode ser feito de forma irresponsável.
...diretivas – das tripas, coração – se faz muito com pouco recurso, dentro das limitações, pois o que se faz é muito limitado, mas fazemos o melhor possível.
...a Caesb tem sua dificuldade. Tem que ser mais rápida. Amarrações – Legislação. De uma maneira geral atende as demandas.
...eficiência é um pouco baixa. Os custos elevados por questão de prazos são sempre descumpridos por questões burocráticas, como o licenciamento ambiental, p. ex.: quando se paga muito caro um estudo ambiental para se

ter o mesmo em prazo mais curto, para atendimento de uma demanda social.
...não há recurso específico para as ações da promotoria. Deveria ter recurso específico para se planejar as ações.
...há desperdícios.
...alcançada.
...sempre fazemos muito com praticamente nada. Há muito trabalho voluntário.
...pouquíssima eficiência.
...há desperdícios de esforços, gerando perda de eficiência.

Quanto ao critério de eficiência como a realização de muitas ações com poucos recursos, a maioria dos entrevistados apontou pouca eficiência em suas instituições, atribuída principalmente à falta de recursos financeiros, custos elevados na execução de ações, falta de infraestrutura e desperdícios.

j. Critério Suporte à Auditoria

...auditorias são feitas pela Capes – compromissos éticos, humanos, princípios, etc. Metas, indicadores (Capes e outras). Fundação Universa – corpo de auditores independentes. Pesquisa – autofinanciamento. Auditoria da Diretoria de Administração.
...recursos públicos. Os órgãos de controle de governo têm seus auditores, como o TCU ou o TCDF. Prestação de contas para a Promotoria de Fundações. Na reunião de curadores somos obrigados a apresentar a prestação de contas, atas, informes das decisões.
...não é necessário por não gerenciar recursos financeiros.
...eventualmente o IAB se responsabiliza por convênios – Promove concursos públicos de projetos e nesses casos há auditoria.
...há uma controladoria do GDF e da Caesb. Não impede 100% dos desvios, mas ajuda a corrigir.
...não há no Decreto nº 6.100 estrutura para auditoria, que tem falhas estruturais para o instituto. Inexistência de auditoria, que é feita pela auditoria do Ibama e pela Secretaria de Controle Federal. Tem que mudar o decreto de criação do instituto.
...outro desafio é melhorar os controles internos e externos e implantarmos controle social. Todos os procedimentos são auditados como pagamentos das compensações, rotinas de procedimentos internos e externos, pelo setor de auditorias da Terracap e do GDF. São obedecidas regras do TCU.
...o TCU atua em todo o MPDFT.
... Ibama não vê a auditoria como uma ferramenta para melhorar sua gestão, não aprende com a auditoria.
...temos auditoria interna e externa. Isso aqui tem que ser um livro aberto, por definição de agência.
...temos uma diretoria financeira e administrativa. Há um conselho gestor e rotineiramente se faz balancetes menores e prestações de conta anuais.
...auditoria acontece de maneira razoável, poderia ser melhor.

Quanto a este critério, apesar de a maioria citar auditorias (algumas internas e outras internas e externas), as situações identificadas vão desde a inexistência de auditoria, pelo órgão não gerenciar recursos financeiros, até a inexistência de setor de auditoria, de

controladoria e de auditoria externa. Um entrevistado ressaltou a importância de se ter controles sociais implantados.

Após a apresentação da percepção de cada entrevistado sobre os temas abordados, outra pergunta foi feita em relação às barreiras para o alcance dos critérios de boa governança. O resultado é o seguinte:

Os entrevistados apontaram como soluções mais significativas as relacionadas com a quebra de resistências dos servidores às mudanças; a aceitação das reformas institucionais; a mudança de comportamento de servidores antigos para assimilar novos modelos gerenciais; a mudança de mentalidade quanto à importância da temática ambiental; a quebra de corporativismos; a inexistência de vontade política para a mudança; a falta de direcionalidade da administração central das instituições; a pouca disponibilidade de recursos financeiros para ações ambientais; a insuficiência de estrutura e de pessoal qualificado; pouca motivação e capacitação gerencial.

A tendência do modelo gerencial do GDF e do Governo Federal para a gestão dos recursos naturais, observada a partir das entrevistas, é a de concentração e centralização do poder decisório e redução dos mecanismos de participação social, contrariamente à tendência das democracias modernas de incentivar a participação, a descentralização e a desconcentração do poder decisório.

Portanto, percebe-se um empoderamento exacerbado no atual Governo do DF e também nas instituições federais que atuam no DF voltadas ao controle do uso e ocupação do solo e uso dos recursos naturais, com poucos mecanismos de participação e controle social necessários para o alcance da boa governança ambiental.

Foram apontadas como barreiras para o alcance da boa governança, de modo geral, a falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal, com qualificação adequada, para atuar na governança ambiental, indicando pouca prioridade no processo decisório do DF para a temática ambiental.

A proliferação de conselhos gestores, comitês e grupos de trabalho multissetoriais e plurais quanto à sua composição e representatividade, observada globalmente nos últimos anos, na formulação e execução de políticas públicas, não se confirma no DF, onde existem, inclusive, ações ao contrário, de desmobilização e de descontinuidade dos conselhos e comitês existentes.

A nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática descrita por Jacobi (2006b), com maior atuação e responsabilidade da sociedade na formulação e execução de ações inerentes às políticas públicas, parece estar muito distante do processo de tomada de decisão do Distrito Federal.

A situação da governança ambiental do DF, percebida pelos entrevistados, confirma Acsegrad (2005), que diz que as dificuldades na implantação de políticas públicas ambientais

estão correlacionadas com a complexidade do arcabouço jurídico e suas interfaces com outras políticas; com a pouca uniformidade de conceitos na área ambiental; com incertezas da ciência quanto aos fenômenos naturais; com a variedade das estruturas administrativas; com processos legislativos distintos da agenda ambiental, entre outras causas, retardando sua implementação das mesmas.

Pode-se, neste sentido, destacar como características mais marcantes apontadas pelos entrevistados, a variedade e superposição das competências das instituições, a complexidade da legislação, por dar tratamento diferenciado ao DF, como a não existência de municípios e poderes decisórios restritos ao GDF e concentrados na figura do governador. A existência de superposições de legislação federal e distrital também foi apontada como um fator preponderante como barreira para o alcance pleno da boa governança ambiental.

Com base nas respostas dadas com relação ao alcançados critérios de boa governança, pode-se dizer que a maioria das instituições alcança parcialmente esses critérios, sendo que não foi identificada qualquer instituição que alcançasse plenamente todos os critérios de boa governança ambiental.

Para se obter um quadro sobre o futuro para o DF, imaginado pelos entrevistados a partir dos temas tratados durante as entrevistas, foi feita a seguinte pergunta: como você vê o papel do cidadão, da sociedade civil organizada, do setor privado e do governo na sustentabilidade ambiental futura do DF (pergunta 11). Os resultados são apresentados a seguir.

Cidadão

...cidadão mais presente no processo de tomada de decisão. Rever papéis de comitês/comissões.

...os problemas deverão estar centralizados no futuro sobre a sustentabilidade.

...hoje está mais consciente e com mais receio de sofrer penalidades. Se o cidadão não participa com denúncias ou respeitando as leis, não há fiscalização eficiente. Há uma percepção que a convivência do passado está acabando e com isso está se procurando mais a legalidade.

...o papel nunca foi exercitado, o cidadão raramente se manifesta. Participação é difícil, não é espontânea, mas ocorre para o Iphan.

...visão realista. Leituras de coisas que melhoram, p. ex., leis ambientais e mecanismos de participação. De loucos poetas, ecochatos para sistema de governo (consciência ambiental). O que se pede do ser humano é uma mudança no estilo de vida, que é diferente do que é cobrado hoje, como reciclagem, veículos ecológicos, etc. Segurança alimentar – produção em áreas vulneráveis. Pessoas não abrem mão facilmente, p. ex.: parei de comer carne por razões espirituais e ecológicas. Combustíveis fósseis, energia – não há modelo que preveja o momento crítico. Ampliar percepções – no contexto da desestabilização, como influenciar instituições. Instituições devem acoplar novas atitudes ambientalistas, p. ex.: comprar materiais não poluentes, veículos não poluidores, etc. Compostagem – economia de energia. Ampliar a percepção das pessoas nos processos de mudança institucional.

...os valores da sociedade, o sistema educacional, colocam a geração de hoje menos sensível à causa social que no passado. Não vejo pessoas com perfil e compromisso para mudar essa realidade. Algumas famílias conseguem passar valores ambientais e éticos para os filhos, mas os filhos de hoje podem tudo e aí se perde os valores do lugar e da terra.

...o governo não fará a sensibilização.

...hoje o papel do cidadão é pequeno na sustentabilidade. Percentual baixo em relação ao total. Uso da água, menos consumo, não jogar lixo na rua, já melhora muito, mas ainda está aquém do necessário. Uso de carro abusivo. No futuro aumentará número de pessoas com visão sustentável, mas será insuficiente.

...as pessoas já percebem os problemas, mas não têm disposição para mudar. Tem dinheiro, mas não tem disposição a pagar. “Deus provê ou o governo vai resolver”. Poder de vida e morte do governo sobre o cidadão. A disposição a pagar ocorrerá no futuro da periferia para o centro (devido à arrogância dos eleitos). Mais espírito comunitário.

...cidadão no DF – o cidadão está mais participativo. O caos deve reverter os posicionamentos pessoais. Maiores informações sobre meio ambiente para a consciência de direitos e deveres. Programas de TV ajudam nas denúncias. Em 10 anos, o cidadão deverá ser mais participativo, mais consciente, mais acesso à informação.

...é apático em relação à questão ambiental. Já melhorou em relação aos pioneiros que vieram para desenvolver, ou seja, “destruir”. Em 10 anos estarão conscientes pelo aumento da pressão dos problemas ambientais na vida cotidiana.

...hoje percebe mais os problemas e deve atuar mais efetivamente no futuro. Vejo com otimismo.

...consciência e evolução na condição de vida do povo brasileiro. As parcerias e cobranças aumentarão no futuro.

...a sociedade vai cada vez cobrar mais – os espaços democráticos estão hoje fragilizados. Ex.: Congresso Nacional e Câmara Distrital – com a fragilidade a sociedade busca novos canais e abre boas perspectivas para a gestão ambiental.

...o cidadão pensa no futuro pela continuidade dos filhos e netos – o verde e a qualidade de vida, etc., as pessoas se sensibilizam com a sustentabilidade, mas a análise custo-benefício revê esse posicionamento.

...hoje busca satisfação de suas necessidades imediatas, com pouca prioridade para a sustentabilidade. Com a renda mais alta a preocupação na temática ambiental cresce. No futuro, se a condição econômica não melhorar ele continuará à parte da situação ambiental no DF.

...crise ética, banalização do ilícito. No futuro a sociedade vai estar mais engajada.

...em 10 anos a visão deverá ser só ter qualidade de vida com qualidade ambiental. Com o agravamento dos problemas podem aumentar as percepções destes e a relação com a qualidade de vida. O exercício de imersão de cidadãos na gestão está viabilizando melhorias. Há possibilidades de avanço com melhoria da gestão ambiental.

...está aos poucos percebendo a necessidade de mudança no uso não sustentável por sustentável.

...ainda não tem o envolvimento necessário para o desenvolvimento sustentável. Em 10 anos isso deve mudar, pois precisamos de investimentos públicos e da sociedade.

...cidadão e sociedade civil organizada são instrumentos de pressão como, por exemplo, no uso melhor da água.

...há uma consciência maior por parte do cidadão. Há mais sensibilidade para temas ambientais, mas ainda não se traduz em movimentos coletivos. As pessoas estão muito acomodadas para ações concretas, por exemplo, a PEC do Cerrado, assunto muito difuso, com muita dificuldade de mobilização.

Sociedade Civil Organizada (SCO)

...melhoria com novos atores sociais. Sociedade como usuária e produtora de serviços.

...diante dos problemas todos deverão estar centralizados no futuro sobre a sustentabilidade.

...as ONGs ambientalistas receberam recursos e não fizeram muita coisa e com isso se queimaram perante o governo e a opinião pública. As ONGs deveriam estar mais próximas da Agefi.

...as ONGs são abstrações da realidade geral. Denúncias para a Unesco. Considero legítimo, mas não gosto da atuação delas. Elas gostam de vir aqui para fazer pressão.

...ampliar a percepção das pessoas nos processos de mudança institucional.

...as ONGs é que devem fazer com que a sociedade cobre ações mais ambientais do governo.

...cidadãos mais conscientes se organizando em comitês, etc., grupos não formais – um pouco mais fortalecido. A participação no futuro será maior, mas insuficiente.

...SCO é crescente. As ONGs estão sendo criadas com propósitos mais direcionados. Atitudes mais técnicas para instituições ambientais.

...grandes e boas parcerias. Parcerias – legitimidade do Estado.

...tende a se organizar mais no futuro. Foi desmantelada no passado e vem se organizando aos poucos. Os grupos estão mais conscientes. Essas organizações estão em todas as classes sociais (destacando-se nas classes C e depois são os excluídos os que mais sofrem com a degradação causada pelo sistema econômico.

...da mesma forma que o cidadão – hoje está muito mais avançada, pois evoluiu muito nos últimos 10 anos.

...conciliar os interesses de alguns em prol da maioria.

...poucas ONGs têm boa impressão, mas acho que esse processo ainda é frágil e poderia ser mais efetivo.

...tende a crescer em importância, mas ainda são intenções pessoais.

...meio ambiente não é só responsabilidade do governo. As pessoas estão engajando mais. Na discussão do PDOT as ONGs foram muito atuantes.

...há funções distintas, como os que alertam mais e cobram ações do setor público. No geral, não acredito nas ONGs que aplicam 80% de seus recursos em manutenção da instituição, com poucos recursos aplicados nas ações ambientais. Têm papel preponderante, mas gerenciam mal os recursos e por isso têm baixa efetividade e pouca eficiência.

...estão focadas para o problema em si e não se interagem entre eles e com a sociedade. Quando chegam até nós, chegam com um discurso ríspido e não é assim que funciona.

...proliferação grande de ONGs vinculadas a temas ambientais, mas pecam pelas ações. Tudo depende da política. ONG quando nega a política queima instrumento de diálogos.

Setor Privado

...setor privado mais ativo – papel de interventor sobre o espaço.

...o setor privado na base do chicote começa a se conscientizar dos problemas, p. ex.: o Parque do Guará – Living Park com 14 prédios – soluções ambientais interessantes. Setor Noroeste – diversas exigências ambientais hoje.

...está “pianinho”, a exemplo de embargos recentes em obras com mais de 28 pavimentos, obras de novos bairros no Guará, quando a lei foi até mudada para atender aos interesses de grupos econômicos. Até a empresa de construção civil do vice-governador (Paulo Otávio) teve obras embargadas.

...Se o governo “abrir as pernas” o DF vira uma Manhattan 2 – ocupará todos os espaços para construção.

...empreendedores devem incorporar princípios da reciclagem e da gestão ambiental.

...os produtores rurais se sentem abandonados, apesar do Pronaf e da Emater. Assentamentos – muito diversos – para ser vinculado com a teoria só espera o tempo necessário para a posse da terra para depois vender, como para cabeleireiros, presidiários, etc., que nada sabem sobre uso da terra. Os pequenos e médios produtores rurais reclamam da falta de financiamentos, mais disponíveis para os grandes produtores. Para permanecer no mercado precisa adotar tecnologias e nesse sentido a Embrapa é importante. O grande produtor não faz nada sem planejamento. “Time que sempre ganha”, mesmo quando muda para o ramo imobiliário. Questão de mercado emergente, como o biodiesel – flutuação do dólar – não sabem o dia de amanhã.

...visando lucro e destinando pouco recurso para a questão ambiental. Tem dinheiro e influência política.

...empresas também são responsáveis. O futuro pode piorar, pois a crise global valoriza o crescimento econômico, PAC, crise financeira, temos o exemplo do DF com elevado IDH, mas este não considera em seus critérios de classificação a ilegalidade, degradação ambiental, injustiça social, entre outros.

...há aumento do número de empresas sustentáveis ou com ações ambientais. O governo tem papel importante na mudança de postura do setor empresarial.

...vai ver a redução do lucro pelos problemas. O setor privado vai ter que apostar para valorizar o valor real e não o valor de desejo (eu tenho e você não tem). Papel hoje é de motor da economia e no futuro um maior cuidado com essa questão.

...mudança de imagem, mais necessário que vontade.

...visão muito capitalista, com acúmulo de riqueza, produção em massa. Os agricultores, a pecuária, querem aumentar a produção sem considerar aspectos de sustentabilidade. Não haverá mudança radical na forma de produção predatória. O aumento da população do DF leva ao aumento do consumo e da produção.

...tende a se mexer e já fez parcerias e já discute a sustentabilidade de seus processos produtivos. Ele vai se engajar, até mesmo por marketing institucional. A legislação ambiental é severa e já não tem liberdade para agir de forma predatória, como no passado.

...altamente participante hoje. A sociedade deve mudar a ação predatória do setor produtivo.

...vai ter que se adaptar às mudanças, em função do cumprimento da lei e de necessidade para os seus negócios.

...perfil de suprimento de serviços, pois não há indústria de base. Parcerias com o setor privado, p. ex.: em parques nacionais – processos de conservação – prestação de serviços. Poucas empresas privadas no Brasil teriam competência para gerenciar uma UC. O setor privado se adapta muito rápido. Duas faces – cumprimento das regras ambientais. Deve ter responsabilidade ambiental, além de ser uma questão legal e filosoficamente positiva. Continua vendo como entrave. Não pode ficar cartorizado. A expansão dos bairros – esforço de trabalho – problema sério com o pessoal do asfalto. TAC – está aproximando o setor privado e órgãos ambientais.

...é interessado, pois ele é mais conservador que nas grandes capitais. Não está preocupado com as questões ambientais. E tem perdido oportunidade de avançar nesta área, p. ex.: a certificação de sustentabilidade do Noroeste. Os incorporadores vêm as restrições ambientais como problema. Devem mudar suas visões no futuro. Fiquei surpreso de saber do atraso das empresas nessa área.

...setor empresarial tem foco no lucro e não na ética com as gerações futuras. Está começando. As indústrias estão buscando maior

responsabilidade socioambiental. Não financiar projetos que destruam o meio ambiente. O setor imobiliário ainda está incipiente.

...visão de certo alcance. O setor imobiliário está na fase de extrativismo voraz e deve ser chamado à responsabilidade. O setor privado está aderindo aos poucos ao modelo de gestão ambiental. A construção civil ainda vai resistir muito às mudanças, mas deve estabilizar. O alinhamento da indústria da construção civil vai levar à busca de selos verdes e terá resposta da sociedade.

... setor privado está mudando para obter as outorgas. A partir da regulamentação dos marcos regulatórios, a situação vai mudar.

...apesar de muito debate sobre a questão ambiental o que vale hoje é o retorno financeiro. Alguns empreendedores mais recentemente têm praticado o discurso da sustentabilidade, mas o que está por trás é o capitalismo selvagem, com atrativos de empresas de fachada como, por exemplo, o Setor Noroeste.

...vem tomando as medidas necessárias para não ser poluente, mas há abandono em certos setores. Deve-se fazer revolução educacional para se mudar essa situação.

...a comunidade acadêmica deve criar oportunidades para uma economia verde. O setor privado deve perceber as várias alternativas econômicas. O Brasil não tem cultura de inovação geradora de receitas.

Governo

...Presença maior da governança ambiental em instâncias participativas. Futuro com maior governança e maior governabilidade.

...Ministério Público é uma “Santa Criatura”. “Deputados infelizes” atuando no caso do projeto de lei dos puxadinhos. Governo – intervir para que a gestão ocorra efetivamente. O desenvolvimento sustentável “não sabemos o que é”, trata-se de um discurso antigo, mas nunca foi absorvido.

...Governos não possuem ainda a percepção de cenários, uma ingenuidade grande e inaceitável a respeito dos cenários e desafios. Continuam com práticas da década de 1980. Ninguém fala de clima mais quente, falta d’água, maior massa humana, mudança geográfica no País.

...o discurso é bonito nos projetos, mas não são transformados em ações, pois as preocupações políticas são mais urbanas que rurais no DF. O governo federal e o DF têm muita propaganda, mas não se vê muito resultado.

...o governo é responsável por problemas de hoje e deveria ser responsável pela mudança, mas não vê voto na questão ambiental (interesse eleitoral).

