

**ANA KARINE PEREIRA**

**Fragmentação, Poder de Veto e Accountability na Gestão Ambiental: o caso do  
Distrito Federal**

Brasília  
2010

**Ana Karine Pereira**

**Fragmentação, Poder de Veto e Accountability na Gestão Ambiental: o caso do  
Distrito Federal**

Dissertação de conclusão de mestrado  
apresentada ao curso de Ciência Política,  
Instituto de Ciência Política,  
Universidade de Brasília, como requisito  
à obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Rebecca Neaera  
Abers

Brasília

2010

**Ana Karine Pereira**

**Fragmentação, Poder de Veto e Accountability na Gestão Ambiental: o caso do  
Distrito Federal**

Dissertação de conclusão de mestrado  
submetida ao Instituto de Ciência  
Política, UnB, como requisito para a  
obtenção do título de Mestre em Ciência  
Política e aprovada pela seguinte banca  
examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Rebecca Neaera Abers (Orientadora)  
Universidade de Brasília

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Marilde Loiola de Menezes  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr José Luiz de Andrade Franco  
Universidade de Brasília

Brasília  
2010

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, sinceramente, a minha orientadora, Rebecca Abers, por toda dedicação e pela ajuda para que este trabalho fosse realizado. Agradeço também aos funcionários do IBRAM e do IBAMA, especialmente a Marta Maria Gomes e a Manoel Araújo, que também foram essenciais para a elaboração desta dissertação. Não posso esquecer-me dos professores e funcionários do IPOL, que com certeza contribuíram para a minha formação acadêmica.

## RESUMO

A gestão ambiental do Distrito Federal é compartilhada entre múltiplos atores com poder de veto: órgãos governamentais federais e distritais, conselhos gestores, movimentos sociais etc. O objetivo desta dissertação é analisar a eficácia da atuação dos atores que atuam na esfera pública em defesa do meio ambiente equilibrado para garantir que o processo de ordenamento territorial em Brasília englobe não apenas o interesse de expansão urbana, mas também o do equilíbrio ambiental. Essa análise utiliza dois modelos teóricos: a teoria da *accountability*, que defende a fragmentação do poder para que seja possível haver um sistema de pesos e contrapesos, em que uma parcela do poder controla a outra; a teoria de Tsebelis (1995) que acredita que nesses contextos em que o número de atores com poder de veto é elevado, alterações no *status quo* são mais difíceis de ocorrer. Assim, o estudo de Tsebelis é uma alerta de que a fragmentação do poder – apesar de gerar a *accountability*, considerada como um resultado positivo –, pode gerar também o imobilismo político, que pode ser interpretado como um efeito negativo por levar a ingerência institucional (BRINKERHOFF, 1996; LANDAU, 1991). Para realizar essa análise, esta dissertação discute a bibliografia sobre *accountability* vertical e horizontal; mapeia os atores que atuam na gestão ambiental do Distrital em favor do expansionismo urbano e aqueles favoráveis a sustentabilidade ambiental; estuda a atuação desses atores a partir da análise do último processo de revisão do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e de dois processos de licenciamento ambiental. Esta dissertação concluiu que avanços significativos foram alcançados para garantir a presença dos interesses ligados ao meio ambiente equilibrado no processo de ordenamento territorial de Brasília, sendo que o imobilismo foi utilizado em algumas situações como um mecanismo de *accountability* ao controlar os interesses ligados ao expansionismo urbano. Entretanto, esses avanços não são resultado de uma responsabilidade igualmente compartilhada entre os atores pró meio ambiente: há uma nítida concentração no Ministério Público como ator e na legislação como mecanismo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fragmentação do Poder. Accountability. Imobilismo Político. Poder de Veto.

## ABSTRACT

The environmental management in the Federal District is shared among multiple actors that have veto power: federal and local governmental agencies, councils, social movements, etc. The purpose of this paper is to analyze the efficiency of the action of the actors that defend environmental sustainability to guarantee that the process of territorial administration considers not only the interests to expand the city, but also the interests connected to environmental sustainability. This paper uses two theoretical models: the theory of accountability, which defends the power fragmentation to make possible a system of checks and balances; and the theory of Tsebelis (1995) which argues that in cases when the number of veto players is too big it is less likely to change the *status quo*. The work of Tsebelis makes a warning that the power fragmentation – in spite of stimulate accountability, which is a good result – can cause also the political immobilism, which can be considered as a negative result since it leads to the institutional mismanagement (BRINKERHOFF, 1996; LANDAU, 1991). In order to do this analysis, this paper reviews the discussions about horizontal and vertical accountability; makes a map of the actors that are involved with the environmental management in the Federal District, whether they defend the city expansion or the environmental sustainability; studies the last revision of the “Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal” and two processes of environmental licenses to see the action of those actors. This paper concludes that important moves have been done to guarantee the presence of the interests connected to the environmental sustainability in the territorial administration. The political immobilism was used in some situations as an instrument of accountability since it helped to control the interests to expand the city. However, these moves are not a result of equal shared responsibility among the actor that defend the environmental sustainability: there is a clear concentration in the “Ministério Público” as an actor and in the legislation as an instrument.