...movido a interesses de grupos políticos na direção da ocupação desordenada. Governo federal deveria influenciar mais o Governo do DF para a sustentabilidade.

...o governo se esconde atrás da crise econômica e não toma atitudes necessárias para mudar o quadro para melhor. Os governos devem adaptar a novos padrões de governabilidade. Deixar de ser perdulário e gastar melhor. O cidadão e o empresário pressionam o governo para mudanças.

...suspeito por ter ido para Taguatinga. Poderá virar estado do Planalto Central.

...Governo Arruda apresenta indicativos de melhorias no transporte público, com ciclovias, consolidando os parques, apesar da urbanização em cima de áreas verdes.

...o governo vai mudar as políticas, pois o meio ambiente impõe limites, vai ter que lidar com os problemas que se agravam. A sociedade sempre busca fórmulas mais caras e mais complicadas para solucionar seus problemas e a questão ambiental tem se mostrado nessa linha com soluções para os problemas ambientais vigentes.

...hoje é o único responsável pela degradação ambiental. No futuro, o governo poderá ser menos absolutista. Estou apostando que a coisa vai melhorar, atuando dentro de seus limites.

...o governo não pode se dissociar da sociedade. Ficará difícil nos próximos 10 anos com a percepção ambiental da sociedade.

...o governo vai perceber a questão ambiental não como obrigação, mas como responsabilidade. Vai afetar fluxos de capitais. Há muitas oscilações, mas se está em compasso de espera. Construção da reforma ambiental no ponto de vista do governo.

...as instituições ambientais são periféricas e não influenciam na mudança de rumos, como a Secretaria da Fazenda, do desenvolvimento, etc., fatos determinantes, pois se pode melhorar a governança e a governabilidade. Mesmo com mais capacidade, infraestrutura, etc. mesmo assim seria difícil. Por quê? Deve-se ter visão de longo prazo e os ciclos políticos são de curto prazo. (4 anos ou 8 anos, com reeleição). Em termos de sustentabilidade é de curto prazo.

...a preocupação tende a crescer, temos que compatibilizar nossas ações. O estudo ambiental não pode ser visto como mero processo burocrático. O planejamento e a ação devem entrosar os atores para que se construa um planejamento eficaz e melhor para todos.

...há falta de políticos efetivos para o meio ambiente. Preocupa por ordenar e regular o que havia e o que virá, mas não há preocupação efetiva da conservação, com os corredores ecológicos. Não vejo perspectiva de melhoria.

...o governante está atrasado, resistente, como uma ameba, com pseudópodes lançando mão para todos os lados. Os governos do DF têm sido pouco sensíveis na gestão ambiental territorial, do papel das lideranças, entre outros. O governo vai sofrer evoluções e será forçado pela sociedade a buscar articulações, mas não vejo mudanças de diretrizes na pressão da sociedade. A tratativa do Estado brasileiro é a de personificação dos dirigentes, como o presidente, os governadores. Isto deve ser considerado na análise do processo de mudança da gestão pública.

...o governo deveria ser o grande gestor da proposta de mudança para a sustentabilidade. Deve apoiar financeiramente, patrocinar fontes específicas. O governo precisa estar propondo projetos para o futuro. A preservação ambiental é o futuro. Tem que ser um Governo consciente de que seus políticos dependem das políticas ambientais.

...deve cuidar do futuro e a solução está no ensino ambiental.

...deve pensar um pouco mais longe. O olhar é curto, para o mês seguinte, para a eleição seguinte.

Com base nos resultados desta pergunta, as respostas foram sistematizadas e os elementos principais identificados são mostrados e discutidos a seguir:

- Cidadão: está mais presente, mais engajado no processo decisório, mais consciente dos problemas ambientais (12 entrevistados). A pouca ou nenhuma participação, ou vontade de participar no processo decisório, foi relatado por oito entrevistados. Há uma percepção da maioria dos entrevistados sobre a melhoria da participação do cidadão nos próximos anos em função do agravamento dos problemas e da perda de qualidade de vida, assim como um grau maior de conscientização sobre padrões de consumo e sustentabilidade.
- Sociedade civil organizada: a percepção de aumento da participação da sociedade civil organizada foi relatada pela maioria dos entrevistados (14). Mas foram relatados problemas relacionados com a ação da SCO, tais como algumas ONGs que receberam recursos no passado e não fizeram muita coisa. Poucas ONGs passam boa impressão, gerenciam mal os recursos, aplicando até 80% do total na manutenção da instituição, não interagem com a sociedade, e pecam por suas ações.

- Setor privado: mais ativo, começa a se conscientizar dos problemas ambientais; percebe mais a partir da aplicação de penalidades pelos danos; devem incorporar princípios da reciclagem e da gestão ambiental; aumentar o número de empresas sustentáveis no DF; tende a se mexer e já discute sustentabilidade de seus processos produtivos; adaptação rápida às mudanças e percepção de novos mercados verdes; está mudando para obter licenças e outorgas. Por outro lado, foi citada a visão de lucro e a pouca atenção para a questão ambiental, a visão capitalista, o foco no lucro e não nas gerações futuras; deve ser chamado à responsabilidade e ter foco no retorno financeiro. Apesar desses pontos negativos, a maioria dos entrevistados percebe o setor privado mais engajado na temática ambiental e em processo de mudança de atitude para ações mais sustentáveis, por necessidade de redução de penalidades ou por acesso a novos mercados verdes.
- Governo: com relação ao papel do Estado, a maioria dos entrevistados percebe o Governo como degradador; não percebe os cenários; continua com práticas defasadas, muito discurso e pouca ação; é responsável pelos problemas, movido a interesses de grupos políticos; se esconde atrás da crise econômica e não toma atitudes para mudar o quadro; é responsável pela degradação; não pode estar dissociado da sociedade, não vê perspectiva de melhoria e acha que o Governo está atrasado e resistente.

Os entrevistados percebem maior governança ambiental em instâncias participativas; indicativos de melhora; mudança das políticas (no sentido da sustentabilidade); percepção da questão ambiental como obrigação; deve ter visão de longo prazo; preocupação crescente; ser o grande gestor da proposta de mudança para a sustentabilidade; cuidar do futuro por meio da educação ambiental e olhar mais longe.

É interessante notar que a maioria dos entrevistados é representante de instituição governamental, mas tem percepção negativa do papel da sustentabilidade, situação que leva a uma reflexão sobre a responsabilidade de cada representante nas mudanças apontadas por eles mesmos, como condição necessária ao alcance do desenvolvimento sustentável.

Pode-se dizer, ainda, que os entrevistados entendem que a melhoria das condições ambientais e sociais está condicionada à melhoria da governança ambiental, ao aumento do compromisso institucional e gerencial com a causa ambiental, à consolidação da participação e da democracia e ao aperfeiçoamento dos instrumentos da política ambiental.

4.13.3 Análise das respostas com base na análise de discurso

Para o desenvolvimento da análise das respostas com base na análise de discurso, adotou-se a conceituação de Bakhtin (1997) para o termo gênero do discurso. De acordo com esse autor, os gêneros do discurso são os tipos relativamente estáveis de enunciados em uma dada esfera de utilização da língua.

Segundo Bakhtin (1997), a utilização da língua efetua-se em forma de enunciados, sejam orais, sejam escritos, concretos e únicos, que emanam dos integrantes das diversas esferas da atividade humana, constituindo dois gêneros distintos de discurso, sendo um primário ou simples (comunicação verbal espontânea) e outro secundário ou complexo (discurso científico).

Para Fairclough (2008, p. 91), os eventos discursivos específicos variam em sua determinação estrutural segundo o domínio social particular ou o quadro institucional em que são gerados.

Ainda com base em Fairclough (2008), pode-se dizer que a prática discursiva é constitutiva tanto de maneira convencional como criativa, ou seja, contribui para reproduzir a sociedade (identidades sociais, relações sociais, sistemas de conhecimento e crença) como ela é, mas também contribui para transformá-la. A prática social incorpora as práticas discursivas (produção, distribuição e consumo) e estas, por sua vez, o texto ou discurso.

A análise do discurso preocupa-se não apenas com as relações de poder, mas também com a maneira como as relações de poder e a luta de poder moldam e transformam as práticas discursivas de uma sociedade ou instituição, portanto, é socialmente construtivo, constituindo os sujeitos sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença (FAIRCLOUGH, 2008, p. 58).

Foucault (2002, p. 26) descreve o discurso como “unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência”, ultrapassando, assim, a ideia de limitação do indivíduo falante. Além disso, segundo Pêcheux (1997, p. 92), todo processo discursivo se inscreve numa relação ideológica de classes e diz que a língua está a serviço da sociedade concebida como um todo.

Constitui-se num jogo dialógico entre textos instalados, dizendo a forma como se constroem os discursos. Um texto é sempre um discurso vivo que preexiste à redação do próprio texto e que só se torna dinâmico com o diálogo com outros discursos (BAKHTIN, 2008).

Para a análise de discurso das falas dos entrevistados, buscou-se, com base em Fairclough (2008), identificar alguns critérios aplicáveis a este estudo, de modo a agregar valor às análises realizadas, com base no conteúdo.

A seguir, são apresentadas as análises de discurso sobre as respostas dos entrevistados, considerando as categorias de temas definidos nesta pesquisa, com base em Fairclough (2001) e Bakhtin (2008), sendo eles: interdiscursividade; metáforas; criação de palavras; empoderamento; discurso institucional; *ethos*; discurso pessoal; democratização.

Interdiscursividade

Trata do diálogo entre discursos ou a forma como um determinado tipo discursivo se constitui em relação a outros tipos já conhecidos, como diálogo vivo entre discursos, como descrito por Bakhtin (2008), e a definição de fios dialógicos vivos, decisivos na construção de qualquer discurso, sendo essa a base da construção da interdiscursividade, segundo Fairclough (2001).

A interdiscursividade é uma questão de como um tipo de discurso é constituído por meio de uma combinação de elementos de ordens de discurso. Fairclough (2008), ao usar o termo, considera o uso da linguagem como forma de prática social e não como atividade puramente individual ou reflexo de variáveis situacionais, sendo, portanto, um modo de ação, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e, especialmente, sobre os outros, como também um modo de representação (FAIRCLOUGH, 2008, p. 90-91).

Nesse sentido, as identidades de dirigentes de instituições afetas à governabilidade e governança ambiental e as relações entre elas, dependem da consistência e da durabilidade de padrões de fala no interior e no exterior dessas relações, para a sua reprodução.

A prática social tem várias orientações, como a econômica, a política, a cultural e a ideológica, e o discurso pode estar implicado em todas elas, sem que se possa reduzir qualquer uma dessas orientações. Buscou-se compreender as práticas sociais, as práticas discursivas e o contexto das falas dos entrevistados e suas relações com o contexto da governança ambiental no DF.

Com relação à interdiscursividade, foram identificadas as seguintes respostas:

Políticas públicas e competências institucionais

...rever papéis entre os Governos federal e distrital. Relaciona-se com a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal.
...não adianta ter leis ótimas, modernas, a lei tem que pegar.
...falta de vontade política de definir a governabilidade ambiental no DF.
...falta vontade política para compreender tudo isso.
...há mais visão do governo com relação à essa área.
...Estado com projeto de poder, não tem projeto para a sociedade.
...as intenções políticas parecem interessantes, mas pouco efetivas.
...as demandas atendem a interesses políticos locais.
...não tem política pública de educação, saúde, meio ambiente.
...há uma inversão de lógica humana onde o meio ambiente não é prioridade e a sociedade legitima essa situação ao não exigir transparência dessas decisões. Não há discurso social.
...deve ser encarado com mais seriedade pelos governos.
...o desenvolvimento sustentável “não sabemos o que é”, trata-se de um discurso antigo, mas nunca foi absorvido.
...risco do discurso versus a prática do governo.
...a descontinuidade administrativa também complica muito em todos os sentidos, especialmente no tema ambiental.
...constitui um estado de absolutismo perigoso que vai massacrar a sociedade. Há, na verdade, dois governos: um de fato e outro virtual’.

...a lei cria a função, mas não institui a ação, a forma de atuação.
...ausência do Estado é um problema real.
...qualquer governo hoje não pode esquecer as questões ambientais.
...não existe um projeto, uma manifestação formal de política ambiental do DF. Existe a lei, mas não produz resultados visíveis.
...há falta de sensibilidade dos políticos para uma agenda ambiental.

Gestão administrativa

...o DF tem gestão administrativa e não gestão do território.
...poder de polícia fraco para a área ambiental no DF.
...perdeu a capacidade de se organizar e controlar o uso e a ocupação do solo.
...a pouca fiscalização da ilegalidade não mostra à sociedade caminhos legais para o uso sustentável dos recursos naturais do DF.
...falta de compromisso de gestores públicos quanto à importância da questão ambiental.
...não há como implantar política sem fiscalização.
...não há um órgão forte no DF para a questão ambiental.
...visão burocrática dos instrumentos da política ambiental.
...dificulta essa relação no processo de gestão pública do DF e entorno, com problemas de gestão de políticas de controle.
...os instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo já são antigos.
...não sei qual é a política pública que hoje ampara o PDOT.

Corrupção

...histórico de desmandos de pessoas que participam de cargos públicos e corrupção, ganância, lucro fácil.
...corrupção: os corruptos que alimentam isso deveriam se espelhar na história para atingir nível decente de administração.
...acordos políticos ridículos, com componentes da Câmara Distrital tratando de interesses pessoais e não coletivos.
...antes havia convivência do Poder Público, mas houve mudanças com instituições democráticas, mas ainda são influenciados fortemente por pequenos grupos.
...o governador se impõe com interesses não ambientalistas.

Governabilidade

...a governabilidade hoje é mais forte que a governabilidade anterior pela retirada da competência do Ibama e repasse ao GDF.
...a governabilidade do DF não tem como prioridade a questão ambiental.
...governabilidade é burocrática, com instituições sem iniciativa, desenvolvendo ações reativas aos problemas causados.
...governabilidade é fraca para o meio ambiente.
...a governabilidade ambiental é acessória, com poucas concessões – benefícios econômicos.
...a governabilidade é insuficiente, conivente com outros interesses não ambientais.
...governabilidade ambiental no DF é completamente desarticulada.
...não há proposta de governabilidade ambiental.
...governo federal está omissos na governabilidade.
...os governos devem adaptar a novos padrões de governabilidade.

Governança ambiental

...na época da Sematec e lema a governança ambiental era forte, foram sucateados e agora estão retornando.
...falta integração de políticas públicas que resulta em governança ambiental fraca.
...a questão ambiental sendo tratada de forma dividida é um problema sério. Instituições federais de um jeito e instituições distritais de outro jeito.

...a governança ambiental ainda está frágil. Demandas esporádicas por interesses políticos sem conexão com o todo ainda determinam as políticas no DF.

...governança ambiental é fraca e as demais governanças que são usuárias dos recursos naturais são fortes.

...governança ambiental no DF é burocrática, despreparada.

...há perda de espaço político na governança ambiental.

...quanto à governança, os marcos legais mostram baixa capacidade de ação. Instrumentos legais são feitos “sob medida” para atender interesses de grupos.

...baixa governança ambiental.

...as decisões são tiradas da cartola e não de um processo de governabilidade e de governança.

...as instituições ambientais são periféricas e não influenciam na mudança de rumos, como a Secretaria da Fazenda, do desenvolvimento, etc.

Demoque deve ser definida como prioridade e implantada com controle social.

...a política de estado dá certo quando a população participa na sua formulação.

...modelo atrelado a sistema democrático falido, pois não representa a complexidade da sociedade.

...Brasília não é muito democrática nas relações de gestão.

...não são comuns na nossa cultura processos mais democráticos de tomada de decisão.

...abrir canal de diálogo entre governo e sociedade.

...sociedade pouco livre para se expressar.

Ação integrada

...o GDF não está tão mal, mas há uma falta de filosofia ambiental.

...falta uma agenda comum para as instituições que atuam.

...falta política integrada.

...assimetria em relação às prioridades ou planos de governo.

Vontade política para a temática ambiental

...os debates ambientais estão muito distanciados do poder. Não é como o poder da economia ou da infraestrutura. A questão ambiental não está na pauta. O Senado fica alienado em relação aos problemas ambientais.

...a lógica econômica, política e imobiliária acaba submetendo os governos aos seus interesses.

...a questão ambiental é econômica, mas nossos governantes não compreendem ainda.

...a câmara legislativa do DF vem flexibilizando a ocupação de espaços urbanos por meio de leis e alterações no PDOT.

...Câmara Distrital tem que reforçar conceitualmente os debates sobre a questão ambiental do Distrito Federal.

Mercado versus sustentabilidade

...valor de mercado: substituição do natural pelo construído.

...nos modelos de desenvolvimento tradicionais prevalece a lógica do interesse imobiliário.

...houve incentivo à grilagem de terras pela omissão do Poder Público, mas também há a legalidade da grilagem.

...a sociedade vai cobrar mais atitudes para resolver os seus problemas e quanto mais próxima estiver da regularização mais vai investir em proteção ambiental.

...a falta do ordenamento leva aos condomínios irregulares que foram induzidos pelo próprio Governo, que formula leis diversas para a degradação.

...setor privado e ONGs são opções diferentes de como perceber o espaço – moradia *versus* conservação.

...é a busca de sustentabilidade de um modelo econômico falido.

...o DF tem pegada ecológica alta.

...os problemas ambientais têm custos elevados porque as providências são tomadas tardiamente e esse custo é socializado para a população do DF. Os benefícios da degradação são para poucos.

Visão de futuro

...diante dos problemas todos deverão estar centralizados no futuro sobre a sustentabilidade.

...o quadro atual vai piorar muito porque quem comanda as decisões é o poder econômico.

...caminho para vidas isoladas e cidadãos desconectados com o contexto dos problemas, de forma alienada.

...não há uma visão de futuro em função de mudanças políticas que permeiam em médio e longo prazos.

...o governo deveria ser o grande gestor da proposta de mudança para a sustentabilidade.

...este quadro negativo da governança será alterado pelo sofrimento – indicadores de que a sociedade só vai responder no minuto final.

...instituições devem acoplar novas atitudes ambientalistas como, por exemplo, a compra de materiais não poluentes, veículos não poluidores, compostagem, economia de energia.

...o governo é responsável por problemas de hoje e deveria ser responsável pela mudança, mas não vê voto (interesse eleitoreiro).

...a falta de planejamento futuro compromete a visão clara do que será o DF no futuro.

A partir das falas dos entrevistados pode-se observar que há convergência de opiniões e sintonia nas formas de abordar os temas que afetam a governabilidade e a governança ambiental como a omissão do Estado no enfrentamento dos problemas ambientais.

A segmentação das políticas públicas e a fragilidade da política ambiental no processo decisório mostram-se como falas comuns e ao mesmo tempo apontam para posturas pessoais críticas em relação às possibilidades de mudança. A maior participação da sociedade é um dos caminhos possíveis de mudança para uma boa governança, em sintonia com o referencial teórico.

Metáforas

Algumas mudanças culturais surgem com a introdução de novos conceitos metafóricos e da perda de antigos conceitos que caem em desuso. Johnson (2002, p. 59) conceitua metáforas estruturais aos casos em que um conceito é estruturado metaforicamente em termos de outro.

Ao serem usados conceitos metafóricos, sobretudo *estruturais*, o enunciador promove uma interação com o coenunciador, pois partilha com ele uma visão de mundo construída

socialmente. Relacionando-se, aqui, a formação discursiva com a formação ideológica, que interagem entre si no discurso.

As metáforas estruturam o modo como pensamos, o modo como agimos e os nossos sistemas, de uma forma penetrante e fundamental, e penetram em todos os tipos de linguagem e em todos os tipos de discurso, mesmo nos casos menos promissores como o do discurso científico (FAIRCLOUGH, 2008. p. 241).

Com base em tal argumentação, buscou-se compreender tais práticas discursivas e suas implicações sociais e culturais, visando compreender a metaforização da realidade dos entrevistados. Buscou-se, ainda, identificar o grau de importância das metáforas na cultura particular do entrevistado e o grau de internalização nas práticas discursivas.

A partir das metáforas identificadas no Quadro 18, pode-se dizer que a prática do uso de metáforas foi mais significativa como um reforço às argumentações expostas tanto no sentido de afirmação quanto de negação. A maioria foi usada em sentido pejorativo ora falando negativamente de terceiros, ora falando de si mesmo, mesmo que na primeira pessoa do plural.

Pode-se observar também que os entrevistados que fizeram uso de metáforas, na maioria, o fizeram mais de uma vez, mostrando uma frequência de uso na construção dos discursos.

Pode-se observar ainda que o uso de metáforas visou essencialmente reforçar a ideia central do tema em discussão e não foram identificados casos de uso de metáforas apenas como adornos estilísticos superficiais do discurso, conforme Fairclough (2008, p. 241).

As metáforas identificadas foram usadas como reforço do modo como pensam e agem os entrevistados, assim como o modo como eles constroem suas realidades.

...o cidadão não sabe a quem recorrer e acaba *pagando o pato* e ficando com os prejuízos.

...*Ponto G*, o mais grave vetor político de deterioração no passado. Governador Arruda acha um absurdo o que foi feito no passado, na gestão Roriz.

...ONGs "*cada macaco no seu galho*."

...*não deve dourar a pílula*.

...*Papel aceita tudo!*.

...Cargos comissionados – *inferno*, pois os servidores concursados, treinados, capacitados não têm valor na instituição.

...o setor privado *na base do chicote* começa a se conscientizar dos problemas.

...o setor privado está *pianinho*.

...*Espada de Dâmocles* (insegurança daqueles, com grande poder, de o cargo lhe ser tirado a qualquer tempo).

Pagando o pato reforça a ideia de se arcar com o ônus; o *ponto G* acentua um viés erótico de atribuição de ponto crucial de uma temática; *cada macaco no seu galho* reforça a separação nas atribuições institucionais; *não deve dourar a pílula* significa não

supervalorizar determinado tema; *papel aceita tudo* reforça a distância entre o que está escrito e o que está sendo feito, principalmente quando diz respeito a decisões políticas não efetivadas, leis não cumpridas, promessas de campanha.

Associar cargos comissionados a *inferno* significa reforçar as dificuldades encontradas na Administração Pública no gerenciamento de pessoal, quando a instituição tem servidores de carreira e de recrutamento amplo, gerando disparidades salariais e de nível de conhecimento, assim como tratamento pessoal.

Na base do chicote reforça a ideia de que o setor privado só muda com a adoção de práticas administrativas coercitivas; *setor pianinho* expressa uma visão de submissão às regras governamentais; *espada de Dâmoles* reforça a ideia da dificuldade de se assumir um cargo público de alto escalão onde o poder pode ser destituído a qualquer tempo, gerando insegurança.

Foram citadas ainda as seguintes metáforas:

... *voz do povo* pesa na decisão política e assim vão sendo consolidados os problemas.

...*caciques políticos*.

...*chatice* deles é melhor que o *laissez-faire* das outras instituições envolvidas.

...*donos do capital*.

...ONGs lastro histórico do conhecimento bastante bom, mas são "*batalhadores sem calça*."

...Ministério Público é uma *Santa Criatura* e os *Deputados infelizes* atuando no caso do projeto de lei dos puxadinhos.

...Se o governo "*abrir as pernas*" o DF vira uma Manhattan 2 – ocupará todos os espaços para construção.

...*Cegueira do sistema* por não ver estas mudanças.

...*Analfabetismo ambiental*.

...*Ficamos de lobo mau nesta história*.

...O comportamento das pessoas é consumista, são *peças que enxergam somente seu próprio umbigo*.

...*Time que sempre ganha*.

A *voz do povo* representa o peso político da sociedade no processo de tomada de decisão; *caciques políticos* expressam poderes que os isentam de punições comuns; *chatice* expressa não aceitação por parte do entrevistado de argumentações e posições contrárias as suas; e *laissez-faire* significa conivência das instituições com os agentes causadores de problemas ambientais.

Donos do capital expressa uma visão de empoderamento do setor privado no uso dos recursos naturais; *batalhadores sem calça* reforçam a ideia de fraqueza, de pobreza na ação das ONGs na temática ambiental. *Santa criatura* ressalta as benesses providas pelo MP na gestão ambiental, assim como *deputados infelizes* reforçam a ideia de conluio dos deputados com ações ambientalmente nefastas.

Se o governo *abrir as pernas* reforça a ideia de que o governo não pode, de maneira alguma, ceder aos interesses do setor privado em extremar o processo de urbanização. *Cegueira* do sistema reforça a falta de visão do sistema econômico quanto aos problemas ambientais resultantes do desenvolvimento econômico não sustentável.

Analfabetismo ambiental expressa a ignorância com relação aos problemas ambientais. *Ficamos de lobo mau nessa história* expressa a percepção com relação à situação institucional socialmente desfavorável sobre a atuação em determinado tema ambiental.

Pessoas que enxergam seu próprio umbigo significa a pouca visão ambiental e social de determinados cidadãos em relação à atitude quanto aos padrões de consumo. *Time que sempre ganha* reforça a continuidade numa determinada ação do modelo de gestão institucional que supostamente tem alcançado seus objetivos.

As metáforas faladas pelos entrevistados ainda retrataram os seguintes significados:

- ...Cada um empurra com a barriga.
- ...Problema de água, escassez, tornando-se uma *bomba ecológica*.
- ...Conluio – poder executivo e legislativo com o MP como *alter ego* que modera os excessos.
- ...*Empresariado (predador)* – briga eterna dos espaços.
- ...As *decisões são tiradas da cartola* e não de um processo de governabilidade e de governança.
- ...cada um *defende o seu quadrado e ninguém assume o meio ambiente para todos...*
- ...a Seduma – *raposa para tomar conta do galinheiro* – meio ambiente na Seduma é irrelevante.
- ...foi feita uma *hemodiálise verde*.
- ...O que a *mão direita está fazendo é diferente do que a mão esquerda faz*.
- ...o governante está atrasado, resistente, *como uma ameba, com pseudópodes lançando mão para todos os lados*.
- ...Há um plano *com pé e cabeça*.
- ...A *casa está de joelhos* para o governador, submetida totalmente ao poder executivo. *Quando o Executivo bate os tambores os deputados marcham de cabeça baixa*.

Cada um empurra com a barriga representa que os problemas existentes não são tratados com a devida seriedade, dissociados de um processo organizado e sistematizado de planejamento.

Bomba ecológica representa uma ação antrópica com consequências ambientais graves num futuro próximo. *Alter ego* expressa locus de controle exercido pelo MP para evitar excessos e abusos por parte dos usuários de recursos naturais ou seus degradadores. *Empresário predador* significa a ação ambientalmente irresponsável do setor empresarial. A expressão *decisões tiradas da cartola* reforça a ideia de um processo de tomada de decisão dissociado de qualquer lógica de decisão colegiada ou com base em argumentos predefinidos.

Cada um defende o seu quadrado expressa o egoísmo individual e a perda do senso de coletividade que requer a temática ambiental, o sentido de bens comuns. *Raposa para tomar conta do galinheiro* expressa uma visão pejorativa da decisão política de se colocar a Secretaria de Desenvolvimento Urbano como instância superior ao órgão ambiental, facilitando as ações de expansão urbana.

Hemodiálise verde expressa uma ação radical de se ecologizar as ações dos servidores da instituição do entrevistado. *O que a mão direita está fazendo é diferente do que faz a mão esquerda* significa que há incoerência nas decisões governamentais, muitas vezes realizando ações incompatíveis como, por exemplo, incentivar a urbanização como discurso de governo e, ao mesmo tempo, reprimi-la em função de fatores limitantes ambientais, a exemplo de alguns condomínios em áreas ambientalmente sensíveis.

Como uma ameiba, com pseudópodes lançando mão para todos os lados, expressa a visão da figura do governante, com conotação pejorativa de primitivo e ao mesmo tempo hábil na busca de situações que o favoreçam, como algo necessário a sua sobrevivência. Um plano *com pé e cabeça* significa para o entrevistado um plano completo, bem estruturado, com início, meio e fim e exequível em sua totalidade, desde a sua concepção até a conclusão.

A casa está de joelhos para o governador reforça a submissão total dos deputados ao governador, denotando incapacidade de reagir à situação existente e, ao mesmo tempo, aponta para o envolvimento direto com as diretrizes definidas pelo governador. Da mesma forma, a expressão *quando o executivo bate os tambores os deputados marcham de cabeça baixa* reforça a submissão total dos deputados ao Poder Executivo.

Marketing Pessoal

Identificou-se somente um caso de marketing pessoal, quando o entrevistado falou de si mesmo como uma característica gerencial e comportamental de estar presente nos diversos setores da instituição, como algo positivo para o bom funcionamento. A resposta foi a seguinte: "...procuro sempre visitar as áreas técnicas e acompanhar de perto os trabalhos".

Criação de Palavras

Nos dois casos observados de criação de palavras por parte do entrevistado pode-se considerar que em ambos houve intenção do entrevistado em acentuar características negativas de determinados setores da governança ambiental, portanto, possuem sentido pejorativo e expressam situações que interferem negativamente na ação institucional. Foram

exemplos: “ecochatos” e “transparência não é *assembleísmo* de servidores, pois não resolve a questão”.

Segundo Fairclough (2008, p. 241-242), no processo de criação de palavras deve-se considerar que perspectivas diferentes sobre os domínios da experiência implicam formas de expressar essas experiências... e quando se troca a palavra troca também o significado gerando um novo item lexical, que captura a ideia de expressões que alcançaram um grau de fixidez e estabilidade. Pode-se atribuir essa situação para a expressão *ecochatos*, mais difundida do que *assembleísmo de servidores*.

Empoderamento

Com relação a este tema pode-se perceber que o empoderamento dos dirigentes e o fortalecimento das instituições que atuam na governabilidade e na governança ambiental auxiliam na melhora da gestão ambiental no DF, em relação à personificação dos dirigentes e sua dissociação com as instituições que representam. Essa percepção aponta para a força pessoal dos dirigentes nas questões ambientais.

...a tratativa do Estado brasileiro é a de personificação dos dirigentes como o presidente, os governadores. Isso deve ser considerado na análise do processo de mudança da gestão pública.

...com a instrumentalização do governo de hoje e com a capacitação gerencial nova os problemas ambientais deverão diminuir.

...vejo liderança na governabilidade, vejo planejamento funcionando.

...governador com liderança e suporte pelo grupo dos secretários e dirigentes de outras instituições.

...maior empoderamento dos secretários, organizações e instituições transversais. Dirigentes com convicção ambiental e com mais poder.

Discurso Institucional

Neste tema é possível identificar percepções desde ações proativas de melhoria gerencial das instituições que representam até a responsabilização coletiva pelo não cumprimento de seus mandatos, com algumas falas que ressaltam “satisfação” e “sentimento de orgulho” pela superação das barreiras que impedem o alcance da boa governança, como mostrado a seguir.

...cada órgão acha que não é responsável e assim ninguém faz nada.

...rever papéis entre os Governos federal e distrital. Relaciona-se com a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal.

...pouco diálogo entre as instituições.
...a Câmara Legislativa do DF vem flexibilizando a ocupação de espaços urbanos por meio de leis e alterações no Pdot.
...poder de polícia fraco para a área ambiental no DF.
...Polícia ambiental florestal é ausente ou inexistente.
...Câmara Distrital tem que reforçar conceitualmente os debates sobre a questão ambiental do DF.
...o Ibram deve ser o primeiro a assumir a gestão ambiental do DF, posteriormente a essa fase de maturação da gestão ambiental distrital”.
...conseguimos estancar os parcelamentos irregulares com a atuação firme da Agefis.
...a fiscalização hoje é muito mais eficiente.
...só se faz uma ação se esta pode ser terminada, senão não será nem iniciada e aí se tem maior alcance de resultados.
...a fiscalização ficou mais eficiente e mais isenta de influências políticas do governo.
...o Ibama apoia mais frequentemente o Iphan e é mais articulado que o governo local.
...penso que em função da necessidade de se criar espaços urbanos, a Seduma e o Ibram atuam com burocratismo ambiental, como se não fosse para ninguém.
...outra dificuldade é a grande flutuação de autoridades e a descontinuidade administrativa.
...técnicos da Embrapa são mal vistos pelo Ibama e o Ibram, por terem sido responsáveis pelo desenvolvimento da pesquisa agrícola e aumento da produção rural, com danos ao meio ambiente.
...ser democrata às vezes é muito difícil, pois as pessoas estão acostumadas com o sistema ditatorial, autocrático.
...com pouco recurso fazemos muita coisa – eficiência.
...governo – movido a interesses de grupos políticos que vão em direção da ocupação desordenada.
...capacitação, busca do conhecimento, regulação interna, informação – se não tem está fadada ao insucesso ou até à extinção do órgão.
...vejo com bons olhos a estrutura do governo de hoje.
...sou otimista e vejo com bons olhos os avanços do atual governo.
...o GDF não fez seu papel de ter uma máquina robusta para assumir a gestão ambiental.

O *Ethos* (Construção do eu do entrevistado)

...o atual governo tem algum mérito, como a criação do Ibram de ter colocado um técnico na presidência.
...há parlamentares na Câmara que não me cumprimentam.
...não consigo ficar parado – quero conhecer, é de minha índole.
...são realizadas por mim reuniões regulares com os gestores e gerentes da casa.
...nunca me declarei candidato a nada e a sociedade recebeu bem a nomeação.

O conceito de *ethos* constitui um ponto no qual podemos unir as diversas características não apenas do discurso, mas também do comportamento em geral, que levam a construir uma versão particular do “eu” (FAIRCLOUGH, 2008, p. 209).

Na análise do *ethos* se busca reunir as diversas características que vão em direção à construção do eu ou de identidades sociais, na amostra de Fairclough (2008, p. 287). Pode-se observar que as verbalizações de alguns entrevistados, referentes a este critério,

demonstram certo altruísmo, autorreconhecimento de mérito próprio na sua contribuição para a melhoria do processo gerencial ou de cumprimento de seus mandatos institucionais, favorecendo a governança ambiental.

Tecnologização

Com relação a este critério, Fairclough (2008, p. 265) descreve as tecnologias discursivas como estabelecidas de uma ligação íntima entre o conhecimento sobre linguagem, discurso e poder, planejados e aperfeiçoados com base nos efeitos antecipados, mesmo nos mais apurados detalhes de escolhas linguísticas no vocabulário, na gramática, na entonação, na organização do diálogo, entre outros, como também na expressão facial, no gesto, na postura e nos movimentos corporais. Inclui também técnicas para tornar uma conversação de confronto em um tipo colaborativo e cooperativo, incluindo técnicas para gerenciar o desacordo e a rejeição.

Algumas verbalizações que servem de exemplos de tecnologização encontradas nas entrevistas foram:

...partidos políticos não atuam como partidos e sim como agremiações com interesses pessoais. Exemplo de Arruda, Roriz, Paulo Otávio.
...Câmara Distrital: infundáveis e inúteis (despreparo dos deputados que atuam com políticas eleitorais ou de interesses de grupos).
...instrumentos legais são feitos “sob medida” para atender interesses de grupo.
...Ponto G: o mais grave vetor político de deterioração no passado.
...a questão ambiental é econômica, mas nossos governantes não compreendem ainda.
...cerca de 70 parques criados na maioria por projetos de lei. Papel aceita tudo!
...administração por tumulto.
...cargos comissionados: inferno, pois os servidores concursados, treinados, capacitados não têm valor na instituição.
...atuação por espasmos. Influências de vaidades pessoais para faturamento de bônus político.
...participação – depende do perfil – não consigo ficar parado – quero conhecer, é de minha índole.
...isso foi uma desgraça para o DF: influências partidárias nas instituições técnicas.
...a instituição não deve escamotear, “não deve dourar a pílula” para justificar suas deficiências.
...muitas vezes deputados sobem nas pás mecânicas (tratores) quando em ação de derrubada de casas em áreas invadidas ou ilegais, interferindo nas ações.
...há mais visão do governo com relação a esta área.
...a população do DF “acostumou com isto”, com a ilegalidade, e agora a situação está mudando.
...governo – hoje é de decisão que se importa com as questões de fiscalização, de implantação de políticas.
...Brasília não é muito democrática nas relações de gestão. Comandada por um indivíduo que estabelece as regras do jogo, o governador. Não há ideal democrático.

...o desenvolvimento sustentável “não sabemos o que é”, trata-se de um discurso antigo, mas nunca foi absorvido.

...analfabetismo ambiental.

...cegueira do sistema por não ver essas mudanças.

...distritais são corporativistas, como p. ex.: taxistas, cooperativas, policiais, etc.

...cinismo: capacidade de manipular a opinião pública – todos os setores. Instituições da governança não estão fazendo suas obrigações.

...Estado de direito: não existe no Brasil, devido aos grupos hegemônicos e seus poderes.

...de loucos poetas, ecochatos para sistema de governo (consciência ambiental).

...o colegiado da instituição assegura esse alcance.

...não há direcionalidade pela formação cristã, apesar de ser católica.

...não vejo a Câmara Distrital ou o Palácio do Buriti pensando um plano para a sociedade.

...não vejo clareza na governabilidade.

...não há um projeto para o DF.

...há muita burocracia para discutir o “nada” ou o “sexo dos anjos”, pouco produtivo.

...o Governo Federal e o DF têm muita propaganda, mas não se vê muito resultado.

...as coisas “não estão claras”. Não existe um projeto, uma forma de política ambiental do DF.

...ocorre muita especulação com a ambiguidade da terra pública e privada, formando um processo esquizofrênico de governo.

...sociedade pouco livre para se expressar.

...Deus provê ou o governo vai resolver. Poder de vida e morte do governo sobre o cidadão.

...sinto um espírito de disputa de competências e de pessoas. Os gestores também não estão preocupados com esta integração.

...vejo certo desbalanceamento entre legislação e o que o governo prove aos órgãos ambientais.

...o brasileiro, por questão cultural, não batalha por princípios, fica sabendo da corrupção, mas não vai às ruas.

...acredito em ver a cadeia produtiva como parte do desenvolvimento.

...acredito nas redes de relacionamento e parcerias.

...muitos problemas de governança ambiental são resultados da pouca governança do DF, refletindo na má governança ambiental.

...a falta de governabilidade do DF resulta em conflitos gerados pela falta de governança ambiental.

...falta de empoderamento do tema ambiental e falta de vontade política para se articular com os responsáveis pela gestão ambiental no DF.

... governador bate muito contra a burocracia.

...as instituições do GDF são muito novas, estão na infância, são iniciantes e por isso há problemas na instrumentalização.

...deputados com atuação falha sobre a questão ambiental. Administradores regionais não se preocupam com a questão. Exemplo: o administrador de Sobradinho, onde estamos inseridos, não se preocupa com o meio ambiente.

...deve-se adotar uma política de rompimento da impunidade. Mudar o governo.

...nunca vi tanto absolutismo.

...nível de consciência ideológica deve incorporar um discurso de convicção e não de eleição, e a educação é caminho para isso.

...governos com visão mais moderna de desenvolvimento sustentável, que incorpora esta noção.

Democratização

Tem relação com a eliminação de marcadores explícitos de hierarquia e assimetria de poder em tipos de discurso institucional nos quais as relações de poder são desiguais. Uma forma de interpretar esses casos é que a eliminação aparente de marcadores e assimetrias explícitas de poder de vários tipos está simplesmente substituindo mecanismos explícitos de controle por mecanismos encobertos (FAIRCLOUGH, 2008, p. 251).

A tendência de eliminar marcadores explícitos de poder está intimamente ligada à tendência à informalidade e aos tipos mais formais de situação em que as assimetrias de poder e status são mais nítidas. Os valores culturais contemporâneos atribuem alto valor à informalidade, e a mudança predominante está ligada a formas que lembram a fala na escrita.

Outro tema relacionado com a democratização é a questão das relações de gênero na linguagem, em que é possível observar assimetrias entre mulheres e homens quanto ao tempo de fala, ao início de tópicos e à probabilidade de interrupção (FAIRCLOUGH, 2008, p. 252-253).

Buscou-se identificar assimetrias nas falas dos entrevistados, considerando como critérios o número de tópicos distintos introduzidos em cada pergunta da entrevista. A seguir, são apresentados dados comparativos em relação aos critérios assumidos neste tópico, considerando assimetrias entre o gênero masculino e o feminino.

De modo geral, os entrevistados do gênero feminino inseriram mais tópicos distintos por pergunta do que os entrevistados do gênero masculino, confirmando Fairclough (2008).