**KEY-WORDS:** Power Fragmentation. Accountability. Political Immobilism. Veto Power.

## **ABREVIATURAS**

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA - Área de Proteção Ambiental

APM - Área de Preservação de Manancial

ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico

CAESB - Companhia de Água e Esgoto de Brasília

CDESCMAT - Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo

CEI - Campanha de Erradicação de Invasões

CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal

COAMA - Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente

COMPARQUES - Secretaria de estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação do DF

CONAM - Conselho Distrital do Meio Ambiente

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

DF - Distrito Federal

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EPIA - Estrada Parque de Indústria e Abastecimento

ETE - Estação de Tratamento de Esgoto

FACHO - Federação dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal

FECOMERCIO - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

FIBRA - Federação das Indústrias do Distrito Federal

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNAM - Fundo do Meio Ambiente

GDF - Governo do Distrito do Federal

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBRAM - Instituto Brasília Ambiental

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade

ICT-DF - Instituto de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal

IDA - Instituto para o Desenvolvimento Ambiental

IEMA-DF - Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal

IPDF - Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal  
MEL - Movimento Ecológico do Lago  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MP - Ministério Público  
MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios  
ONG - Organização Não Governamental  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDOT - Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal  
PL - Projeto de Lei  
PLC - Projeto de Lei Complementar  
RA - Região Administrativa  
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental  
SEAPA - Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação  
SEDUMA - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente  
SEMARH - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos  
SEMATEC - Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia  
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SUGAV - Subsecretaria de Sensibilidade Socioambiental e Gestão de Áreas Verdes  
SUMAM - Subsecretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal  
SUPAM - Subsecretaria de Políticas Ambientais, Recursos Hídricos e Resíduos Sólidos  
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta  
TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília  
UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
ZEE - Zoneamentos Ecológicos Econômicos  
ZHISP - Zona Habitacional de Interesse Social e Público

# Índice

Índice .....	1
Introdução.....	2
I. Justificativa, Objetivos e Metodologia de Pesquisa .....	4
II. A Fragmentação do Poder: Accountability e Imobilismo Político.....	8
1 A Accountability Horizontal: os três poderes.....	10
1.1 A Accountability horizontal no Brasil.....	13
2 A Accountability Vertical, a Crise da Democracia Representativa e a Democracia Participativa.....	15
2.1 A Accountability Vertical no Brasil .....	18
3 A Accountability Mista .....	19
4 A Fragmentação do Poder: ingerência institucional ou sistema de pesos e contrapesos?.....	20
III. Conhecendo os Problemas Ambientais e Urbanos do Distrito Federal.....	24
1 O Ordenamento Urbano.....	24
2 As Reformas Institucionais.....	29
3 A Política de Criação de APAs .....	30
IV. Os Pesos e Contrapesos da Política Ambiental .....	34
1 O Peso Cinza .....	34
2 O Contrapeso Verde .....	38
2.1 Os Movimentos Ambientais .....	38
2.2 Órgãos Governamentais .....	39
2.3 O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios .....	41
V. Os Instrumentos de Ação.....	44
1 Os Mecanismos Formais .....	44
1.1 A Legislação Ambiental .....	44
1.2 Os Conselhos Ambientais.....	48
2 Os Mecanismos Informais .....	52
VI. Os Atores em Ação: PDOT .....	54
1 O Conselho da APA do Planalto Central .....	55
2 Os Órgãos Ambientais.....	57
3 Os Movimentos Ambientais .....	61
4 O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios .....	63
VII. Os Atores em Ação: Licenças Ambientais .....	68
1 O Licenciamento do Setor Noroeste.....	68
2 O Licenciamento do Setor Residencial Santa Mônica .....	68
3 A Atuação do CONAM no Licenciamento Ambiental .....	82
4 Balanço da Atuação dos Pesos e dos Contrapesos no Licenciamento Ambiental	84
VIII. Conclusões.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	93
REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS .....	97
DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO .....	98
ENTREVISTAS .....	101
ANEXO 1 - Composição dos conselhos ambientais distritais .....	102

## Introdução

A gestão ambiental no Brasil se insere em um contexto de sobreposição de múltiplos atores. Essa variedade de atores é estimulada pela legislação ambiental brasileira: a lei 6938 de 1981 criou um sistema que envolve uma série de atores, do nível federal e local e pertencentes a diferentes setores; além de ter conferido ao Ministério Público legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos ambientais e de ter incentivado a criação de conselhos ambientais (KECK; HOCHSTETLER, 2007). A Constituição Federal de 1988, por sua vez, determina que tanto a União como os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre meio ambiente (art.24), além de estabelecer no seu artigo 23 que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios a proteção do meio ambiente, o combate da poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora. No Distrito Federal, a gestão ambiental se insere num contexto ainda mais complexo, já que os últimos anos assistiram a criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) federais no território distrital – a APA do Planalto Central, a APA do rio Descoberto e a APA do São Bartolomeu –, onde deve haver a colaboração entre órgãos federais e distritais para a gestão dessas unidades.