Os tópicos inseridos pelos entrevistados do gênero feminino foram geralmente bem desenvolvidos, não tendo sido percebida inserção de tópicos sem desenvolvimento. A minoria dos entrevistados do gênero masculino apresentou elevado número de tópicos, por pergunta. Observou-se, ainda, maior desenvolvimento das respostas nos entrevistados do gênero feminino do que os do gênero masculino. Não foram observadas assimetrias entre os entrevistados, associadas ao cargo ocupado.

Perífrase

De acordo com Souza (2006), as perífrases aparecem na tessitura do gênero mediacional, sendo exemplos: *vamos fazer*, *vamos conversar*, *vai fazer etc.* Esses termos em destaque, frequentemente, são utilizados na fala. Na escrita, dependendo do gênero e do grau de formalidade, tais termos são evitados, por serem considerados, por alguns falantes, próprios do estilo coloquial (SOUZA, 2006, p. 9).

No contexto de fala, tais termos promovem o envolvimento. O autor, ao utilizá-los, convida seu interlocutor, sua audiência, a compartilhar de algo, de uma atividade, de uma situação de conversa, de uma ação qualquer, em um dado momento (SOUZA, 2006, p. 9).

...não consigo ficar parado: quero conhecer, é de minha índole.
 ...são realizadas por mim reuniões regulares com os gestores e gerentes da casa.
 ...a instituição deve ser a primeira a assumir a gestão ambiental do DF, posteriormente à esta fase de maturação da gestão ambiental distrital.

Essas verbalizações apontam para uma estratégia de discurso que leva o entrevistador a compartilhar, entender e se alinhar com a ação que está sendo descrita pelo entrevistado, e possuem conotação motivacional, como se o entrevistado estivesse convidando a todos a se envolverem e apoiarem a ação descrita.

4.14 EXPRESSÃO DO SENTIMENTO EM RELAÇÃO AO FUTURO DO DF

Ao final dos trabalhos, a partir de uma pergunta livre e não incluída no roteiro das entrevistas, e feita após a conclusão das perguntas predefinidas, foi solicitado ao entrevistado que expressasse um sentimento ou um pensamento em relação ao futuro do DF, considerando o contexto ambiental e os temas abordados durante a entrevista, buscando identificar aspectos de otimismo, pessimismo ou neutralidade (Quadro 10).

A pergunta foi a seguinte: como você vê o futuro do DF com base em tudo que acabamos de conversar durante esta entrevista, resumido numa sentença ou num pensamento? Como resultado da análise desta pergunta, dos 25 entrevistados 20 se manifestaram. Adotou-se os seguintes critérios de análise das respostas: valor

+ (otimista), valor - (pessimista), valor +/- para ações ainda negativas no futuro, mas com possibilidade de melhorar; valor +/- se não ocorrer uma ação positiva o quadro vai piorar. Os resultados são apresentados a seguir. Do total de entrevistados, cinco deles não expressaram mensagens finais.

Mensagem	Valor
Vejo um futuro mais promissor, mais consciente com os problemas maiores para resolver.	+
Tenho esperança que vai melhorar, mas depende de uma profissionalização mais séria das pessoas que tratam nestes campos.	+ / -
Não sabemos para onde estamos indo, mas estamos indo muito depressa (Lia Target). Creio na inventividade humana – há uma percepção grande de perda de qualidade de vida no DF, que pode ser um primeiro sintoma para a tomada de decisão para a mudança.	- / +
O futuro pode piorar, pois a crise global valoriza o crescimento econômico, PAC, crise financeira. Temos o exemplo do DF com elevado IDH, mas este não considera em seus critérios de classificação a ilegalidade, degradação ambiental, injustiça social,	-

Mensagem	Valor
entre outros.	
Muita esperança para influenciar nas decisões de políticas para a sustentabilidade. Implantar o Zoneamento Ecológico-Econômico do DF é necessário. A luta continua.	+
O PDOT vai consolidar passivos que representam uma tragédia do DF, mas ainda não perdemos a oportunidade para termos um espaço com qualidade de vida.	- / +
Momento de baixa estima, apesar do movimento de resistência. Ganho – não é só ambientalista, em todos os segmentos da sociedade estão preocupados. Momento de transição para maior consciência para o DF. Pode-se alcançar novos caminhos para o DF. Aprender com as deficiências – aprender a lidar com isto – foco para Brasília 50 anos.	- / +
Vejo a questão ambiental no DF com muita preocupação, pois se não forem tomadas medidas sérias para o controle da ocupação no DF, vai haver déficit de recursos naturais, destacando-se os recursos hídricos.	-
Apesar de tudo, foi o lugar que escolhi viver e por isso vou continuar defendendo.	- / +
Os recursos hídricos são extremamente frágeis. O Lago Paranoá é um eterno paciente de uma doença incurável. Deve-se zelar pelos recursos hídricos.	-
Esperança – a transição do ponto de vista das instituições de que se amplia o grau de consciência ambiental. Novas gerações com novas atitudes.	+
Esperança no futuro – os problemas serão mais sentidos nas futuras gerações – mais escassez de recursos, com maiores problemas. As crises vão interferir nas decisões e irão influenciar na mudança de comportamento do cidadão.	- / +
Com uma boa gestão não tem como o DF perder qualidade. Como é importante o bom gestor, pois assegura alcance dos objetivos. O gestor deve ser perspicaz, ter visão global do que a sociedade precisa.	+
Tenho esperança no futuro. Devemos encontrar a sustentabilidade para o DF.	+
O Cerrado é o meu lar. É a expressão do meio ambiente e enquanto for superintendente vou alinhar este pensamento.	+
O governo de hoje está mais técnico e mais responsável, sinalizando para mais qualidade de vida e mais sustentabilidade no futuro.	+ / -
Precisamos ter um meio ambiente protegido, precisamos da participação popular. Devemos ter um meio ambiente saudável e participativo. Precisamos que a população, os órgãos de governo, o cidadão participem para a proteção ambiental ou então teremos um DF inviabilizado pela sensibilidade ambiental alta. Sem participação e comprometimento não temos qualidade de vida.	+/-
O futuro do DF depende da transformação da sociedade, pois a vida está submetida ao lucro. Cabe à sociedade civil a função de fazer com que Brasília não seja triturada por interesses empresariais.	+/-
Para o DF ser sustentável o Brasil precisa ser sustentável. Sejamos capazes de viver em uma cidade com integração com o resto do Brasil.	+
O DF pode construir uma forma inovadora de desenvolvimento baseado em turismo, meio ambiente, ciência e tecnologia, propiciando uma forma de desenvolvimento que gere crescimento econômico com sustentabilidade.	+
Legenda Valor: +otimista -pessimista -/+ ações ainda negativas no futuro, mas vai melhorar. +/- se não ocorrer uma ação positiva o quadro vai piorar.	

Quadro 10 - Respostas das percepções dos entrevistados quanto ao futuro do DF.

A partir da análise sobre as percepções dos entrevistados quanto ao futuro do DF, pôde-se inferir que a maioria (17) de um total 20 entrevistados que se manifestaram mostram-se otimistas ou apresentam um otimismo condicionante, pois está associado a algo que precisa acontecer, sendo que oito entrevistados mostraram-se otimistas e nove apresentaram otimismo apenas com condicionante.

Pode-se observar que a maioria dos entrevistados possui sentimento de otimismo em relação ao futuro do DF, mas, de modo geral, esse otimismo está associado ao maior grau de consciência do cidadão em relação aos problemas verificados hoje e as atitudes positivas na mudança dos atuais padrões de consumo, apontando para uma maior responsabilidade do Poder Público para viabilizar as mudanças necessárias.

Do total, apenas três entrevistados manifestaram pessimismo quanto ao futuro do DF, sendo que destes, dois citaram a degradação dos recursos hídricos pela urbanização descontrolada e pela poluição e outro citou a crise global e o foco de políticas públicas para o crescimento econômico e suas consequências danosas ao meio ambiente e à sociedade (injustiça social, ilegalidade) como fatores mais críticos.

Os temas mais citados que, de acordo com os entrevistados, podem ou poderão influenciar na melhoria da situação ambiental no DF em dez anos, são: a consciência ambiental da sociedade e do Governo a partir da percepção do agravamento da crise ambiental e dos reflexos na qualidade de vida; o aumento da capacidade gerencial das instituições que afetam a temática ambiental; a maior participação da sociedade na gestão ambiental; e a crença de melhor atitude das gerações futuras quanto à sustentabilidade do DF.

Pode-se inferir, a partir da percepção dos entrevistados quanto a um futuro melhor para o DF, no que se refere à sustentabilidade ambiental e social, que esse cenário está condicionado à melhoria da governança ambiental, ao aumento do compromisso institucional e gerencial com a causa ambiental, à consolidação da participação e da democracia, ao estabelecimento de instrumentos de política ambiental, que protejam os recursos naturais e reduzam a ilegalidade e, conseqüentemente, o dano ao meio ambiente.

CONCLUSÕES

Com relação ao objetivo específico de analisar a base conceitual de governabilidade e governança ambiental e a sua aplicação na compreensão do processo de tomada de decisão sobre políticas públicas que afetam o meio ambiente, pode-se dizer que esses conceitos auxiliaram na compreensão das características e dos processos que afetam a dinâmica da relação sociedade/natureza no DF e suas implicações nos contextos institucional e legal.

Quanto ao objetivo específico de identificar o processo de construção da governabilidade e da governança ambiental, a partir da caracterização do arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico e as suas consequências sobre o uso dos recursos naturais, foi possível conhecer a construção mediante as mudanças adotadas nas instituições e regras e seus reflexos no estado do meio ambiente.

Existem conflitos de competência gerados a partir da não regulamentação dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, que tratam das competências dos poderes federal, estadual e municipal. Tais conflitos refletem negativamente nas ações de comando e controle, principalmente o licenciamento ambiental, afetando negativamente a governança ambiental.

A pouca integração na execução de ações inerentes aos mandatos institucionais, na representatividade de atores sociais no processo de gestão ambiental, nas ingerências políticas, nos interesses pessoais e de grupo, entre outros fatores, parecem influir decisivamente para a baixa efetividade da governança ambiental.

São situações de conflitos de competência, apontadas pelos entrevistados e confirmados nos levantamentos de dados e informações na descrição do estado do meio ambiente no DF, a criação da APA do Planalto Central, tendo acirrado os conflitos entre instituições federais e distritais que atuam na governança ambiental, demonstrando conflitos também na governabilidade (Governo Federal x Governo do DF), conflitos de interesse entre parlamentares, grupos sociais diversos, setor privado da construção civil, governador e vice-governador e instituições ambientais na definição da revisão do PDOT, que expôs o favorecimento da urbanização em detrimento da proteção de unidades de conservação, de mananciais e de áreas de recarga de aquíferos.

São evidentes os conflitos entre o Ibama e diversos órgãos do DF, mais destacadamente a Seduma, o Ibram e a Terracap quanto ao licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos.

O licenciamento é norteado pelas normas legais gerais que definiram a política ambiental do DF e sua regulamentação, além das normas federais, leis e resoluções do Conama. Mas sua gestão depende de uma articulação institucional entre diversas instituições do Governo Federal e Distrital que, muitas vezes, não ocorre no tempo adequado ou com a efetiva participação, comprometendo decisões de emissões de licenças, assim como do controle das medidas mitigadoras especificadas nos estudos ambientais.

A consolidação das instituições ambientais (Ibama/DF e Ibram) é necessária em função da carência de infraestrutura e de pessoal qualificado em ambos, comprometendo o cumprimento dos mandatos institucionais e levando ao não cumprimento da legislação ambiental vigente.

O desequilíbrio entre as instituições que atuam na governança ambiental, em termos de suporte político e financeiro, faz com que as ações se deem mais efetivamente em alguns temas ambientais do que em outros, em função das prioridades nas agendas dessas instituições, a exemplo da questão urbana (Seduma e Terracap) e a de recursos hídricos (Caesb), que têm merecido mais atenção político-institucional no DF, em detrimento dos demais temas ambientais.

A sustentabilidade do desenvolvimento regional deverá, cada vez mais, se pautar pela garantia do equilíbrio entre as ações voltadas para a promoção do crescimento econômico e a conservação do meio ambiente. Dessa forma, existe a necessidade de mudanças de alguns paradigmas do desenvolvimento, com a busca de racionalização e otimização do uso da água e de outros recursos ambientais, como forma de manutenção da qualidade e da quantidade dos mananciais hídricos, dos solos e da biodiversidade.

Com relação ao estado do meio ambiente do DF e sua análise com foco na sustentabilidade, pode-se dizer que essa unidade da Federação se apresenta com níveis críticos com relação a recursos hídricos, biodiversidade e florestas.

Com o enfrentamento dos problemas e a atuação da governança ambiental, observou-se que as medidas adotadas, tais como a criação de unidades de conservação, apesar de atingir alto percentual do território, não asseguram a proteção da natureza, devido à pouca efetividade, em especial a falta de fiscalização sistemática, a carência de infraestrutura e de pessoal dos órgãos responsáveis, e pouca prioridade política para a definição de ações.

No caso específico dos recursos hídricos, as ações das instituições responsáveis pelo tema se dão muito mais no sentido de viabilizar o suprimento da demanda do que propriamente na contenção da degradação, buscando soluções que efetivam o abastecimento a partir de áreas externas ao DF, como a UHE Corumbá IV, ou até mesmo com retirada de água do Lago Paranoá, valendo-se de um sistema específico de despoluição e de tratamento da água. Os entrevistados percebem bem essa problemática e se preocupam com os custos sociais, econômicos e ambientais para essa solução.

Com relação à visão dos atores sociais envolvidos na pesquisa, pode-se concluir que apresentam preocupações pessoais às vezes distintas dos mandatos institucionais relativos aos cargos que ocupam.

Os temas ambientais mais frequentes foram a temática da urbanização e suas consequências para a degradação ambiental e da qualidade de vida, e a quantidade e qualidade de água disponível para o abastecimento do DF, consequência da urbanização descontrolada e da degradação de mananciais e de reservas ambientais.

A governabilidade do DF, a partir dos resultados das entrevistas, mostra-se em exercício explícito de abuso do poder, parcial e tendenciosa, na busca de benefícios econômicos próprios por parte de alguns dirigentes – a exemplo do então vice-governador Paulo Otávio, reconhecido como o maior incorporador e construtor da região –, assim como benefícios políticos para o governador, ao atender moradores situados em áreas ambientalmente inadequadas, com fins eleitoreiros. Como consequência, a governança ambiental fica comprometida, por essa parcialidade no processo de execução das atribuições institucionais, quando da execução de políticas governamentais.

A maioria dos entrevistados confirmou o pensamento de Cavalcante (2006, p. 14) que afirma que é um enorme desafio para a governança ambiental o preconceito dos atores envolvidos na governabilidade ao assumirem publicamente que o meio ambiente é uma barreira ao desenvolvimento econômico do DF.

Tendo a boa qualidade de vida como meta prioritária e fundamental de todas as práticas de governança (na esfera pública e privada), a sustentabilidade ambiental não é e não pode ser vista (ou manejada) como instrumento impeditivo ou de retardo à expansão e ao crescimento econômico, mas, na percepção dos entrevistados, não é o que acontece no DF, com a degradação ambiental crescente.

Independentemente da natureza da instituição do entrevistado, observou-se que, em geral, há a percepção de que o setor ambiental se mantém com baixa prioridade, comparando-o com outras políticas públicas correlacionadas, como a urbana e a econômica.

Pode-se dizer ainda que a situação atual da governança ambiental no DF, fortemente centrada em instituições governamentais, está comprometida em termos de credibilidade em função da ineficiência burocrática, da busca de arrecadação para a manutenção do sistema governamental, do fortalecimento do sistema de comando e controle e pela corrupção, fatores que fortalecem o ceticismo nas instituições públicas

A governança ambiental no DF incorpora a ideia de comando, coordenação, intervenção e implementação com os mecanismos de comando e controle, pelo licenciamento ambiental, principalmente, sendo o foco das atenções de instituições governamentais distritais, federais, do setor privado e da sociedade civil organizada. Essa situação compromete a gestão ambiental efetiva e o alcance da boa governança ambiental.

Os mecanismos de legitimação e de negociação entre os diversos atores sociais envolvidos no desenvolvimento econômico do DF e em sua sustentabilidade não alcançam plenamente os dois elementos centrais para que um sistema de governança seja considerado como justo e válido, sendo estes a vontade ou aceitação, pelos associados públicos e privados, de uma estrutura ampla que gerencie os seus negócios e um processo de negociação e equilíbrio de poder.

Apesar de a maioria dos entrevistados reconhecer seus esforços no alcance dos oito critérios da boa governança (a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso, a igualdade e a inclusividade, a efetividade e a eficiência, e o suporte à auditoria), existem ainda entraves diversos que dificultam esse alcance. Os mais citados foram carência de infraestrutura e de pessoal capacitado, pouca prioridade no setor ambiental, superposição de competências, pouca articulação entre as instituições envolvidas, na execução de ações integradas com objetivos comuns, e pouca participação da sociedade no processo de tomada de decisão.

A construção de Brasília e o estabelecimento do Distrito Federal sempre estiveram associados ao planejamento governamental, com base nas características ambientais, na disponibilidade de recursos naturais e nos seus usos potenciais para o desenvolvimento econômico. Apesar disso, a existência de estudos técnicos e de planejamentos urbanos diversos não assegurou a sustentabilidade do processo de desenvolvimento econômico do DF, cuja expressão maior é a urbanização intensa verificada nos últimos anos, tendo sido esse o maior problema ambiental na percepção dos entrevistados.

O Distrito Federal, como unidade federativa, reproduz o contexto nacional do desenvolvimento econômico com degradação ambiental, do uso inadequado dos recursos naturais e dos problemas socioambientais diversos, ameaçando o desenvolvimento sustentável.

Considerando o histórico da governança ambiental, houve uma sucessão de arranjos institucionais e de alterações constantes na estrutura do setor ambiental, visando ajustes políticos e ações prioritárias dos governos do DF. Tais mudanças não se refletiram em melhoria do estado do meio ambiente, na percepção dos entrevistados, especialmente na condição da estrutura de governo atual (2010), com uma Subsecretaria de Meio Ambiente ligada à uma Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que tem priorizado ações de regulamentação e consolidação de espaços urbanos.

A percepção da maioria dos entrevistados é de que a condição de Subsecretaria de Meio Ambiente, considerando o status anterior de Secretaria, reflete a pouca importância dada ao atual governo (2010) à questão ambiental, comprometendo a governança ambiental.

Assegurar a implantação das unidades de conservação e garantir alguma conectividade entre elas nos corredores ecológicos, proteger os mananciais restantes, promover a recuperação de áreas degradadas com reintrodução de espécies extintas localmente, envolver a sociedade na proteção da biodiversidade e dar meios para que os órgãos ambientais cumpram os seus mandatos institucionais referentes à proteção da biodiversidade são desafios colocados à governança ambiental do DF, mas, segundo os entrevistados, para que isso ocorra, é necessária uma maior cobrança da sociedade junto às instituições incluídas na governabilidade e na governança ambiental.

A aplicação dos métodos de análise de conteúdo e de discurso se mostrou adequada para conhecer a diversidade de temas sociais, ambientais, econômicos e a complexidade e complementariedade, facilitando a identificação da inserção de cada ator social na construção da governabilidade e na governança ambiental do DF e o seu grau de envolvimento no alcance de seus mandatos institucionais.

O discurso praticado pelos entrevistados denota elevada afinidade com o discurso da sustentabilidade, da justiça social, da equidade, da democracia e da participação social na construção das agendas de desenvolvimento para o DF. De modo geral, há sintonia nas percepções dos problemas ambientais, sociais e econômicos, e compartilham das mesmas preocupações e visões quanto ao futuro, a partir da contextualização da governabilidade e da governança ambiental descritos.

A partir dos resultados e da análise com a utilização de procedimentos metodológicos, a partir da análise de conteúdo e de discurso, foi possível identificar uma percepção geral de fragilidade na governança ambiental, resultante de um comprometimento maior da governabilidade com o desenvolvimento econômico do DF, colocando em segundo plano as ações voltadas para se alcançar os critérios da boa governança.

Essa situação leva à baixa capacidade de se reverter o quadro atual de degradação ambiental, percebido pela maioria dos entrevistados, apesar de existir, em graus diferentes, otimismo em relação ao futuro, atribuindo a esse sentimento o envolvimento mais efetivo da sociedade no processo de tomada de decisão e na crença de que apesar das dificuldades, as instituições estão investindo na melhoria dos processos gerenciais, o que resulta em maior efetividade para a governança ambiental.