Assim sendo, a arena ambiental do Distrito Federal – entendida como o espaço onde são tomadas decisões sobre políticas ambientais – é formada por uma grande quantidade de atores com poder de decisão. Esses atores foram agrupados, nesta dissertação, em dois grupos, de acordo com sua área de interesse: o “peso cinza”, que age na esfera pública pela defesa do expansionismo urbano; e o “contrapeso verde”, que atua em defesa do meio ambiente equilibrado. O objetivo central desta dissertação é avaliar a efetividade da atuação do “contrapeso verde” em conter o “peso cinza” a partir de dois modelos teóricos: o primeiro deles é encontrado nos trabalhos sobre *accountability*, enquanto o segundo está presente no trabalho de Tsebelis (1995) sobre alterações do *status quo*. Os trabalhos sobre *accountability* enfatizam os benefícios de um sistema formado por múltiplos atores com poder de decisão em que o poder é fragmentado, já que um ator controlaria o outro, permitindo a existência de mecanismos de *checks and balances*. Tendo esse primeiro modelo em vista, a multiplicidade de atores que compõe a arena ambiental do Distrito Federal, caracterizada pela existência de pesos e contrapesos, permitiria que o processo de ordenamento territorial em Brasília

englobasse não apenas o interesse de expansão urbana, mas também o da sustentabilidade ambiental. A partir do modelo de Tsebelis – que afirma que quanto maior o número de atores com poder de veto, mais difícil é a alteração do *status quo* – somos levados a pensar que, nesses contextos em que vários atores compartilham o poder de decisão, juntamente com a *accountability* aparece também o imobilismo político, caracterizado pela ingerência institucional. A escolha dos termos pesos e contrapesos foi inspirada na teoria de Montesquieu (2000) de *checks and balances*, em que o autor defende a existência de três poderes independentes, mas com mecanismos que permitem que um poder regule o outro.

Esta dissertação está dividida em oito capítulos: o primeiro contém a justificativa de pesquisa, assim como os objetivos e a metodologia. O segundo capítulo trata da literatura existente sobre tipos de *accountability* e a *accountability* no Brasil, assim como apresenta o argumento de que a fragmentação do poder e a existência de múltiplos atores com poder de decisão estimulam a *accountability*. Este capítulo também apresenta o argumento de Tsebelis de que um elevado número de atores com poder de veto leva ao imobilismo político. O terceiro capítulo tem o intuito de deixar o leitor informado sobre questões importantes relacionadas com a gestão ambiental do Distrito Federal: o ordenamento territorial, a política de criação de APAs e as reformas institucionais dos órgãos ambientais distritais. O quarto capítulo mapeia os atores pertencentes ao “peso cinza” e ao “contrapeso verde”, enquanto o quinto apresenta os principais mecanismos – formais e informais – disponíveis para que esses atores exerçam a *accountability*. O sexto capítulo se dedica ao estudo de um caso em que se pode observar esses atores em ação, a última revisão do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal; e o sétimo se concentra em dois processos de licenciamento ambiental em que também é possível analisar a atuação desses atores. Por fim, o último capítulo apresenta a conclusão deste trabalho: tanto o mapeamento dos atores que compõem o “contrapeso verde”, como a identificação dos seus mecanismos de ação para produzir *accountability* e os casos estudados que mostram os pesos em ação, revelam que avanços significativos foram conseguidos pelo “contrapeso verde” para conter o “peso cinza”, sendo que o imobilismo político foi utilizado em algumas situações como um mecanismo de *accountability*. Entretanto, esses avanços não são resultado de uma responsabilidade igualmente compartilhada entre os atores que compõem o “contrapeso verde”: há uma nítida concentração no Ministério Público como ator e na legislação como mecanismo.

## **I. Justificativa, Objetivos e Metodologia de Pesquisa**

A idéia de estudar os pesos e contrapesos existentes na arena ambiental do Distrito Federal, através do conflito entre sustentabilidade ambiental e expansão urbana em Brasília, surgiu a partir de uma análise do processo de revisão do último Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). Essa última revisão foi caracterizada, a partir de 2008, no segundo ano do governo Arruda, por medidas unilaterais que desagradaram parcela da sociedade brasiliense: a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) retirou o projeto da Câmara Legislativa Distrital e fez alterações sem levar em conta as audiências públicas realizadas com a sociedade civil brasiliense e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) de 2007 firmado entre o Ministério Público e o Governo do Distrito Federal sobre a regularização da situação fundiária do Distrito Federal. As modificações não consideraram também as manifestações de técnicos da Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB) e da própria SEDUMA, que recomendaram a expansão das Áreas de Preservação de Manancial (APM), uma vez que a capacidade de fornecimento de água no DF estaria próxima do seu limite. Dentre as modificações mais polêmicas, pode-se citar a redução da APM do Catetinho para viabilizar a construção da Cidade do Catetinho, alteração contrária tanto a opinião de técnicos do governo, como ao TAC de 2007 e ao movimento da sociedade civil encabeçado pela Federação das Entidades Pro-DF, que produziu documentos técnicos defendendo a não diminuição das APMs do Distrito Federal. Outro item problemático do PDOT foi a insistência do governo em construir o Setor Noroeste, utilizando como argumento o déficit habitacional do Distrito Federal. Como o Noroeste será destinado à classe média alta, o seu projeto também fere o TAC de 2007, já que este previa que o GDF deveria dar prioridade à população carente para realizar novos parcelamentos urbanos. A persistência do governo em defender o Noroeste também foi contrária às manifestações da Federação das Entidades Pro-DF e das declarações da CAESB de que a companhia não terá condições nem de realizar o abastecimento de água, nem de tratar o esgoto produzido pelo novo setor.

Esse processo foi precedido por um rearranjo institucional, a partir de 2007, que acabou por extinguir a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e colocou numa mesma secretaria Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano com a criação da SEDUMA. Essa união de secretarias que defendem interesses diferentes tem

sido questionada por ambientalistas, que acreditam que os interesses ambientais na nova secretaria possuem um status secundário.

Tudo isso levantava indícios de que a política ambiental do Distrito Federal era resultado do conflito por influência no processo decisório de dois grupos com interesses divergentes: um que se preocupava com a sustentabilidade ambiental e outro focado na necessidade de expansão urbana. Em um primeiro momento, o objetivo inicial desta pesquisa era estudar o conflito entre sustentabilidade ambiental e expansão urbana a partir da permeabilidade do Governo do Distrito Federal. Partia-se do pressuposto de que o predomínio do urbanismo em detrimento do meio ambiente equilibrado era viabilizado pela abertura do Estado a interesses privados. Entretanto, ficava cada vez mais evidente a existência de um grupo amplo e heterogêneo que tem atuado insistentemente na esfera pública em favor do meio ambiente equilibrado. Inspirada pela teoria de separação dos poderes de Montesquieu e de *checks and balances* de Madison, eu denomino este grupo de “contrapeso verde”, enquanto chamo o grupo que atua pelo expansionismo urbano de “peso cinza”. Foi ficando claro também que a ação do “contrapeso verde” era possibilitada pela existência de um arcabouço legislativo que permite que atores variados atuem juntos na gestão ambiental, além de armar esses atores com instrumentos que os possibilite atuar contra o expansionismo urbano. A atuação desse grupo também ocorre via conselhos ambientais, através da cooperação entre seus atores e por meio da elaboração de documentos técnicos. Munidos desses instrumentos de atuação, o “contrapeso verde” age na esfera pública realizando uma *accountability* vertical – em que a sociedade controla o governo –, horizontal – em que o governo controla o próprio governo – e mista –, caracterizada pela cooperação entre sociedade civil e governo com o objetivo de tornar as ações do governo *accountable*. Assim sendo, o enfoque inicial baseado na permeabilidade foi substituído por um estudo sobre *accountability*.

Esta pesquisa possui três objetivos: primeiramente, é feito um esforço para mapear os atores que compõem o “peso cinza” e o “contrapeso verde”. Em segundo lugar, esta pesquisa identificou os mecanismos disponíveis pelo “contrapeso verde” para fazer frente ao “peso cinza”. Por fim, esta dissertação tentou verificar a efetividade das ações do “contrapeso verde” em conter o “peso cinza”, tendo como instrumentos de análise os seguintes modelos teóricos:

1. A literatura sobre *accountability* defende a necessidade de haver a fragmentação do poder para que o controle de um grupo sobre o outro possa ocorrer, impedindo que uma maioria oprima os interesses de uma minoria. Essa partilha de poder acaba aumentando o número de atores com poder de decisão no processo político, o que seria positivo por diminuir as possibilidades de concentração de poder e por estimular um sistema em que cada grupo exerça um controle sobre o outro.
2. Os trabalhos de Tsebelis (1995), por outro lado, alerta que, nesses contextos de fragmentação de poder, em que vários atores possuem poder de decisão; o processo de *accountability* pode ser acompanhado pelo imobilismo político, já que, quanto maior o número de atores com poder de veto, os *veto players*, mais difícil será a mudança do *status quo*.

A metodologia utilizada nesta pesquisa envolve o uso de um conjunto diverso de técnicas, a fim de coletar dados de múltiplas fontes. Para mapear os atores que compõem o “peso cinza” e o “contrapeso verde”, assim como seus mecanismos de ação, esta pesquisa utilizou os seguintes recursos: foram analisadas as mensagens diárias enviadas pelo principal grupo eletrônico de discussão entre ambientalistas do Distrito Federal, o Informe Ambiental, ao longo do ano de 2008, ano bastante polêmico quanto ao PDOT; foram entrevistados dois integrantes do Fórum das ONGs Ambientais do DF e da Federação das Entidades Pro-DF; foram entrevistados funcionários do IBRAM e do IBAMA; foram levantadas as características gerais dos conselhos ambientais do DF; foram estudadas as atas referentes ao ano de 2008 de dois conselhos ambientais que têm atuação no Distrito Federal, o Conselho Distrital do Meio Ambiente, CONAM, e o Conselho da APA do Planalto Central; foram realizadas entrevistas com conselheiros desses dois conselhos; foram analisadas informações técnicas elaboradas por órgãos ambientais distritais referentes ao PDOT; foi estudada a atuação do Ministério Público na revisão do PDOT através das manifestações do órgão quanto ao plano registradas no site do órgão, além de ter sido entrevistado um funcionário do ministério; foi estudada ainda a legislação ambiental brasileira.

Para poder analisar a efetividade dos resultados das ações do “contrapeso verde” foram analisados dois casos em que se pode observar a atuação e interação dos pesos e contrapesos: o estudo das ações do “contrapeso verde” na última revisão do PDOT; a

análise de dois processos de licenciamento ambiental, o Setor Noroeste e o Residencial Santa Mônica.