Os temas ambientais mais citados, que representam as percepções dos entrevistados, foram a urbanização descontrolada e seus efeitos negativos associados, como a perda da biodiversidade e a fragmentação de ecossistemas, a poluição pelos esgotos, a redução da recarga de aquíferos, a drenagem superficial comprometida, que resulta em inundações, e a contaminação por resíduos sólidos.

Aparece como tema muito significativo a perda de quantidade e da qualidade de recursos hídricos e o comprometimento do abastecimento de água em todo o DF, a poluição

de cursos d'água por agrotóxicos e esgotos, a redução das florestas e a perda da qualidade de vida, principalmente devido ao estresse de trânsito, à poluição do ar e sonora nos centros urbanos, a degradação das unidades de conservação pela não consolidação e os danos causados por deposição irregular de resíduos sólidos e o uso não controlado do fogo em propriedades vizinhas.

Com relação aos entraves ao alcance da boa governança ambiental, destacam-se a fraqueza dos órgãos ambientais, a escassez de pessoal e a baixa capacitação técnica e gerencial dos servidores, a deficiência de equipamentos, a falta de práticas administrativas que propiciem revisão de procedimentos e de melhoria contínua da informação de apoio à tomada de decisão da ação institucional.

Os entrevistados mostraram-se bem informados, engajados nas atribuições inerentes aos cargos que ocupam, com excelente conhecimento sobre a temática ambiental e fluidez no discurso ambiental. A maioria mostrou-se preocupada com a situação ambiental e com o futuro do DF, que perde aos poucos a singularidade, assumindo os mesmos problemas dos demais centros urbanos do País.

Outros temas ainda citados foram a agressão ao Plano Piloto, que ameaça o título de Brasília de Patrimônio da Humanidade, a favelização e a formação de bolsões de pobreza nas regiões periféricas do DF.

Os problemas político-institucionais identificados que mais afetam negativamente à governança ambiental são a variedade e a superposição de competências das instituições, a complexidade da legislação, por dar tratamento diferenciado ao DF, como a não existência de municípios e poderes decisórios restritos ao GDF e concentrados na figura do governador, o desequilíbrio entre as instituições que atuam na governança ambiental, em termos de suporte político e financeiro, a desarticulação nas agendas institucionais e políticas, a insuficiência de pessoal e sua qualificação.

Os problemas ambientais futuros apontados pelos entrevistados, a partir da situação atual, são a fragmentação de habitats, de corredores ecológicos, de unidades de conservação, invasões e urbanização de áreas protegidas por lei, como áreas de preservação permanente e unidades de conservação, estresse hídrico com redução acentuada de água disponível por habitante, gerando conflitos sociais pelo acesso à água, e a contaminação do lençol freático pelo aumento da urbanização e do uso de fossas.

Fatores mais ressaltados pelos entrevistados que contribuem para a baixa efetividade da governança ambiental no DF são: a pouca integração na execução de ações inerentes aos mandatos institucionais (desperdício de recursos), as ingerências políticas, a descontinuidade administrativa, a pouca representatividade de atores sociais no processo de gestão ambiental.

Com relação à visão dos atores sociais envolvidos na pesquisa, pode-se concluir que apresentam preocupações pessoais e focos institucionais distintos como a urbanização descontrolada e suas consequências para a degradação ambiental e da qualidade de vida, que se constitui no maior problema ambiental do DF, e o contexto rural que é praticamente desconsiderado pela maioria, e que alcança 15% do seu território, mostrando distanciamento dos entrevistados com a problemática ambiental no meio rural, tendo, em alguns casos, ficado restrito à contaminação do solo por agrotóxicos, assim como à perda da biodiversidade por desmatamentos.

Ao comparar as análises realizadas sobre o estado do meio ambiente do DF, com base na metodologia PEIR, com os resultados e as análises das entrevistas, pode-se dizer que os temas mais críticos apresentaram convergência. São eles a urbanização descontrolada, o crescimento populacional, o comprometimento da disponibilidade hídrica e as queimadas que causam perda de biodiversidade e poluição do ar.

Como conclusão principal pode-se afirmar que a integração institucional mostra-se como um critério muito relevante, mas não é devidamente especificado como critério de boa governança (ambiental). Os critérios de boa governança não asseguram seu pleno alcance sem o comprometimento político da governabilidade com a temática da sustentabilidade ambiental.

O poder econômico, a princípio, direciona as agendas de desenvolvimento no DF e pouco se altera com as agendas ambientais colocadas como política ambiental, como a Agenda 21 e a Reserva da Biosfera do Cerrado. Com isso, Brasília perde paulatinamente a sua singularidade de cidade planejada e adequada à boa qualidade de vida e apresenta, cada vez mais, os mesmos problemas das demais capitais do País, entre eles o estresse urbano gerado pelo adensamento populacional, trânsito congestionado, escassez de espaço para estacionamentos, poluição do ar por veículos, elevado número de acidentes de trânsito, violência urbana, favelização, entre outros.

A participação da sociedade, na percepção dos entrevistados, se dá muito mais na defesa de interesses pessoais, com o favorecimento na manutenção de moradias construídas em áreas ilegais e inadequadas ao meio ambiente e benefícios financeiros especulativos no mercado imobiliário, do que na participação em fóruns e comitês ambientais, como o Conam, os conselhos ambientais das regiões administrativas, os comitês de bacia hidrográfica, entre outros.

A sociedade civil organizada está pouco engajada na temática ambiental, com organizações fracas, pequenas e pouco representativas, com pouca ou nenhuma influência no processo de governança ambiental, em especial porque algumas delas estão localizadas no DF e desenvolvem ações em todo o território nacional, com poucas agendas de trabalho locais.

Quanto às instituições da governança ambiental, estas atuam com foco no comando e controle, com baixa efetividade e sem agenda comum de sustentabilidade. Essa inexistência de uma agenda comum resulta em conflitos de interesse e visões institucionais distintas quanto ao processo de tomada de decisão para o uso dos recursos naturais e o uso e ocupação do solo, além da perda de efetividade, de eficiência e eficácia no alcance de seus objetivos e na consolidação da boa governança ambiental.

Há uma percepção geral de que os problemas tendem a se agravar devido à falta de um processo articulado de revisão da situação descrita e construção de uma agenda de desenvolvimento que realmente se apoie em bases sustentáveis, com possibilidade de reversão desse quadro somente a partir da percepção da sociedade da necessidade premente de mudança desse contexto, pela percepção da perda da qualidade de vida e das condições mínimas de sobrevivência, devido à degradação ambiental e social estabelecidas no Distrito Federal.

As instituições envolvidas na pesquisa alcançam parcialmente os critérios da boa governança, sendo que nenhuma os alcançou plenamente. Os critérios mais críticos identificados foram: participação, responsabilidade, orientação por consenso e eficiência.

A melhoria da governança ambiental poderá resultar em melhoria do estado do meio ambiente do DF, mas dependerá da vontade política da governabilidade em assumir uma agenda de desenvolvimento econômico que leve em consideração a construção coletiva de uma agenda ambiental integrada, participativa e efetiva, com definições claras de competências e responsabilidades dos atores sociais envolvidos.

REFERÊNCIAS

ABNT. **Sistemas de Gestão Ambiental**: especificações e diretrizes para o uso. NBR ISO 14001. Rio de Janeiro, 1996.

ABRAMOVAY, R. **Preservar para lucrar com os cerrados**. São Paulo: Gazeta Mercantil 22 de maio 2000. p. A3. Disponível em: <http://www.abramovay.pro.br/artigos_jornal/2000/Preservar_para_lucrar.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2009.

ABRAMOVAY, R. Representatividade e inovação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Brasília, IICA-SDT/MDA, ago. 2005.

ACSELRAD, H. Justiça Ambiental. In: FERRARO JUNIOR, L. A. (Org.). **Encontros e caminhos: formação de educadoras (es) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA. Diretoria de Educação Ambiental, 2005. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/27707/1/POLITICAS-PUBLICAS-E-INJUSTICA-AMBIENTAL-O-CASO-DA-VILA-ESTRUTURAL/pagina1.html#ixzz1EtXZbpA3>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

ADASA. **Mapa de outorgas emitidas pela Adasa**. Brasília: Adasa, 2010. Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=402%3Asistema-de-recursos-hidricos-do-df-mapa-outorgas&catid=79&Itemid=303>. Acesso em: 2 abr. 2010.

ADASA. **Mapa de recursos hídricos do DF e mapa de uso e cobertura da terra**. Brasília: Adasa, 2010. Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=395%3Asistema-de-recursos-hidricos-do-df-mapa-uso-e-cobertura-da-terra&catid=79&Itemid=303>. Acesso em: 6 abr. 2010.

ADASA. **Mapa hidrográfico do Distrito Federal**. Brasília: Adasa, 2010. Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=396&Itemid=303>. Acesso em: 13 fev. 2010.

ADASA. **ETEs e pontos de captação da CAESB, por bacia hidrográfica do DF**. ADASA, 2010.

AGENCIA PORTUGUESA DO MEIO AMBIENTE. **Proposta para um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável**. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/INSTRUMENTOS/SIDS/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 17 set. 2009.

AGUIAR, L. M. de S.; SOUZA, J. A. de C.; SOUZA, E. dos S. de. Fauna do Bioma Cerrado. **Agência de Informação Embrapa**, 2009. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia16/AG01/arvore/AG01_33_911200585232.html>. Acesso em: 20 abr. 2010.

AHRENS, S. **O novo código florestal brasileiro**: conceitos jurídicos fundamentais. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 8., 2003. São Paulo. CD-ROM.

ALCORN, J. B.; LUQUE, A.; VALENZUELA, S. Global governance and institutional trends affecting protected areas management: challenges and opportunities arising from

democratization and globalization. In: JOHNSON, J.; PANSKY, D. (Ed). **Governance of Protected Areas**. Ottawa, Canada: Parks Canada, 2003.

ALHO, C.; MARTINS, Ed. **De grão em grão, o cerrado perde espaço**. Brasília: WWF, 1995.

ALMEIDA, J. R.; MELO, C. S.; CAVALCANTI, Y. **Gestão Ambiental**: Planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação. Rio de Janeiro: Thex, Ed., 2000. 259 p.

ALTRAN/TCBR/GDF. **Relatório de avaliação ambiental estratégica**. Programa Brasília Integrada. Brasília: Altran/TCBR/GDF, 2007.

ANA. **Outorga**: Perguntas e respostas frequentes. Brasília: ANA, 2010. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/gestaoRecHidricos/Outorga/default2.asp>>. Acesso em: 6 abr. 2010.

ANA/MMA/PNUMA. **GEO Brasil**: Recursos Hídricos: componente da série de relatórios sobre o estado do meio ambiente e perspectivas do meio ambiente no Brasil. Brasília: ANA, 2007. 264 p.

ANASTASIA, F.; AZEVEDO, S. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, (85), jan./mar., 2002.

ANASTASIA, F. Responsabilización por el control parlamentario. In: **La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba; Caracas: Clad, 2000.

ANDA. **Peixes aparecem mortos no Lago Paranoá, DF**. Edição em 7 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.anda.jor.br/?p=33973>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

ANDERSSON, T, Government failure – the cause of global environmental mis-management. **Ecological Economics**, n. 4, p. 215-236, 1991.

ANDRADE, L. M. S.; GOUVÊA, L. A. C. Vila Varjão: o problema da habitação como uma questão ambiental. In: CONFERÊNCIA LATINO AMERICANA DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL, 1., 2004; ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 10., 2004. São Paulo, 18-21 jul. 2004. ISBN 85-89478-08-4. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/pesquisadores/Alberto/curr%EDcuo%20liza/4.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

ANDRADE, M. C. **O desafio ecológico**: utopia e realidade. São Paulo: Hucitec, 1994.

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: Enap, 2002. (Texto para Discussão, n. 45). Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1649>. Acesso em: 3 fev. 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Grupo discute implementação de propostas de Governança Ambiental**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do estado de Minas Gerais. 2006. Disponível em: http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/Not_613129.asp. Acesso em 15/12/2009.

AZEVEDO, A. V. Durma-se com um barulho desses! **Jornal O Globo**, Rio 13 maio, 1990.

AZEVEDO, G. C. Uso de jornais e revistas na perspectiva de representação social de meio ambiente. In: REIGOTA, M. (Org.). **Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo, ANPOCS/ Vértice, 1991.

BAKHTIN, M. **Problemas da poética de Dostoiévski**. Rio de Janeiro, 1972.

BAKHTIN, M. **Problemas da poética de Dostoievsky**. Tradução de: Paulo Bezerra. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1979.

BAPTISTA, G. M. M. **Diagnóstico ambiental de erosão laminar: modelo geotecnológico e aplicação**. Brasília: Universa, 2003. 140 p.

BARBANTI JUNIOR, O. **Conflitos socioambientais: teorias e práticas**. In: I ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, (ANPPAS), 1., 2001. Indaiatuba, SP, 2001.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2004.

BECKER, B. A Amazônia pós ECO-92: por um desenvolvimento regional responsável. In: BURSZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. 161 p.

BECKER, B. **Revisão das Políticas de Ocupação da Amazônia: é possível identificarmodelos para projetar cenários?**, n. 12, set. 2001, p.135-159.

BECKER, H. S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BERTRAN, P. **História do Homem e da Terra no Planalto Central: Eco-História do Distrito Federal – do Indígena ao Colonizador**. Brasília: Solo, 2004. 324 p.

BEZERRA, A. B. **Análise da sustentabilidade de bacias hidrográficas do estado do Ceará**. 2007. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuaria e Contabilidade. Fortaleza, 2007.

BOAVENTURA SANTOS, de S. Tempo Social. **Revista Sociologia**, USP, São Paulo, v. 5, n. 1/2, p. 31-52, nov. 1994.

BOECHAT, J. Vida Urbana: Quanto Barulho. Brasília, **Correio Braziliense**. Caderno Política e Economia do DF. Edição de 17 maio 2010. p. 19.

BOFILL, M. I.; BREDT, A.; CÂMARA, J. B. D. A Implantação do Aproveitamento Hidroelétrico Queimado e a Epizootia de Raiva em Herbívoros na Bacia Hidrográfica do Rio Preto, Distrito Federal. Rio de Janeiro: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA DA SAÚDE E I ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE GEOGRAFIA DA SAÚDE, 2., 2005. **Anais...** 2005.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 52, v. 18, p. 125-138, jun. 2003.

BRANDT, W. **Common Crisis North-South: Cooperation for World Recovery – The Brandt Commission**. Cambridge, MA: The MIT Press, 1983. 186 p.

BRANDT, W. **North-South: A Program for Survival.** A Report of the Independent Commission on International Development Issues – The Brandt Report. Cambridge, MA: The MIT Press, 1980. 304 p.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais:** meio ambiente, saúde. Brasília, 1997. v. 9, p. 47-54.

BRASIL. Senado Federal. Decreto Nº. 4.494 de 18 de janeiro de 1922. Determinada que a pedra fundamental da Capital Federal seja lançada no Planalto de Goyaz, no dia 7 de setembro de 1922 e dá outras providências. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Informações, 2000. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=31112>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da Constituição Federal. In: MMA/SRH. **Recursos Hídricos – Conjunto de Normas Legais.** 2. ed. Brasília: MMA, 2002. p. 23-33.

BRASIL. Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VI da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União.**

BRASIL. Lei n. 6.938. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.** 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 abr. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado para a cidadania.** São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul/ago. 2000

BRITO, F. A.; CÂMARA, J. B. D. **Democratização e gestão ambiental:** em busca do Desenvolvimento Sustentável. Petropolis, RJ: Vozes, 1999.

BROWN, L. R. **Eco-Economy:** Building an Economy for the Earth. Earth Policy Institute. New York: W. W. Norton & Company, 2001. 334 p.

BROWN, L. R. **Estado do mundo.** Relatório do Worldwatch Institute – sobre o avanço em direção a uma sociedade sustentável. 2001. Disponível em: <www.wwi.org.br>. Acesso em: 20 abr. 2010.

BURSZTYN, M. **O país das alianças.** Brasília: Vozes, 1990. 139 p.

BURSZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, 1993. 161 p.

BURSZTYN, M. Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. In: UNB. Departamento de Sociologia. **Revista Sociedade e Estado**, v. 10, n. 1, p. 97-124, 1995.

BURSZTYN, M. A. A. **Gestão ambiental:** instrumentos e práticas. 1. ed. Brasília: Ibama, v. 1, 1994. 160 p.

BURSZTYN, M. A. A.; BURSZTYN, M. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTOS, E. P.; VIANNA, J. N. S. **Economia, meio ambiente e comunicação.** Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 85-112.

BURSZTYN, M.; ALVES, M. O. **Panacéias da boa governança**: o caso do Programa Brasileiro de Combate à Desertificação. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8., 2009. Cuiabá: eco-Eco, 2009. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-1-145-20090617015454.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

BURSTZYN, M.; FONSECA, I. F. da. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

CAESB. **A empresa**: institucional – histórico. Brasília: Caesb. 2009. Disponível em: <http://www.caesb.df.gov.br/_conteudo/aEmpresa/aempresa.asp?menuprincipal=1>. Acesso em: 13 out. 2009

CALAME, P.; TALMANT, A. **Questão do estado no coração do futuro**: o mecano da governança. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CALCAGNO, L. Empreiteira responsável por vazamento é multada em mais R\$ 100 mil. Brasília, **Correio Braziliense**, Edição de 17 dez. 2009.

CÂMARA, J. B. D. **Análise da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu, como instrumento de planejamento e gestão ambiental**. 1993. Dissertação (Mestrado em Ecologia) – Universidade de Brasília, Departamento de Ecologia. Brasília, 1993.

CÂMARA, J. B. D. Experiencia de Evaluación Ambiental Estratégica en Brasil: El Proyecto GEO (Relatorio Perspectivas del Medio Ambiente Mundial). In: TALLER PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA. Colômbia: Cartagena de Índias, 2003.

CÂMARA, J. B. D.; SANTOS, T. C. C. (Orgs.). **Relatório Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – GEO Brasil**. Brasília: Edições Ibama, 2002. 447 p.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. **Câmara discute os desafios da Agenda 21 no DF**. Brasília: Câmara Legislativa do DF. 2009. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/noticias/xffff>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. **CPI da grilagem**. 1995. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/processo-legislativo-1/comissoes/temporarias/parlamentares-de-inquerito-cpi/cpis-encerradas/cpi-da-grilagem/>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. Relatório Final da CPI da Grilagem. Brasília: **Diário da Câmara Legislativa do DF**. Publicado em 3 de julho de 1995, ano IV, nº 123, Suplemento 2.

CAMARGO, A. Agenda 21 Brasileira, descentralização de políticas e democratização do planejamento. In: FELDMANN, F.; CRESPO, S.; DRUMMOND, J. A. (Ed.). **Rio+10 Brasil**: uma década de transformações. Rio de Janeiro: Iser/MMA/FBMC; Quickgrafic Editora, 2002. p. 162-169.

CAMARGO, A. Governança para o Século 21. In: TRIGUEIRO, A. (Ed.). **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 307-321.

CAMPANA, N. A.; MONTEIRO, M. P.; KOIDE, S.; NETO, O. C. Avaliação quantitativa dos Recursos Hídricos superficiais do Distrito Federal. In: MMA/SRH; Sematec/DF; Iema/DF.

Inventário hidrogeológico e dos Recursos Hídricos superficiais do Distrito Federal: relatório técnico: Brasília, 3 v., 1998.

CAMPOS, J. E. A desordem dos poços. Brasília, **Correio Braziliense**, 2006. Disponível em: <http://www.saude.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=30944>. Acesso em: 14 dez. 2009.

CAMPOS, J. E. Hidrogeologia do Distrito Federal: Bases para a Gestão dos Recursos Hídricos Subterrâneos. **Revista Brasileira de Geociências**, v. 34, n. 1, p. 41-48, mar. 2004.

CAMPOS, A. M. **Obras do PAC para o DF**. Brasília, Correio Braziliense. Edição de 16 mar. 2009. Disponível em: <http://www.so.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=81368>. Acesso em: 11 dez. 2009.

CAPRA, F. **O Ponto de Mutação:** A Ciência, a Sociedade e a Cultura Emergente. 25. ed. São Paulo: Cultrix, 1982. 447 p.

CARVALHO, C. G. de. **Introdução ao Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo, SP: Ed. Letras e Letras, 1991.

CARSON, R. **Silent spring**. New York: Houghton Mifflin Company, 1962. 368 p.

CASTRO, E. R. C. **Contribuição ao estudo do impacto do estacionamento na poluição do ar**. 2000. 133 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Brasília, 2000.

CASTRO, A. L. C. **Manual de desastres**. 1ª Parte – desastres humanos. 1. ed. Brasília: Defesa Civil/MI, 2004. 452 p.

CAVALCANTI, B. S.; PECCI, A. **Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador:** Análise das Agências Reguladoras Estaduais. Rio de Janeiro: FGV/Ebap, 2001.

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 1, p. 1-10, 2004.

CAVALCANTI, C. Uma Tentativa de Caracterização da Economia Ecológica. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n.1, jan/jun, 2004.

CAVALCANTI, C. Governança ambiental no Brasil: Um panorama ecológico-econômico. In: SEMINÁRIO SOBRE A GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO, REALIDADE, RUMOS, 1., 2006. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

CAVALCANTI, B. S. Reflexões sobre estratégias de consolidação da capacidade de governabilidade na América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008. Buenos Aires, Argentina, 4 a 7 nov. 2008.

CHAMBERS, N.; SIMMONS, C.; WACKERNAGEL, M. **Sharing Nature's Interest:** Ecological Footprints as an indicator of sustainability. London: Earthscan Publications, 2000.

CHAMBERS, W. B.; GREEN, J. F. (Ed.). **Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms**. Tokyo: United Nations University Press, 2005.

CHAVES, H. M. L.; ROSA, J. W. C.; SANTOS, M. V.; SAMPAIO, C. M.; MOTA, I. S. A. Evolução da Erosão do Solo no Distrito Federal no Período de 1953 a 1991. In: SIMPÓSIO

BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 8., 1996. **Anais...** Salvador: Inpe, 14-19 abr. 1996. p. 99-101.

CHRISTOFIDIS, D. **Água, ética, segurança alimentar e sustentabilidade ambiental**; Bahia: Análise & Dados, Salvador 2003, v. 13, n. Especial, p. 371.

CLARK, W. W. **Hearing**: The effects of noise. *Otorringologo head surg.* 1992. v. 106, p. 669-676 .

CLEVELAND C. J.; LEE, J. A (Ed.). **Encyclopedia of Earth 2007**. "Marsh, George Perkins." Washington, DC: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment. [First published in the Encyclopedia of Earth September 22, 2006; Last revised December 17, 2007; Retrieved May 23, 2010]

CLUB OF ROME. **Limits of Growth**: The 30-Year Update. 2004. Disponível em: <<http://www.clubofrome.at/brasil/archive/index.html>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

CMMAD (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CODEPLAN. **Distrito Federal**: síntese de informações socioeconômicas. Brasília: Codeplan/GDF, 2006. 68 p.

CODEPLAN. **Anuário estatístico do Distrito Federal**. Brasília: Codeplan, 2007.

COELHO, M.; DINIZ, E. **Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A.; GALVANAZZE, C.; MENINO, F. **As regras do jogo e o jogo das regras – movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil)**. São Paulo: Cebrap, 2005.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 312 p.

COLLI, G. R.; BASTOS, R. P.; ARAÚJO, A. B. The character and dynamics of the Cerrado herpetofauna. In: OLIVEIRA, P. S.; MARQUIS, R. J. (Ed.). **The Cerrados of Brazil. Ecology and natural history of a neotropical savanna**. New York: Columbia University Press, 2002. p. 223-241.

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CPDS) E AGENDA 21 NACIONAL. **Agenda 21 Brasileira**: plataforma de ação da CPDS. Texto para discussão, 2002.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **An overview of our Global Neighbourhood – The Report of the Commission on Global Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

CONAMA 2005. **Resolução nº 357**, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

CORDIOLI, M. S. C. **O Parcelamento do Solo no Distrito Federal**: o papel do Ministério Público, Justiça e Gestão Ambiental. 2005. Dissertação (Mestrado) - CDS/UnB, Brasília, 2005.

CORUMBÁ CONCESSÕES. **Estrutura do aproveitamento**. 2010. Disponível em: <<http://www.corumbaconcessoes.com.br/br/institucional.aspx>>. Acesso em: 5 fev. 2010.

CORREIO BRAZILIENSE. **Ações de combate ao mosquito deixarão de ser concentradas apenas em áreas críticas**. Brasília, Edição 6 dez. 2010.

COSTA, N. do R. **Reforma Administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do estado**. Fiocruz/Ensp; UFF, 1998.

COSTA, S. **Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil**. 2003. Disponível em: <http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm>. Acesso em: 13 maio 2003.

COSTA, E. S. **Efeitos da poluição do ar relacionados com o crescimento da área urbanizada e do número de veículos automotores no Distrito Federal**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2002.

COSTA, S. S. da; CRUZ, L. M.; OLIVEIRA, J. A. A. de. e cols. **Otorrinolaringologia – princípios e prática**. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 1994. p. 12-56.

COSTA NETO, C. Agricultura sustentável tecnologias e sociedade. In: PRONEX. **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, R. et al. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, SP: Ed. Cabral Universitária, 2002. 45 p. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

DAHL, A. The big picture: comprehensive approaches. In: MOLDAN, B.; BILHARZ, S. (Ed.). **Sustainability indicators: report of the project on indicators of sustainable development**. Chichester: John Wiley & Sons, 1997.

DAHL, R. **Democracy and its Critics**. New Haven: The Yale University Press, 1982.

DALTRO, W. L. **Araras – 1902: história da primeira festa das árvores do Brasil**. Araras: Topázio, 2002.

DEAN, W. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira**. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das letras, 1996, 484 p.

DEFESA CIVIL. **Desastres notificados à Sedec/MI**. 2010. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/desastres/desastres>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

DIAS, B. F. S. A conservação da natureza. In: PINTO, M. N. (Ed.). **Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas**. Brasília: Sematec; Universidade de Brasília, 1993.

DIAS, B. F. S. **Alternativas de desenvolvimento dos Cerrados**. Brasília: Ibama, 1992. 97 p.

DIAS, B. F. S. A conservação da natureza. In: PINTO, M. N. (Org.). **Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. p. 607-663.

DIAS, B. F. S. Degradação ambiental: os impactos do fogo sobre a biodiversidade do Cerrado. In: GARAY, I.; BECKER, B. K. (Org.). **Dimensões humanas da biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade natureza no século XXI**. Petrópolis: Vozes, 2006. p.187-188.

DIAS, B. F. S. Conservação da biodiversidade no bioma Cerrado: histórico dos impactos antrópicos no bioma Cerrado. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008. p. 303-333.

DIAS, E. C. D. **Tutela jurídica dos animais**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

DIAS, G. F. D. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. 7. ed. São Paulo: Gaia, 2001.

DIAS, G. F. D. **Fundamentos de educação ambiental**. 3. ed. Brasília: Universa, 2004.

DIEESE. **Estatística do meio rural**. São Paulo: Dieese, 2006. 276 p.

DIEGUES, A. C. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1989.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocável**. São Paulo: Hucitec, 1994.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 2, mai/ago, 1996.

DINIZ, J. E. **Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada?** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2010.

DINIZ, M. **Sesmarias e posses de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira**. São Paulo: Arquivo Histórico de São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/Sesmarias.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

DINIZ, M. Sesmarias e posses de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo**. Edição n. 2, jun. 2005.

DIRECÇÃO GERAL DO AMBIENTE (DGA). **Proposta para um sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável**. Lisboa: DGA/MA, 2000. Disponível em: <http://sustentabilidadereal.conectt.com.br/cursos/Documents/artigo_Gro.pdf>.

DNPM. **Portaria nº 266** do Departamento Nacional de Produção Mineral, de 10 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Port_266_08.htm>. Acesso em: 17 abr. 2010.

DNPM. **Mineração no Brasil Colônia e Império**. Salvador: DNPM. 2008. Disponível em: <www.dnpm.gov.br/ba/conteudo.asp?IDsecao=511&IDpagina=708>. Acesso em: 15 out. 2008.

DOBSON, K. Is physics debatable? **Phys. Educ.**, v. 35, n. 1, 2000.

DOLABELA, R. F.; BEMFICA, J. do C. **A produção de informação sobre meio ambiente no Brasil: condicionantes técnicos, sociais e políticos**. In: ENANCIB, 7., 2006. Grupo Temático: GT 5 – Política, Ética, e Economia da Informação. Marília/SP, 2006.

DRUMMOND, J. A. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988 – comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e Sociedade**, v. 2, n. 3/4, 1998-1999. p. 127-149.

DRUMMOND, J.; BARROS-PLATIAU, A. F. Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview. **Law & Policy**, v. 28, n. 1, p. 83-108, 2006.

DUARTE, L. M. G.; WEHRMANN, M. E. S. Desenvolvimento e Sustentabilidade: Desafios para o Século XXI. Salvador, **Revista CAR**, p. 1-22, 2002.

DUARTE, L. C. B. **Política externa e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DUTRA, D. **America Latina: governabilidade, governance e desenvolvimento**. In: ILASSA27 Student Conference on Latim America, Feb. 2007.

EHLERS, E. M. **O que se entende por agricultura sustentável?** 1994. 161 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

EHRlich, P. R. **The population bomb**. Revised edition. Nova York: Random House. 1968. [edição revisada, 1986]

ELMORE, R. F. Organizational models of program implementation. **Public Policy**, n. 26, v. 2, p. 158-228, 1978.

EMBRAPA. **Tecnologias de produção de soja – Região Central do Brasil**. [s/L]: 2003. Disponível em: <www.cnpso.embrapa.br>. Acesso em: 20 ago. 2010.

EMBRAPA. **Unidades de Paisagem do Distrito Federal: 1:100.000**. Documentos, 124. Brasília: Embrapa, 2004. Disponível em: <www.cnpso.embrapa.br>. Acesso em: 20 ago. 2010.

ENIZ, A.; GARAVELLI, S. L. A contaminação acústica de ambientes escolares devido aos ruídos urbanos no Distrito Federal, Brasil. **Holos Environment**, v. 6, n. 2, 2006, p. 137.

ENIZ, A.; GARAVELLI, S. L. Acoustic conditions of school classrooms in the Federal District: background noise and reverberation time. In: **Proc. of the Int. Internoise**, Rio de Janeiro, 2005.

ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Org.). **Governança ambiental global: opções & oportunidades**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.

FAGGIONATO, S. **Percepção ambiental**. Disponível em: <www.educar.sc.usp.br/textos>. Acesso em: 27 ago. 2010.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FARIA, C. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

FARIA, L. A. E. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, 320 p.

FERNANDES, R. S.; DE SOUZA, V. J.; PELISSARI, V. B.; FERNANDES, S. T. **Uso da percepção ambiental com instrumento de gestão em aplicações ligadas às áreas**

educacional, social e ambiental. Disponível em: <http://www.redeceas.esalq.usp.br/noticias/Percepcao_Ambiental.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2010.

FERRARA, L. D'. **Olhar periférico:** informação, linguagem, percepção ambiental. São Paulo: Edusp, 1993.

FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. **Revista do Serviço Público.** Brasília: Enap, 1996.

FERREIRA, J. L. F. **Contexto socioambiental da pesca artesanal no Lago Paranoá (Brasília-DF).** 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.bdttd.ucb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=98>. Acesso em: 27 mar. 2009.

FERREIRA, M. Descrição de aspectos da variante étnica usada pelos parkatêjê. **DELTA,** São Paulo, v. 21, n. 1, p.1-21. jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/delta/v21n1/27198.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

FIESP. **Governança ambiental e marcos regulatórios.** São Paulo: Fiesp. 2006.

FLIGSTEIN, N. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory,** v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001.

FOCAS, J. D. Inconfidência mineira: mediações discursivas. **Ling. (dis)curso,** v. 3, n. 2, p. 9-26, 2003.

FONSECA, F. O. (Org.). **Águas Emendadas.** Brasília: Seduma, 2008. 542 p.

FONSECA, F. O. (Org.). **Olhares sobre o Lago Paranoá.** Brasília, GDF/Semarh, 2001.

FREY, K.; Políticas públicas: **um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil.** In: PLANEJAMENTO e Políticas Públicas – PPP., n. 21, jun. 2000. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2003.

GADREY, J.; JANY-CATRICE, F. **Os novos indicadores de riqueza.** São Paulo: Senac, 2006.

GARDNER, G.; PRUGH, T. Seeding the Sustainable Economy. In: STATE OF THE WORLD: **Innovations for a Sustainable Economy.** Washington: The World Watch Institute, 2008.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GASPARINI, D. **O Município e o parcelamento do solo.** São Paulo: Saraiva, 1988.

GDF. **Terras do Distrito Federal e sua legislação.** Brasília: Codeplan/GDF, 1975. 262 p.

GDF. **Fórum da Agenda 21 terá comissão do DF.** Brasília: Agência Brasília/GDF, 2009.

GDF/GOLDER/FAHMA. **Plano de gerenciamento integrado de recursos hídricos do Distrito Federal.** Brasília: GDF, 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas da pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

- GODARD, O. A Gestão Integrada dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente: Conceitos, Instituições e Desafios de Legitimação. In: VIEIRA, F.; WEBER, J. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 201-265.
- GODARD, O. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, Jacques (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997
- GOLDER/FAHMA/SEINFRA. **Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Distrito Federal e Entorno**. 2004. 190 p.
- GOLDSMITH, A. A. Is Governance Reform a Catalyst for Development? **Governance**, v. 20, Issue 2, p. 165-186, April, 2007.
- GONÇALVES, P. R. **As Cidades Satélites de Brasília**: Registro Histórico. Brasília: Projeto Integrado de Pesquisa – PIP/Intenerâncias Urbanas, 2002.
- GORENSTEIN, F. Fórum Social Mundial: uma experiência contra-hegemônica a partir da América Latina. In: **Constituição & Democracia**: observatório dos movimentos sociais da Universidade de Brasília, n. 16, set. 2007.
- GOUDARD, D. de M. **A origem do mercado de créditos de carbono no Brasil**. Disponível em: <www.resol.com.br>. Acesso em: 27 dez. 2006.
- GOULART, G.; RODRIGUES, G. **A ameaça da leishmaniose**. Secretaria da Saúde do DF. 2010. Disponível em: <http://www.saude.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=45258>. Acesso em: 15 mar. 2010.
- GOUVÊA, R. G. Políticas públicas, governabilidade e globalização. Belo Horizonte: **Revista do Legislativo**, jan./mar, p. 59-66. 1999. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista25/ronaldo25.pdf>>. Acesso em 25/01/2009>. Acesso em: 20 abr. 2010.
- GRILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. Disponível em: <<http://sociodially.blogspot.com/2007/06/anlise-de-discurso.html>>. Acesso em: 27 jan. 2009.
- GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.
- GRUPO SANTANDER BRASIL. **Encontros de Sustentabilidade**: Gro Harlem Brundtland, 2007. p. 5.
- GUIMARÃES, R. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. (Org.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UERJ, 1997. p. 13-44.
- GUSMÃO, R. P. **Diagnóstico Brasil a ocupação do território e o meio ambiente**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALES, D.; PRESCOTT-ALLEN, R. Vôo cego: avaliação do progresso rumo à sustentabilidade. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Org.). **Governança ambiental global: opções e oportunidades**. São Paulo: Senac, 2005. p. 39-62.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, December 13, p. 1243-1248, 1968.

HAUSELMAN, P.; VALLEJO, N. **Governança por múltiplos interessados: um guia breve**. Suíça: Environmental Consulting, Secretaria de Estado da Economia; Seco, 2005. 30 p.

HEGENBERG, L. Notas sobre questões de metodologia e a ciência econômica. Rio de Janeiro, **Sep. de Revista Brasileira de Filosofia**, v. 39, n. 2, p. 207-16, 1985.

HELD, D.; MCGREW, A. (Ed.). **Governing Globalization: Power Power, Authority and Global Governance**. Cambridge: Polity Press, 2002.

HOGAN, D. J. Mobilidade populacional, sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade social. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 1, jul./dez. 2005,

HUNTINGTON, S. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária / São Paulo: Edusp, 1975.

IBAMA. **Dados de focos de calor em 2009**. 2010b. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/prevfogo/areas-tematicas/monitoramento/dados-de-focos-de-calor-em-2009/>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

IBAMA. **Dados Tabela de focos de calor no Distrito Federal no período de 1998 a 2009**. 2010a. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/prevfogo/areas/tematicas/monitoramento/dados-de-focos-de-calor-em-2009/.../1998>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

IBAMA. **Plano de manejo do Parque Nacional da Tijuca – encarte 3: análise da Unidade de Conservação**. Rio de Janeiro: Ibama, 2002. Disponível em: <<http://www.planodemanejo.kit.net/vol1/encarte3.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

IBAMA. **Parecer Técnico 079/2008 – Ditec/Ibama-DF**. Referente ao TAC do Condomínio Alto da Boa Vista. Brasília: Ibama, 2008. Não publicado.

IBAMA. **Decreto de 10 de janeiro de 2002 – APA do Planalto Central**. Brasília: Ibama, 2009. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/mostraDocLegal.php?seq_uc=93&seq_tp_documento=3&seq_finalidoc=7>. Acesso em: 12 abr. 2010.

IBAMA. **Relatório técnico produção estimada e participação relativa da pesca extrativa industrial, artesanal e aquicultura no Brasil, por Unidade da Federação, ano de 2000**. Brasília, 2000. Não publicado.

IBAM/ISER/REDEH/MMA. **Projeto GEO Cidades: relatório ambiental urbano integrado: Informe GEO Rio de Janeiro, RJ**. Rio de Janeiro: Consórcio 21, 2002.

IBGC. **Governança corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 6 fev. 2008.

IBGC. **Guia de sustentabilidade**. São Paulo: IBGC, 2007. 48 p. (Série Cadernos de Governança Corporativa, 4).

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável (IDS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável (IDS)**: Brasil 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. **Banco de dados**: estados DF síntese. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=df>>.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável (IDS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IBGE. Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil. **Estudos & Pesquisas, Informação e socioeconômica**, n. 25. Rio de Janeiro: Ibge, 2009.

IBGE. Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil. **Estudos & Pesquisas, Informação e socioeconômica**, n. 25. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IBRAM. **Parques do Distrito Federal**. Brasília: Ibram. Disponível em: <<http://www.ibram.df.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

IBRAM. **Programa Brasília Cidade 21 – Agenda 21 DF**. Brasília: Ibram, 2009. 7 p. Disponível em: <<http://www.ibram.df.gov.br/sites/400/406/00000901.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

IBRAM. **Plano de prevenção e combate a incêndios florestais do Distrito Federal**. Brasília: Ibram, 2010c. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/003/00301015.asp?ttCD_CHAVE=108264>. Acesso em: 15 out. 2010.

IGREJA, A. C. M.; PACKER, M. F.; ROCHA, M. B. **A evolução da soja no Estado de Goiás e seu impacto na composição agrícola**. São Paulo: IEA, 1988.

INDI. **Mudanças climáticas**: relatório Stern. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/relatorio-stern>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

INFOBRASÍLIA. **Brasília**: a história de Brasília – Parte II. Disponível em: <http://www.infobrasilia.com.br/bsb_h2p.htm>. Acesso em: 12 fev. 2010.

IÑIGUEZ, L. A análise do discurso nas ciências sociais: variedades, tradições e práticas. In: IÑIGUEZ, L. (Org.). **Manual de análise do discurso em Ciências Sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. p.105-16.

INPE. Climanálise. **Boletim de Monitoramento e Análise Climática**, v. 23, n. 9, set. 2008.

INPE. **Focos de queima**: acumulado de 1/1/2010 a 21/10/2010. Disponível em: <<http://sigma.cptec.inpe.br/queimadas/queimamensaltotal1.html?id=ma#>>. Acesso em: 21 out. 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Almanaque Brasil socioambiental**: uma nova perspectiva para entender a situação do Brasil e a nossa contribuição para a crise planetária. São Paulo: ISA, 2007. 549 p.

IPEA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2004. 93 p.

IPT. **Orientações para o combate à erosão no estado de São Paulo: Bacia do Peixe/Paranapanema**. São Paulo: Instituto de Pesquisa Tecnológica do Estado de São Paulo (IPT/Daee), 1986. 6 v. (IPT Relatório 24 739).