## II. A Fragmentação do Poder: Accountability e Imobilismo Político

A transição democrática que muitos países passaram nos últimos anos tem mostrado que mesmo com o fim do regime autoritário, alguns problemas como a corrupção, o clientelismo, o patrimonialismo e o uso arbitrário do poder permanecem sendo recorrentes. Assim, as novas democracias continuam enfrentando problemas ligados à fragilidade do *rule of law* - já que os governantes se situam acima da lei, não se submetendo a ela - e da *accountability* - os governantes não se encontram constringidos por uma infra-estrutura institucional de pesos e contrapesos (DIAMOND; PLATTNER; SCHEDLER, 1999). A literatura que estuda esta terceira onda democrática, após o otimismo inicial em relação ao renascimento democrático, tem dado bastante atenção para as conseqüências negativas da ausência de mecanismos de *accountability*. A conseqüência mais óbvia é a existência de democracias de “baixa qualidade”, em que a corrupção se torna um fenômeno comum e a garantia dos direitos civis inviáveis. Como resposta a este contexto, a democracia se torna desacreditada e as soluções autoritárias, comuns na história latino-americana, voltam a ser consideradas como uma opção viável. Por outro lado, esse comportamento arbitrário dos líderes políticos tem alertado para a necessidade dos governantes serem responsivos não apenas aos cidadãos, mas também para outras agências públicas. A *accountability* pública emerge, assim, como de extrema importância para o estudo da Ciência Política, uma vez que ela é essencial para a vitalidade democrática, para a governança, para a coerência de reformas políticas e para o combate a corrupção (DIAMOND; PLATTNER; SCHEDLER, 1999).

Um ponto interessante que deve ser levado em conta no debate sobre *accountability* é como a idéia de prestação de contas se relaciona com a idéia de representação por delegação de Rousseau. Para Rousseau, a soberania política é intransferível e pertence ao povo e, por isso, o governante deve ser um fiel executor da vontade do povo, não possuindo nem autonomia, nem vontade própria. Nesse sentido, Rousseau defende a idéia de representação por delegação, em que as decisões públicas devem ser guiadas pela vontade geral, sendo que as decisões que forem tomadas sem se basear nessa vontade devem ser consideradas nulas. Nesse sistema, a prestação de contas se torna algo essencial, já que o governante deve agir tendo como limite de sua

atuação a vontade geral. É importante notar que em outras teorias de representação, como as que interpretam a representação como uma relação fiduciária – em que o governante tem autonomia para tomar decisões de forma autônoma, como achar mais razoável –, a necessidade de *accountability* não emerge de forma automática e natural, pois o governante possui uma margem de autonomia (BARRETO, 1987).

É importante destacar, desde já, que a *accountability* preza pelo fracionamento do poder, interpretando como positiva a pluralidade de atores que possuem poder de decisão, uma vez que isso dificultaria a concentração de poder e estimularia o controle de uma fração pela outra. Na verdade, a *accountability* só é possível de ocorrer quando o poder é fragmentado, pois, quando ele se encontra concentrado, não faz sentido falar em prestação de contas.

No debate recente, são distinguidos dois tipos de *accountability*: a vertical e a horizontal. O controle vertical é entendido como um relacionamento entre atores que se situam em posições diferentes na esfera pública e geralmente se refere ao controle que cidadãos, mídia e associações civis exercem sobre o governo para que este seja responsivo aos interesses públicos. A *accountability* horizontal, por sua vez, é “[...] a capacidade das instituições estatais de checarem abusos de outras agências governamentais” (DIAMOND; PLATTNER; SCHEDLER, 1999, pág. 3, tradução livre). A *accountability* horizontal ocorre entre atores de igual poder, que pode ser entendido também como atores que possuem autonomia entre si. A necessidade de existir um controle do poder dentro do próprio governo é justificada pelo fato da sociedade civil não possuir o uso legítimo da força. Além disso, o Estado é a fonte da lei e, assim, é ele que julga quais ações são consideradas legais de acordo com a legislação do país. Assim, mesmo que a sociedade civil denuncie ações erradas das autoridades públicas, ela depende da própria esfera pública para investigar o caso e impor sanções. Soma-se a isso o fato de que o principal mecanismo da *accountability* vertical, as eleições, representa um instrumento ineficiente para que os cidadãos punam seus representantes (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

As próximas páginas desta dissertação se concentrarão no estudo bibliográfico das duas faces da *accountability*, finalizando com uma proposta de um terceiro tipo de controle, a *accountability* mista.

## 1 A Accountability Horizontal: os três poderes

O estudo do controle do poder tem raízes nas obras de Montesquieu (2000), que propõe um sistema de pesos e contrapesos em que “o poder limite o poder” (pág. 166) para evitar o seu abuso e, assim, garantir a existência da liberdade política. De acordo com ele, o abuso do poder é uma “experiência eterna”, já que todo homem que possui poder é levado a abusar dele até o ponto em que encontrar limites para não mais fazê-lo. Assim, “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (pág. 166). Percebe-se que a teoria de Montesquieu de controle de poder se limita a *accountability* horizontal, pois o controle do Estado seria exercido pelo próprio Estado.