ISA. **APA do Planalto Central pretende impedir ocupação desordenada do solo no DF.** Brasília: Instituto Socioambiental, 2009. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/c/noticias?id=394>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

ISER. **O que os brasileiros pensam do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável:** pesquisa com lideranças. Rio de Janeiro: ISER; Brasília: MMA, 2002

ISSACHAROFF, S.; KARLAN, P. S.; PILDES, R. H. **The Law of Democracy:** legal structure of the political Process. 3. ed. New York: Foundation Press, 2007.

IVO, A. B. L. **Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos.** In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

JACOBI, P. R.; BARBI, F. **Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil.** In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007. **Anais...** Florianópolis: UFSC. 25 a 27 abr. 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/fabiana_barbi_pedro_jacobi.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2010.

JACOBI, P. **Diálogos em Ambiente e Sociedade no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2006. 454 p.

JACOBI, P. R. Governança dos Recursos Hídricos no Brasil: realidade, desafios e perspectivas. In: SEMINÁRIO SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO, REALIDADES, RUMOS, 1., 2006. **Anais...** Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2006.

JANUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações para a formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2001.

JESUS, A. M. de. Desenvolvimento Sustentável: O Desafio da Administração Pública Brasileira nas Dimensões de Relevância Social, da Prudência Ecológica e da Viabilidade Econômica. **Revista do Servidor Público**, Brasília, Enap, v. 55, n. 4, p. 45-66, out/dez. 2004.

JORDAN, A; WURZEL, R. K. W.; ZITO, A. R. 2003. **New Instruments of Environmental Governance? National Experiences and Prospects.** Londres: Frank Cass & Co. Ltd., 2003. 232 p.

JUSBRASIL. Lula quer mudanças em regras de licenciamento ambiental, diz Padilha. Midiamax - O Jornal Eletrônico do Mato Grosso do Sul, 10 de Agosto de 2010. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/politica/5488632/lula-quer-mudancas-em-regras-de-licenciamento-ambiental-diz-padilha>. Acesso em: 28 ago. 2010.

KANEIE, N.; HAAS, P. (Ed.). **Emerging forces in environmental governance.** Tokyo: United Nations University Press, 2004.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. **The World Bank Economic Review**, v. 18, n. 3, p. 253-287, 2004.

KEEFER, P. A Review of the Political Economy of Governance : From Property Rights to Voice Development Research Group. **World bank.** Washington, DC, 2004.

KLIGERMAN, D. C.; VILELA, H.; CARDOSO, T. A. de O.; COHEN, S. C.; SOUSA, D.; LA ROVERE, E. Sistemas de indicadores de saúde e ambiente em instituições de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 199-211, jan./mar.2007.

KLINK, C. A.; MACEDO, R. F.; MUELLER, C. C. **De grão em grão o Cerrado perde o espaço – Cerrado**: impactos do processo de ocupação. Brasília: WWF/Procer, 1995. 86 p.

KLINK, C. A.; MACHADO, R. B. A. Conservação do cerrado brasileiro. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, p. 147-153, 2005.

KÖRNER, C. Scaling from species to vegetation: the usefulness of functional groups. **Biodiversity and Ecosystem Function**, 1994.

KRAEMER, M. E. P. **Indicadores Ambientais como Sistemas de Informação**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24., 2004. Florianópolis, Univali, 3 a 5 nov. 2004.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LANNA, A. E. L. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. Brasília: Ibama, 1995. 171 p.

LEAL, S. Descentralização e Governança Local: Aportes Teóricos e Conceituais. In: LEAL, S. **Fetiche da participação popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática na cidade do Recife. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LEAL, R. G. **O parcelamento clandestino do solo e a responsabilidade municipal no Brasil: estudo de um modelo**. 2005. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=647. Acesso em: 12 set. 2009.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001. 240 p.

LEIS, H. R. **Globalização e democracia**: necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. Caxambu: ANPOCS, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_06.htm>. Acesso em: 17 dez. 2010.

LERNER, L. Políticas públicas e instrumentos jurídicos para a governança ambiental. In: SEMINÁRIO SOBRE A GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO, REALIDADE, RUMOS, 1., 2006. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2003. p. 159-241.

LEHTONEN, M. Deliberative Democracy, Participation, and OECD Peer reviews of Environmental policies. **American journal of Evaluation**, v. 27, n. 2, junho. 2006.

LEITE, L. L.; CASTRO, A. J. R. Situação dos Planos de Recuperação de Área Degradada (PRAD) nos Processos de Licenciamento de Cascalheiras no Distrito Federal. Brasília, Univera, **Revista da Universidade Católica de Brasília**. 2002.

LIMA, P. D. B. Programa Renova Desafio. In: Desburocratização em defesa do cidadão. Programa Nacional de Desburocratização. **Informativo**, v. 4, n. 17, jan./mar. 2003. Disponível em: <www.d.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2006.

LIRA, W. S.; CÂNDIDA, G. A. Análise dos modelos de indicadores no contexto do

Desenvolvimento sustentável. **Perspectivas Contemporâneas**, Campo Mourão, v. 3, n. 1, p. 31-45, jan./jul. 2008.

LITTLE, P. (Org.) Os Desafios da Política Ambiental no Brasil. In: LITTLE, P. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petropolis: IIEB, 2003. p. 13-21.

LIJPHART, A. **As democracias contemporâneas**. Lisboa: Ed. Gradiva, 1989.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, jul./aug. p. 298-310, 1972.

MACEDO, L. C.; LAROCA, L. M.; CHAVES, M. M. N.; MAZZA, V. A. Análise do Discurso: uma reflexão para pesquisar em saúde. **Comunicação, Saúde, Educação**, v. 12, n. 26, p. 649-57, jul./set. 2008.

MACIEL, B. A.; RIBEIRO, R. J. C.; BIAS, E. S.; GARAVELLI, S. L.; CAVALCANTI, M. M. Modelagem do ruído urbano como instrumento de gestão ambiental. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 14., 2009. **Anais...** Natal: Inpe, 25 a 30 abr. 2009. p. 5301-5307.

MADER, R. Vara fundiária será inaugurada em abril. Brasília, **Correio Braziliense**, Caderno de Cidades, Edição de 4 mar. 2009. Clipping Terracap.

MAGALHÃES, J. L. **Quadros de. Direito Constitucional**. Tomo I. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI JUNIOR, A.; COUTINHO, S. M. V. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 7-20, 2008.

MALO, M. C. **La coopération et l'économie sociale**. Série Cahiers du Centre de Recherche sur les Innovations Sociales dans l'Économie Sociale, les Entreprises et les Syndicats. 2000.

MALO, M. C. La gestion stratégique de la coopérative et de l'association de l'économie sociale. 1ère partie: L'entrepreneur et son environnement. **Revue Internationale de L'Économie Sociale - RECMA**, n. 281, p. 84-95, 2001.

MALO, M. C. **La coopération et l'économie sociale**. Série Cahiers du Centre de Recherche sur les Innovations Sociales dans l'Économie Sociale, les Entreprises et les Syndicats. 2000a, Disponível em: <dehttp://www.crisis.uqam.ca>. Acesso em: 20 ago. 2010.

MAPPA, S. (Org.). **Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud**. Paris: Ed. Karthala, 2004.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.). **Democracy and Accountability**. New York: Cambridge University Press, 2000.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARIN, A. A.; TORRES OLIVEIRA, H.; COMAR, V. A educação ambiental num contexto de complexidade do campo teórico da percepção. **INCI**, v. 28, n. 10, p. 616-619, oct. 2003. ISSN 0378-1844.

MARINS, S. A. **O Desempenho dos Comitês Gestores Locais nas Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2008. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública) – Faculdade IBGEN, Porto Alegre, 2008.

MARGULIS, S. **A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 1996. (Texto para Discussão, 437). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0437.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATOS, L. **Justiça Federal libera derrubadas de casas em Vicente Pires (DF)**. Brasília: Ministério Público Federal. 2006. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/geral/geral-2006/justica-federal-libera-derrubadas-de-casas-em-vicente-pires-df-20060817/>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

MAWEB. **Millennium Ecosystem Assessment (MA) Synthesis Report**. 2005. Disponível em: <<http://www.maweb.org/en/article.aspx?id=58>>. Acesso em: 21 fev. 2010.

McFARLAND, A. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 45-66, 2007.

MEADOWS, D. L.; MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; BEHRENS, W. W. **Limites do crescimento – um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MEADOWS, D.; MEADOWS, D.; RANDERS, J. **Limites to Growth: The 30-Year Update**. Chelsea: Chelsea Green Publishing, 2004.

MEDINA, N. M.; SANTOS, E. C. **Educação Ambiental: uma metodologia participativa de formação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MENDONÇA, R. C.; FELFILI, J. M.; WALTER, B. M. T.; SILVA JÚNIOR, M. C.; REZENDE, A. V.; FILGUEIRAS, T. S.; NOGUEIRA, P. E. Flora vascular do cerrado. In: SANO, S. M.; ALMEIDA, S. P. (Eds.). **Cerrado: ambiente e flora**. Planaltina: EMBRAPA - CPAC, 2008. p. 289-556.

MENEGOTTO, I. H.; COUTO, C. M. Tópicos de Acústica e Psicoacústica. Relevante em Audiologia: In: FROTA, S. **Fundamentos em Fonoaudiologia Audiologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1998. p. 19-39.

MELO, M. A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan/abr. 1996.

MILLER, D. C. **Basic research design**. Handbook of reseach design and social measurement. 5. ed. California: Sage, 1991, p. 13-23.

MILLER, P.; ROSE, N. Political Power beyond the State: Problematics of Government. London: **The British Journal of Sociology**, v. 43, n. 2, p. 173-205, 1992.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O Plano Real**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Competências da Ride/DF**. Brasília: MI, 2010. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/programasregionais/rides/ridedf/index.asp#2>>. Acesso em: 19 mar. 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Região integrada de desenvolvimento econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE)**. Brasília: MI, 2010a. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentodocentrooeste/ride/index.asp>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**. Brasília: MI, 2010. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/orgaoscolegiados/coaride/index.asp>>. Acesso em: 19 mar. 2010.

MMA. **PNMA – Diagnóstico da Gestão Ambiental no Brasil**: Região Centro Oeste. Brasília: MMA/PNMA II, 2001.

MMA. **Conferência Nacional do Meio Ambiente – Tese**: Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2003. 104 p.

MMA. **Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA II**: Relatório de Atividades 2000-2004. Brasília: MMA/PNMA II, 2004. 70 p.

MMA. Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais. In: **II Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Brasília: MMA, 2005.

MMA. Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado. **Programa Cerrado Sustentável**. Brasília: MMA, 2006. 56 p.

MMA. **Política Ambiental Integrada para o Desenvolvimento Sustentável**: Relatório de Gestão 2003-2006. Brasília: MMA, 2007. 134 p.

MMA. **Plano Plurianual 2008-2011**: Orientações Estratégicas. Brasília: MMA, Versão 5.1 de 17/07/2007. 2007. 36 p.

MMA. **Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no Cerrado – PPCerrado**. Brasília: MMA, 2008. 152 p.

MMA. **Resolução Conama 283/01**. 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res28301.html>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Nota Técnica**: os casos de hantavirose no DF. Brasília: Secretaria de Vigilância da Saúde, 2010. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infol=1006&sid=12>>.

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos Fundap**, São Paulo, v. 9, n. 16, 1989. p. 15-24.

MONTANARI, T. **Subsídios para um modelo socioeconômico de Pressão-Estado-Resposta (P/E/R) para sensibilidade litorânea ao derramamento de óleo**. 2006.

Monografia (Curso de Oceanografia) – Universidade do Vale do Itajaí – Centro de Ciências Tecnológicas, da Terra e do Mar. Itajaí, 2006.

MONROE, K. R. The Theory of Rational Action: Origins and Usefulness for Political Science. In: MONROE, K. R. **The Economic Approach to Politics: a Critical Reassessment of the Theory of Rational Action**. New York: Harper Collins, 1991.

MONTEIRO, J. V. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, Rio de Janeiro: FGV, maio/jun., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300008&script=sci_arttext>. Acesso em: 4 fev. 2009.

MORAES, M. D. C. **Memórias de um sertão desencantado: modernização agrícola, narrativas e atores sociais nos cerrados do sudoeste piauiense**. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2000.

MOREIRA, A. C. M. L. Relatório de Impacto de Vizinhança. **Sinopses**, São Paulo, USP, v. 18, p. 23-25, 1992.

MOTA, J. A. **O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MOURA, A. S. Federalismo Ambiental no Brasil: a visão dos Estados. In: TALLER REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL Y MÉDIO AMBIENTE, 3., 2005. Santiago: Enerode, Chile, 2005.

MPF/DF. **Licenciamento na APA do Planalto Central é dever do Ibama**. Brasília: MPF/DF, 2009. Disponível em: <<http://www.pmf.mpf.gov.br/imprensa/28-05-2009-mpf-df-licenciamento-na-apa-do-planalto-central-e-dever-do-ibama>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

MUELLER, C. C.; BUSTAMANTE, M. **Análise da expansão da soja no Brasil**. [s/l]: abr. 2002. Disponível em: <www.worldbank.org/rfpp/news/debates/mueller.pdf>.

MUELLER, C. C. **Dinâmica, condicionantes e impactos socio-ambientais da evolução da fronteira agrícola no Brasil**. Instituto Sociedade, População e Natureza. 1992. Mimeo. (Documento de Trabalho, n. 7)

MUELLER, P. La buena gobernanza em la sociedad red: más allá de las palabras. In: FREDDY, M. N. (Comp.). **Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia**. México: Limusa y Tecnológico de Monterrey, 2006.

MUKAI, T. **Direito Ambiental Sistematizado**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992. 1987.

MUKAI, T. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil. História, Teoria e Prática**. São Paulo: Saraiva. 1988.

MUKAI, T.; ALVES, A. C.; LOMAR, P. J. V. **Loteamentos e Desmembramentos Urbanos**. São Paulo: Ed. Sugestões Literárias, 1987.

NEDER, R. T. Problemas de regulação pública e planejamento governamental envolvidos no debate sobre sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 11, p. 109-143, jun./dez. 1994.

NEDER, R. T. **Crise socioambiental: Estado & sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Anna Blume, Fapesp, 2002. 438 p.

NEUHAUS, E.; BORN, R. H. **Governança ambiental internacional**: perspectivas, cenários e recomendações. Brasília/São Paulo: Fórum Brasileiro de Ong's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 2007.

NETSABER. **Biografias**: Hipólito José da Costa Pereira Furtado de Mendonça, o Hipólito da Costa (Jornalista brasileiro) 1774 – 1823. 2009. Disponível em: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_2254.html>. Acesso em: 14 abr. 2009.

NÉTO, J. M. B. **Crimes ambientais da lei 9.605**: competência federal ou estadual? Boletim dos Procuradores da República, n. 13, maio 1999.

NORTH, D. **Institutions, Institutional change and Economic Performance**. Cambridge: University Press, 1990.

NOVAES, M. (Org.). **Cerrado**: caracterização, ocupação e perspectivas. Brasília: UnB, 1990. p.

NOVAES, W. **Agenda 21 brasileira**: bases para discussão. Brasília: MMA/Pnud, 2000.

NOZOE, N. H. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 32., 2005, Natal. **Anais...** Belo Horizonte: ANPEC, 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>>.

O'DONNEL, G. **Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais**. São Paulo, 1993. p. 123-146. (Novos Estudos Cebrap, n. 36)

OLIVEIRA, A. M. S. **Depósitos tecnogênicos e assoreamento de reservatórios**: exemplo do reservatório de Capivara, Rio Paranapanema, SP/PR. São Paulo., 1994. v. 1. 221 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, L. de. A percepção da qualidade ambiental. **Cadernos de Geografia**, Belo Horizonte: PUC Minas, v. 12, n. 18, p. 29-42, 2002.

OLIVEIRA, V. da S. **Paranoá**: lutas, desafios e desenvolvimento memórias e experiências de quem participou dessa história. Brasília: UnB, 2006.

OLIVEIRA, S. M. M. C. de; BARCELLOS, F. C. Aspectos de governança ambiental em espaços pouco e muito urbanizados do complexo regional Centro-Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008. Caxambu, MG, 29 set. a 3 out. 2008.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. 5. ed. Campinas: Pontes, 2003.

OSTROM, E. Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 1, p. 237-243, 1991.

PAC. **Decreto 6.025/2007**. Brasília: PAC. 2010. Disponível em: <https://www.pac.gov.br/upload/publico/upload/Decreto6025_2007.htm>. Acesso em: 21 ago. 2010.

PACHECO, E.; SILVA, H. **Compromissos epistemológicos do conceito de percepção ambiental**. 2006. Disponível em: <<http://www.ivt-rj.net/sapis/2006/pdf/EserPacheco.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2010.

PÁDUA, J. A. Natureza e Projeto Nacional: As Origens da Ecologia Política no Brasil. In: PÁDUA, J. A. (Org.). **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço & Tempo/IUERJ, 1987.

PAIXÃO, A. C. N. **Avaliação da política florestal no Distrito Federal em referência à cobertura florestal nas propriedades rurais**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

PAVIANI, A. **Próteses urbanas em Brasília**. 2009. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=138>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

PAVIANI, A. **Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise**. Adaptado do artigo apresentado no seminário “Brasília: passado, presente e futuro”. Brasília, 19 a 21 de set. 2001.

PCN. **Meio Ambiente e Saúde**. 3. ed. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Fundamental, 2001.

PEARCE, D. W.; MARKANDYA, A.; BARBIER, E. B. **Environmental Economics**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1993.

PEREIRA, D. B. (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**. São Paulo: Autêntica, 2005. 287 p.

PEREIRA, D. B. Paradoxos do papel do Estado nas Unidades de Conservação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PEREIRA, A. S.; MAY, P. Economia do Aquecimento Global. In: MAY, P, LUSTODA, M. C.; VINHA, V. (Org.). **Economia e meio ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2003. p. 271-289.

PEREIRA, O. D. **Direito florestal brasileiro: ensaios**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, 573 p.

PEREIRA JUNIOR, J. de S. **Processo legislativo e organização institucional da gestão de recursos hídricos no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004

PIOVESAN, A. M. W.; FORLIN, C. M.; MOHR, D.; MARTINEZ, J. Z.; MONTEIRO, S. L.; WALESKO, A. M.; ZEGGIO, J. M.; FRANCO, Z.; MONTEIRO, S. L.; WALESKO, A. M.; A análise do discurso e questões sobre a linguagem. **Revista X**, v. 2, p. 1-18, 2006.

PIMENTEL-SOUZA, F. **O que a poluição sonora causa no sono e na saúde em geral – ênfase urbana**. Belo Horizonte, USP, Rede Saci, 1992. Disponível em: <<http://saci.org.br/index.php?modulo=akemi¶metro=519>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

PIRES, M. O. **Desenvolvimento e sustentabilidade: um estudo sobre o programa de cooperação nipo-brasileiro para o desenvolvimento dos cerrados (PRODECER)**. 1996. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília. Brasília, 1996.

PNUMA. **Perspectivas Del Medio Ambiente Mundial 2000 (GEO 2000)**. Madri: EarthScan, Artes Gráficas Cuestas, 2000. 398 p.

PNUMA. **Perspectivas Del Medio Ambiente Mundial 2002 (GEO 2002)**. Barcelona: Edições Mundi-Prensa, 2002.

PNUMA. **Perspectivas del Medio Ambiente Urbano en América Latina y el Caribe**: Las Evaluaciones GEO Ciudades y sus Resultados. México: Pnuma, 2003. 64 p.

PNUMA. **Relatório Perspectivas del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe**. México: Pnuma, 2000.

PONTUAL, H. D. **Do Quadrilátero Cruls ao patrimônio histórico e cultural da humanidade**. Brasília: Senado Federal, Agência Senado, 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comunica/brasilia50anos/not02.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2010.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. 364 p.

PRETTY, J. Social Capital and the Collective Management of Resources. **Science**, v. 302, p. 1912-1914, December, 2003.

PRINCEN, T.; FINGER, M.; MANNO, J. P. "Translational linkages". In: PRINCEN, T.; FINGER, M. (Ed.). **Environmental NGOs in World Politics**: Linking the Local and the Global. London: Routledge, 1994. p. 218-36.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Market**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBSC**, v. 11, n. 32, p. 18-40, out. 1996.

PROENÇA, C. E. B.; MUNHOZ, C. B. R.; JORGE, C. L.; NÓBREGA, M. G. G. Listagem e nível de proteção das espécies de fanerógamas do Distrito Federal, Brasil. In: CAVALCANTI, T. B.; RAMOS, A. E. **Flora do Distrito Federal, Brasil: volume 1**. Brasília: Embrapa, 2001. p. 89-99. 359 p.