Montesquieu divide as funções do Estado em três: o poder de criar leis, que é o poder Legislativo; o poder executivo “das coisas que dependem do direito das gentes” (pág. 167), responsável por decretar a paz e a guerra, correspondendo hoje ao poder Executivo; o poder executivo “daqueles que dependem do direito civil” (pág. 167), que é o poder Judiciário. Segundo Montesquieu, quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, mais de um poder reside, a liberdade política do cidadão fica comprometida:

“Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor” (2000, pág. 168)

Ainda segundo Montesquieu, não basta que as funções do Estado sejam divididas em três, esses três poderes devem possuir mecanismos para controlar um ao outro. Assim, ao descrever os poderes Executivo e Legislativo: “sendo o corpo legislativo composto de duas partes, uma prende a outra com sua mútua faculdade de impedir [e] ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo” (2000, pág. 168). Portanto, ao mesmo tempo em que esses poderes (ou funções) devem ser independentes para impedir a concentração de poder e o seu abuso, eles devem estar ligados de forma cooperativa para que um possa limitar a atuação do outro.

A Constituição Americana consagrou a separação de poderes defendida por Montesquieu, afirmando já desde o início do texto constitucional que a concentração de poder deveria ser evitada. Assim como em Montesquieu, a divisão de poderes defendida na Constituição Americana não implicava no total isolamento das esferas do governo: “a estrutura dos idealizadores [da Constituição Americana] criou de fato um sistema de instituições separadas, mas com sobreposição de poderes” (RICHARDSON, 1989, pág. 796, tradução livre). Logo, o poder político não deveria ser completamente dividido em ramificações, mas sim que essas ramificações fossem independentes umas das outras. Deveria haver assim um equilíbrio entre a independência das ramificações do poder para evitar a concentração de poder e, ao mesmo tempo, laços entre elas para que uma pudesse contrabalancear a outra e, assim, evitar abusos de poder.

Madison (1788) acredita que os cidadãos devem ser protegidos não apenas contra a opressão de seus governantes, mas também devem ser protegidos contra a opressão de outros cidadãos. Nesse sentido, não apenas o poder do Estado deveria ser fragmentado, pois, como o poder deste emana do povo, este último também deveria se encontrar fracionado em uma pluralidade de interesses para que a união de uma maioria ao redor de um interesse comum não ameaçasse os interesses de uma minoria. Portanto, na República Federal dos Estados Unidos, “(...) enquanto toda a autoridade emanará da sociedade e dela dependerá, a própria sociedade estará fragmentada em tantas partes, interesses e categorias de cidadãos que os direitos dos indivíduos, ou da minoria, serão pouco ameaçados por combinações interesseiras da maioria” (pág. 352).

Schmitter (1999) define a *accountability* horizontal como a existência de atores coletivos mutuamente reconhecidos, localizados em múltiplos níveis, e que possuem capacidades equivalentes de monitorar um ao outro. Para ele, a forma mais democrática de *accountability* horizontal é aquela baseada numa Constituição que maximiza a probabilidade de “(...) independentes circunscrições de cidadãos baseados na sobreposição territorial e no critério funcional competirem entre si para estabelecer a agenda política, tomar decisões políticas e monitorar as conseqüências políticas” (pág. 61, tradução livre). De acordo com Schedler (1999), a *accountability* horizontal ocorre entre agências independentes, em que não predomina nenhuma relação de subordinação e de superioridade entre elas. Assim sendo, a *accountability* horizontal pressupõe a separação dos poderes que, na visão dos clássicos, como visto nos parágrafos anteriores, se limita ao Legislativo, Executivo e Judiciário. Diamond, Plattner e Schedler (1999) enfatizam que, nas “poliarquias contemporâneas”, o controle do governo pelo próprio

governo supera essa divisão clássica dos poderes para englobar também agências especializadas, não-eletivas e independentes, como Instituições Financeiras e Agências Anti-Corrupção.

O'Donnel (1999) acredita que o sucesso da *accountability* horizontal depende da existência de agências governamentais profissionais, independentes e que possuem recursos e um quadro técnico próprios; da presença do partido que representa a oposição nas agências governamentais especializadas no controle do governo; de um Judiciário independente do Executivo e do Legislativo; da presença de uma mídia e de institutos de pesquisa capazes de fornecerem informações confiáveis; da coordenação entre as diversas agências governamentais responsáveis pelo controle do governo.

Autores contemporâneos, ao estudar a *accountability* horizontal, têm enfatizado que, em muitos casos, esse tipo de controle não ocorre necessariamente entre agências de igual poder, como o termo “horizontal” poderia sugerir. Segundo Shwartz (1999), o presidencialismo forte existente na América Latina inibe a atuação tanto do legislativo, como do judiciário para controlar o executivo, não havendo a independência das ramificações do governo defendida por Montesquieu e pelos federalistas, o que, conseqüentemente, leva a concentração de poder no Executivo.

Outro enfoque bastante trabalhado nos estudos mais recentes sobre *accountability* horizontal é a importância do judiciário como peça fundamental para realizar o controle horizontal. Essa ênfase no judiciário é reflexo do processo de revisão judicial que muitos países desenvolveram (posteriormente aos Federalistas) e que culminou na criação de cortes constitucionais. De acordo com Shwartz (1999), o poder do Judiciário de controlar o Executivo e o Legislativo tem raízes na decisão da Suprema Corte Americana, em 1803, no caso conhecido como “*Marbury versus Madison*”. A decisão afirmava que o Executivo e o Legislativo deveriam prestar contas e se submeter ao judiciário, pois “a Constituição é a lei fundamental e padrão, estabelecida pelo povo para limitar os poderes das diversas ramificações do governo” (pág. 145). Na Europa, na década de 1920, ocorreu um movimento de revisão judicial, liderado por Hans Kelsen, na Áustria. Kelsen desenhou um sistema judicial centrado num tribunal constitucional especializado e separado do restante do judiciário, cuja função seria monitorar o legislativo, tendo o poder de declarar a nulidade de uma norma que iria contra a Constituição. Esse sistema foi adotado primeiramente pela Tchecoslováquia, em 1920, e alguns meses depois pela Áustria. Após a segunda Guerra Mundial, vários outros países europeus passaram por essa reforma, como a Alemanha e a Itália. A partir de 1989,

pode-se dizer que quase todos os países da Europa Ocidental haviam passado por uma reforma judicial semelhante, assim como o Japão, a América Latina e os estados africanos (SCHWARTZ, 1999).

A importância do judiciário para a *accountability* é justificada por Shwartz (1999) por dois motivos: primeiro, é ele quem garante os direitos civis que permitem, por sua vez, que os cidadãos exerçam a *accountability* vertical; segundo, ele efetiva o *rule of law*, entendido como o controle do Estado de acordo com critérios normativos geralmente estabelecidos pela Constituição. Shwartz cita as seguintes funções do judiciário que se encontram relacionadas com a *accountability*: “guarda a lei e os princípios constitucionais; fornece um fórum para o estabelecimento de disputas entre indivíduos na sociedade e entre indivíduos no Estado; e, finalmente, é parte do sistema administrativo da justiça criminal” (1999, pág. 153, tradução livre). Entretanto, a efetivação dessas funções pelo judiciário não é imediata, pois o órgão deve ser composto por membros insulados, que não sofrem influências políticas. Para que isso ocorra, a burocracia do judiciário deve receber bons salários; deve ter como base de recrutamento de seus membros a qualificação profissional e não questões políticas; os mandatos no judiciário devem ser vitalícios. É desejável também que os próprios juízes se submetam a um controle horizontal por outros órgãos governamentais. Além disso, a eficiência do judiciário depende de um texto constitucional que prescreva a independência dos três poderes e de um quadro político com instituições estáveis

## **1.1 A Accountability horizontal no Brasil**

A *accountability* horizontal no Brasil encontra embasamento no texto constitucional que, além de estabelecer um sistema político formado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, consagra a forma federativa dos estados e a separação dos poderes como cláusula pétrea, impedindo que propostas que objetivam alterar esses dois pontos sejam objeto de deliberação (art. 60, par. 4, III). Nessa perspectiva, os pesos e contrapesos da teoria de Montesquieu são traduzidos na existência de três poderes que possuem funções típicas e são independentes entre si: o Legislativo tem a função de legislar e de fiscalizar financeiramente o executivo, o Executivo que tem a função de chefiar o Estado e o Judiciário que possui como função

típica o julgamento e a resolução de conflitos, tendo como parâmetro a legislação nacional (CUNHA, 2009).

O estudo da *accountability* horizontal no Brasil chama a atenção para dois pontos. Primeiro, o presidencialismo forte existente no Brasil com a possibilidade do Presidente da República editar Medida Provisória com força de lei, de pedir urgência de apreciação de projeto de lei de sua autoria e de vetar projeto de lei ordinária e complementar acaba gerando uma supremacia do Executivo sobre o Legislativo (CUNHA, 2009). O poder Legislativo, em contrapartida, possui o poder de acatar ou recusar o veto do presidente, o que permite ao Parlamento balancear, em certa medida, o poder do Executivo. Em segundo lugar, o país vem passando por um processo de fortalecimento do Ministério Público, o que, por um lado, aponta para o fortalecimento do poder de controle do governo exercido pela sua “ramificação jurídica”, uma vez que o órgão é considerado como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado pela Lei Complementar 40/1981; e por outro, para a existência de um quarto poder estatal, já que, segundo a Constituição de 1988, o Ministério não integra nenhum dos três poderes estatais, possuindo autonomia (CUNHA, 2009).

A origem do Ministério Público remonta o período monárquico, que conferiu ao Ministério Público certa organicidade. A Constituição de 1824 que, apesar de não dispensar disciplina específica ao Ministério Público, fez referência a um procurador da coroa, “encarregado de proceder às acusações que não eram de competência da Câmara dos Deputados”. Mais tarde, em 1871, por ocasião da Lei do Ventre Livre, foi concedida aos promotores a função de velar pelo registro e proteção dos filhos libertos dos escravos. Foi na República que ocorreram avanços significativos com relação ao Ministério Público. Assim, a Constituição Republicana de 1891 associou o Ministério Público ao poder Judiciário, enquanto que o decreto 9272 de 1911 determinou que o Ministério seria o advogado da lei e o fiscal de sua execução e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito. A Constituição de 1946, por sua vez, deu título próprio ao órgão e o dissociou dos demais poderes estatais, prevendo ainda a estabilidade do órgão, a inamovibilidade e a necessidade de concurso público para ingresso na carreira. A Lei Complementar 40/1981 deu os principais contornos daquilo que seria determinado na Constituição de 1988 sete anos mais tarde: “o órgão foi considerado como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado; fixou-se os princípios da unidade, indivisibilidade e da autonomia funcional e a outorga de autonomia administrativa e financeira”. A Constituição de 1988 deu um status de

quarto poder ao Ministério Público, já que ele não se encontra subordinado a nenhum dos três poderes, gozando de autonomia funcional e administrativa (CUNHA, 2009).