PULJIZ, M.; TRINDADE, M. **Crime Ambiental**: Caesb faz desvio e esgoto atinge Lago Paranoá. Para evitar que os detritos escorressem a céu aberto, técnicos da companhia direcionaram o cano estourado para o Córrego Vicente Pires, um dos tributários do Lago. Empresa foi multada em R\$ 102 mil. Brasília, **Correio Braziliense**, 2010.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUIROGA, R. **Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible**: estado del arte y perspectivas. Santiago de Chile: Cepal 2001. 116 p. (Serie Manuales n. 16). Disponível em: <<http://www.eclac.cl/dmaah/portadas/evaluacion/>>.

QUIROGA, R. **Indicadores de desarrollo sustentable**: experiencia mundial y desafíos para América Latina. Conama. Cepal, 2001

QUIROGA, R. **Información y participación en el desarrollo de la sustentabilidad de América Latina**. México: Pnuma, 2002.

RATTNER, H. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável**: o mundo na encruzilhada da história. Texto elaborado como contribuição à discussão preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, África do Sul. São Paulo, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/014/14crrattner.htm>>. Acesso em: 12 set. 2010.

RB AMBIENTAL. **Novas regras de licenciamento na APA do Planalto Central**. 2009. Disponível em: <<http://rbambiental.blogspot.com/2009/04/novas-regras-de-licenciamento-na-apa-do.html>>. Acesso em: 12 ago. 2009.

REBOUÇAS, A. C. **Recursos hídricos subterrâneos da Bacia do Paraná**: Análise de pré- viabilidade. 1976. 143 p. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1976.

REIGOTA, M. **Meio ambiente e representação social**. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões de Nossa Época, v. 41).

REVISTA AMBITO JURÍDICO. **Aspectos jurídicos dos conselhos municipais de meio ambiente – Comdemas**. 2008. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/5124.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2009.

REZENDE, G. **Políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola e seus impactos adversos sobre a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para discussão 1180).

RIBAS, O. T. **A Sustentabilidade das Cidades**: Os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental. Tese de Doutorado: Política e Gestão Ambiental – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. 2003.

RIBEIRO, M. R. R. Um cenário da gestão pública no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003. Panamá, Oct. 2003. p. 28-31

RIBEIRO, G. L. **O capital da esperança**: a experiência dos trabalhadores na construção de Brasília. Brasília: UnB, 2008. 276 p.

RIBEIRO, J. F.; WALTER, B. M. T. As principais fitofisionomias do Bioma Cerrado. In: SANO, S. M.; ALMEIDA, S. P.; RIBEIRO, J. F. **Cerrado**: ecologia e flora. Planaltina-DF: Embrapa Cerrados, 2008. 1.279 p.

RIBOT, J. C. **Representation, Citizenship and Public Domain**: Framing the Local Democracy Effects of Institutional Choice and Recognition. IASCP, Ubud, Bali, 2006. 30 p.

RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: Métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIOTUR. **Floresta da Tijuca**. 2010. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/riotur/pt/atracao/?CodAtr=1516>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

RIBEIRO, W. C. **Governança da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo**. 2006. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewfile/307/238>>. Acesso em: 2 out. 2010.

ROCHA, A. J. A.; PEREIRA, L. C. B.; TORSANI, J. A. A gestão Pública das Águas no Distrito Federal, com ênfase em um estudo de caso na área de Proteção Ambiental da bacia do descoberto, DF/GO. **Revista Universa da Universidade Católica de Brasília**, v. 9, n. 2, p. 279-296, 2001.

ROCHA, M. T. **Aquecimento global e mercado de carbono**: uma aplicação do modelo CERT. 2003. 196 p. Tese (Doutorado) – Esalq/USP, São Paulo, 2003.

RODRIGUES, A. M. A. A Utopia da Sociedade Sustentável. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, Nepam/Unicamp, v. 1, n. 2, p. 133-139, 1º sem. 1998.

ROESSING, A. C.; LAZZAROTO, J. J. **Criação de Empregos pelo Complexo Agroindustrial da Soja**. Londrina: Embrapa Soja. 50p. 2004. Disponível em: <http://www.cnpso.embrapa.br/download/publicacao/documento_233.pdf>. Acesso em: 12 set. 2010.

ROMEIRO, A.; SICHE, R.; AGOSTINHO, F.; ORTEGA, E. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 137-148, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a09v10n2.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2009.

ROSENAU, J. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000.

ROSENAU, J. N. **Governance in a New Global Order. Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance**. London: David and McGrew Held, Anthony. London: Polity Press, 2002.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M. I. V de. (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

RUA, M. G. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: notas introdutórias**. São Paulo, 2000. Mimeo.

RUBIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

RUSSO, I. C. P. **Acústica e Psicoacústica**. Aplicadas à Fonoaudiologia. São Paulo: Ed. Lovise, 1993. p. 178.

SCA. **O Brasil e a Ordem de Cristo**. Disponível em: <<http://www.sca.org.br/artigos/BrasileaOrdemdeCristo.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

SACHS, I. **Estratégias de Transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SAKKIS, A. GDF retira 600 invasores. Brasília, **Correio Braziliense**, Cidades, p. 33, Edição de 19 fev. 2010.

SALOMOM, J. J.; SAGASTI, F.; SACHS-JEANTET, C. Da tradição à Modernidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 7, n. 17, jan./abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000100002>. Acesso em: 15 abr. 2010.

SANTOS, J. **Aspectos geoambientais e epidemiológicos em áreas de transmissão da hantavirose no Distrito Federal**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

SANTOS, M. F. R. et al. Indicadores de desenvolvimento sustentável: estudo comparativo entre Brasil e Suíça. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Niterói, v. 4, n. 8, p. 1-9, 2008. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistamarketing/Volume%204/BrasilSuica.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

SARTORI, G. A **Teoria da democracia revisitada**. 1. O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1/2, jan./dez. 2003. p. 291-314.

SEDUMA. **O que é Funam**. Brasília: Seduma. 2010. Disponível em: <<http://www.seduma.df.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

SEDUMA. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT**. 2007. Disponível em <<http://www.seduma.df.gov.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

SEIFFERT, M. E. B. **ISO 14000 – Sistemas de gestão ambiental**: implantação objetiva e econômica. São Paulo: Atlas, 2005. 258 p.

SÉGUIN, E.; CARRERA, F. **Lei de crimes ambientais**. [s. L.]: Adcoas, 1999. 236 p.

SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. **Governance**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

SEMARH. **Condomínios**: os primeiros a serem regularizados. Brasília: Semarh, 2007. Disponível em: <http://www.semarh.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=48759>. Acesso em: 23 ago. 2009.

SENADO FEDERAL. **Aprovada Lei do SNUC**. Disponível em: <www.senado.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2000.

SERAGELDIN, I.; STEER, A. Epilogue: expanding the capital stock. In: SERAGELDIN, I.; STEER, A. (Ed.). Making Development Sustainable: from concepts to action. **Environmentally Sustainable Development Occasional Papers 2**. Washington, DC: The World Bank, 1994.

SERPA, L. F. P. **Integração Econômica e as Culturas**: Implicações e impactos legislativos, políticos, sociais e culturais do processos de integração econômica das Américas. Disponível em: <http://www.copa.qc.ca/Anglais/Nos_activites_ang/Assgenprecedang/Quebec1997/Perret_Serpa_aloport.html>. Acesso em: 30 out. 2007.

SETTI, A. A. **O Saneamento no Distrito Federal: Aspectos Culturais e Socioeconômicos**. Brasília: CAESB e FUBRAS. 720 p.

SILVA, A. T. Relações Internacionais e Meio Ambiente: Construindo uma Agenda de Governança Policêntrica. In: ENCONTRO ANPPAS, 3., 2006. Brasília, 2006.

SILVA, D. E. G. (Org.). **Nas Instâncias do Discurso**: uma permeabilidade de fronteiras. Brasília: Fundação Universidade de Brasília. 2005. 204 p.

SILVA, E. **História de Brasília**. 2. ed. rev. e amp. Brasília: [s. n.], 1985.

SILVA, H. de A. Os problemas fundiários do Distrito Federal. São Paulo: **Mundo Jurídico**. 2006. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856>. Acesso em: 11 ago. 2009.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo. Malheiros. 1995.

SILVA, K. S. S. **A função legislativa e a governabilidade frente as medidas provisórias**. Brasília: Cefor, 2007. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/posgraduacao/KennethSoaresdeSousaSilva-projetocursolPed.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2009.

SILVA, P. L. B. Políticas governamentais e perfil de intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, abr./jun. 1986.

SILVA, P. **Erosão do Solo**. 1990. Disponível em: <http://www.drenagem.ufjf.br/06erosao_02_Introd.htm>. Acesso em: 24 Jun. 2008.

SILVA, R. S. **O processo de urbanização e a qualidade socioambiental na cidade Satélite de Samambaia**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Geografia. Brasília, 2003.

SILVERWOOD-COPE, K. O. **Evolução recente da Política Ambiental no Brasil: uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Brasília, 2005.

SINDAFIS. **Fiscais derrubam construções irregulares em condomínio**. 2008. Disponível em: <http://www.sindafis.org.br/_noticias/details_noticias.asp?id=21>. Acesso em: 20 mar. 2010.

SINOTI, M. L. A memória e seus abrigos. In: GDF; SEC; DePha. **Boletim Trilhas do Patrimônio**, n. 6, dez. 1998. p. 35.

SLU/GDF. **Dados técnicos 2008**. Disponível em: <<http://www.slu.df.gov.br/>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

SOFFIATI, A. **O Discurso jurídico sobre os manguezais como políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fórum, 2005. 9 p. Disponível em: <http://trinity.ritterdosreis.br/phl5/images/CAN/SP/SP013224_48.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2010.

SOROMENHO-MARQUES, V. Da Política de Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: Raízes e Perspectivas. In: BECKERT, C; VARANDAS, M. J. **Éticas e políticas**. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2004. p. 252-275.

SOUSA, H. G. Globalizando a democracia e democratizando a globalização. **Conjuntura Econômica**, 2005. p. 82.

SOUZA, M. P. de. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática**. Ed. Riani Costa, 2000.

SOUZA, R. de S. As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública. In: **Revista do Servidor Público**, Brasília, Enap, v. 55, n. 4, p. 5-29, out./dez. 2004.

SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, ABRAPSO, v. 15, n. 2, p. 18-42, 2003.

STERN, P. C. (Org.). **Mudanças e agressões ao meio ambiente**. São Paulo: Makron Books, 1993. 314 p.

STERN, N. Stern Review. 2006. Disponível em: <http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm>. Acesso em: 29 ago. 2010.

STOKES, S. C. Democratic Accountability and Policy Change. Economic Policy in Fujimori's Peru. **Comparative Politics**, v. 29, n. 2, p. 209-26, 1997.

SWIOKLO, M. T. Legislação Florestal; evolução e avaliação. In: Congresso Florestal Brasileiro, 6, 1990, Campos do Jordão. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, FLORESTAS E MEIO AMBIENTE: CONSERVAÇÃO E PRODUÇÃO, PATRIMÔNIO SOCIAL, 6., 1990. **Anais...** Campos de Jordão, SP: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 1990. v. 3. p. 53-58.

TADDEI, V. A.; GONÇALVES, C. A.; PEDRO, W. R. A.; TADDEI, W. J.; KOTAIT, I.; ARIETA, C. **Distribuição do morcego vampiro *Desmodus rotundus* (Chiroptera, Phyllostomidae) no Estado de São Paulo e a raiva dos animais domésticos**. Campinas: Cati Impresso Especial, 1991.

TAHAN, L.; MADER, H.; AZEVEDO, L. C. Ocupação urbana: gente demais, terra de menos. Plano nenhum. Brasília, **Correio Braziliense**, 2010.

TAYRA, F.; RIBEIRO, H. Modelos de Indicadores de Sustentabilidade: síntese e avaliação crítica das principais experiências. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 84-95, jan./abr. 2006.

TERRACAP. **Histórico**: o primeiro surgiu em 1975. Hoje são 513 condomínios irregulares Brasília: Terracap. 2009. Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br /internet /index.php?sccid=50>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

TESTA, A. F. Política no DF e coronelismo. *Tribuna do Brasil*. 10 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.tribunadobrasil.com.br/?ned=2077&ntc=45811&sc=2>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

TINOCO, J. E. P. Balanço social: balanço da transparência corporativa e da concentração social. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 135, maio/jun. 2002. p. 62

TINOCO, J. E. P.; KRAEMER, M. E. P. **Contabilidade e Gestão Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2003. 303 p.

TONI, F. Oportunidades e Limites para a Participação dos Movimentos Sociais na Governança Ambiental. In: SEMINÁRIO SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO, REALIDADES, RUMOS, 1., 2006. **Anais...** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

TONI, F.; MACHADO, L.; OLIVEIRA, M. **Políticas Públicas e Participação Social**: análise das Demandas da Sociedade Civil na Construção do Plano BR-163 Sustentável. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DF. **Cria Grupo Executivo de Trabalho para tratar da regularização ou desconstituição dos parcelamentos irregulares do solo do Distrito Federal**. Brasília, 1995.

TSEBELIS, G. **Nested games**. Berkeley: University of California Press, 1990.

TUAN, YI-FU. **Topofilia**: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. São Paulo: Difel, 1980. 288 p.

TURNER, R. K.; PEARCE, D.; BATEMAM, I. **Environmental economics**: an elementary introduction. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.

UN-CSD. **Analysis of Initiatives for the Aggregation of Indicators of Sustainable Development**. New York: Division for Sustainable Development, 2000. 29 p. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd9-aisd-bp.pdf>>.

UNESCO. Man and the Biosphere Programme (MAB). **Expert Panel of Project 13**: "Perception of Environmental Quality". Paris/França, 26-29 de março de 1973. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000032/003216eb.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2010.

UNESCO. **Vegetação no Distrito Federa: tempo e espaço**. Schenkel, C; Brummer, B (Orgs). Brasília: UNESCO, 2000.

UNESCO. Man and Biosfere. **Reserva da Biosfera do Cerrado**. Disponível em HTTP://www.rbma.org.br/unesco_03_rb_cerrado.asp. 2003. Acesso em 14/04/2009.

UNEP. **Fouth Global Environment Outlook GEO-4 Report**. Nairobi, Kenya: Unep, 2005. 37 p. Documento não publicado. Disponível em: <<http://unep.org>>. Acesso em: 28 out. 2005.

UNEP. **Global Environment Outlook GEO 4**: environment for development. Valletta, Malta: Progress Press, 2007. 540 p.

UNEP. **Global Environment Outlook**: For Life on Earth. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997. 264 p.

UNEP. **Global Environment Outlook**: User Profile and Impact Study. Nairóbi, Kenya: Unep, 2004. Unep/DEWA/RE.04-1.

UNEP. **GEO-3 Data Compendium**. Nairobi, Kenya: Pnuma, 2002. 269 p. Unep/Dewa/RS.02-5.

UNEP. **Global Environment Outlook - 3**: Data Compendium. London- UK: UNEP-Earthscan, 2002a.

UNEP. **Global Environment Outlook 1 (GEO 1 1997)**. Disponível em: <<http://www.grida.no/>>. Acesso em: 12 set. 2010.

UNEP/RIVM. GEO-3 Scenarios 2002-2032: Quantification and Analysis of Environmental Impacts. In: POTING, J.; BAKKES, J. J. (Org.). **UNEP/DWA/RS.03-4**. Netherlands: RIVM, 2004. 216 p.

UNEP-EARTHSCAN. **Global Environment Outlook-3**: Past, Present and future perspectives. London, UK, 2002. 446 p.

UNEP-EARTHSCAN. **Global Environment Outlook GEO 2000**. 1999.

UNEP-EARTHSCAN. **Global Environment Outlook GEO 3**: Past, Present and Future Perspectives. London: EarthScan, 2002. 446 p.

UNICA-DF. **Lista de condomínios implantados na Fazenda Paranoazinho**. 2010. Disponível em: <http://www.unica-df.org.br/v3/>. Acesso em 16/07/2009.

UNU/IAS. **International Sustainable Development Governance**: The Question of reform- Key Issues and Proposals. Final Report. DODDS, S. E. H. and others. (Org.). Kitakyushu: University of Kitakyushu / United Nations University. 2002. 50 p.

VAN BELLEN, H. M. Desenvolvimento Sustentável: Uma Descrição das Principais Ferramentas de Avaliação. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 1, jan./jun. Campinas, Unicamp, 2004

VASCONCELOS FILHO, F. M. C. Água e Esgotos no Distrito Federal: problemas e soluções. In: **Simpósio e Recursos Hídricos do Centro-Oeste**. Brasília: Abrh. 2000. Disponível em: <http://www.abrh.org.br/novo/i_simp_rec_hidric_centro_oeste_bsb05.pdf>.

VALADÃO, R. C. King e a Geomorfologia do Brasil. Oriental: uma reavaliação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA. Salvador. 1996. **Anais...**

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Geramond, 2005. 220 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIANNA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VIDAL, D. G. Fim do mundo do fim: avaliação, preservação e descarte documental. In: FARIA FILHO, L. M. de (Org.). **Arquivos, fontes e novas tecnologias**: questões para a história da educação. Campinas: Autores Associados; Bragança Paulista: Edusf, 2000. p. 31-43. (Coleção memória da educação.)

VIDAL, L. **De Nova Lisboa a Brasília**: A Invenção de uma capital (Séculos XIX-XX). Brasília: Editora UnB. 2009. 352 p.

VIEIRA, F. Gestão de Recursos Comuns para o Ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Aped, 2005. p. 333-377.

VIEIRA, P. F. Meio ambiente desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, E. J.; LEIS, H. R.; SHERRER-WARREN, I.; GUIVANT, J. S.; VIEIRA, P. F.; KRISCHKE, P. J. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. Florianópolis: UFSC, 1995.

VIEIRA, P. F. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, E.; GUIVANT, J. S.; SCHERER-WARREN, I.; VIEIRA, P.; KRISKHE, P. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

VIOLA, E. J.; LEIS, H. R.; SHERRER-WARREN, I.; GUIVANT, J. S.; VIEIRA, P. F.; KRISCHKE, P. J. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

VIOLA, E. J. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, L.; VIOLA, E. J. **Incertezas e de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Unicamp, 1996.

VIOLA, E. As políticas públicas do primeiro governo Cardoso sob a ótica da sustentabilidade. **Ambiente e Sociedade**, v. 2, n. 3/4, p. 195-204, 1998-1999.

WACKERNAGEL, M.; REES, W. **Our Ecological Footprint**. Gabriola Island, BC and Stony Creek, CT: New Society Publishers, 1996.

WAINER, A. H. **Legislação Ambiental do Brasil**: subsídios para a história do Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

WALLSTRÖN, M. **Environmental Governance and Civil Society**. Brussels: Environmental Governance and Civil Society Conference. 2003.

WCED (World Commission on Environment and Development). **Our common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

WEISS, T. G. Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, p. 795-814, 2000.

WHO (World Health Organization). **Guidelines for Community Noise**. London, UK. 1999.

WHO (World Health Organization). **Noise**: Environmental Health Criteria. Geneve, Swz, 1980.

WORLD BANK. **World Development Report 1992**: development and the environment. 1992.

YOUNG, O. R. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. In: OSTRON, E.; DIETZ, T.; DOLSAK, N.; STERN, P. C.; STONICH, S.; WEBER, E. U. (Ed.). **The Drama of Commons**. Washington DC, National Academy Press, 2001. p. 263-291.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos de gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, n. 7, p. 79-88, 2002.

ZANNIN, P. H. T.; CALIXTO, A.; DINIZ, F. B. D.; BARBOSA, W. A. Environmental Noise Pollution in Residential Areas of the City of Curitiba. **Acústica Acta Acústica**, Alemanha, v. 7, p. 625-628, 2001.

ZAMPIERON, S. L. M.; FAGIONATO, S.; RUFFINO, P. H. P. Ambiente, Representação Social e Percepção. In: Schiel, D. et al. (orgs./eds.) **O estudo de bacias hidrográficas**: uma estratégia para educação ambiental. 2. ed. São Carlos, SP: Ed. Rima, 2003. 193 p.

ZHOURI, A; OLIVEIRA, R.A Paisagens industriais e desterritorialização de populações: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: PEREIRA, D. B. Paradoxos do papel do Estado nas Unidades de Conservação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.