O Ministério Público é um órgão político que tem como função a defesa da ordem jurídica, da sociedade civil e dos valores constitucionais. O rol de suas funções, elencados na Constituição de 1988, deixa clara a grande capacidade que o Ministério possui de realizar o controle horizontal: “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 29, III); “promover a ação da inconstitucionalidade” (art.29, IV); “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição” (art. 29, II).

## **2 A Accountability Vertical, a Crise da Democracia Representativa e a Democracia Participativa**

A necessidade do controle vertical do governo surge com a emergência das democracias representativas. Esse tipo de democracia, que ganhou força hegemônica no século XX (SANTOS, 2002), se afasta bastante do modelo de democracia direta existente na sociedade grega, já que, na democracia representativa, o povo exerce o poder de forma indireta e mediada. Nesse sentido, instituições centrais das democracias contemporâneas, como o processo eleitoral e o parlamento como colégio de representantes, são completamente estranhos ao experimento grego, pois não havia necessidade de mediação política (MIGUEL, 2005). Segundo Miguel (2005), a constatação da impossibilidade de implantação da democracia direta nas sociedades contemporâneas é algo banal: “nossos estados são muito extensos para que todos se reúnam e muito populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos” (pág. 26). Além disso, como as questões políticas são extremamente complexas, exigindo um nível de especialização, o cidadão comum tende a se concentrar nos seus afazeres privados (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Tudo isso justifica a hegemonia da democracia representativa nas sociedades ocidentais contemporâneas.

Juntamente com a necessidade de representação, surge outra necessidade: a necessidade de garantir um governo responsivo aos cidadãos, que, em última instância, são os verdadeiros detentores do poder, apesar de não estarem presentes nos processos

de tomada de decisão, já que sua participação é indireta. Assim sendo, Miguel (2005) enumera três problemas principais que surgem com as democracias representativas: o fato das decisões políticas serem tomadas por um pequeno grupo e não pelo povo, que será submetido a essas decisões; a formação de uma massa política distanciada dos cidadãos, como resultado da especialização política; a ruptura dos laços que ligam a vontade dos representados e a vontade dos representantes. A resposta dada para esses três problemas da representação se encontra na *accountability*: “[que se refere] ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical)” (pág. 27). A principal forma de *accountability* vertical é a eleição, que ocupa um papel de destaque no regime democrático representativo por ser um mecanismo que permite ao mesmo tempo a autorização e a *accountability*. A *accountability* vertical via processo eleitoral está relacionada com a capacidade que os constituintes possuem para impor sanções aos governantes ao reconduzir ao cargo aqueles que cumprem bem sua missão e destituir aqueles que não realizaram um trabalho satisfatório.

Manin, Przeworski e Stokes (1999) também estudam a *accountability* vertical via processo eleitoral ao analisarem a capacidade da representação por mandato. De acordo com eles, a representação por mandato ocorre da seguinte maneira: no período eleitoral, os candidatos apresentam seus planos de governo, que serão eleitos pelos cidadãos e, assim, a plataforma vencedora se torna o mandato que os governos seguem. Para que a representação por mandato tenha êxito, os interesses dos políticos e dos eleitores devem coincidir; os políticos devem desejar a reeleição e crer que os eleitores vão reelegê-los se eles seguirem as políticas defendidas durante a campanha; os políticos devem estar preocupados com a credibilidade de suas futuras promessas. Em outras palavras, pode-se dizer que a representação ocorre quando o candidato cumpre fielmente sua plataforma pela qual ele foi eleito, caso contrário, ele será punido pelos eleitores nas próximas eleições, o que gera um sistema de prestação de contas. Os autores concluem que a relação entre representação e democracia, e entre representação e *accountability* não é algo automático e não depende apenas de eleições periódicas e universais, pois várias são as situações que fazem com que o político se afaste de seu mandato, tais como: mudanças circunstanciais ou a situação em que o político acredita que a plataforma apresentada por ele para conseguir os votos dos eleitores decisivos não é a melhor alternativa para o sucesso de certas políticas. Além disso, a idéia do voto como

prestação de contas é mais complexa do que se imagina num primeiro momentos: a fiel execução ou não da plataforma do governo pela qual o governante foi eleito não determina, necessariamente, a punição ou a recompensa do político. Isso porque nenhuma plataforma eleitoral é capaz de especificar *a priori* o que o governo deveria fazer em cada mudança circunstancial. Soma-se a isso o fato de que a diminuição do bem-estar da população pode levar ou não a punição do político: nessa situação, os eleitores podem “extrapolar a experiência atual para o futuro” (pág. 123) e, assim, escolhem punir os políticos atuais; podem assumir uma postura intertemporal ao acreditar num futuro melhor, não punindo, portanto os políticos; e podem adotar uma postura de exoneração ao acreditar que o declínio do bem-estar se deve às más condições e, logo, não punem os políticos. Nesse sentido:

“(…) Perceba que nós poderíamos depositar não apenas cédulas numa urna, mas também uma lista com nossas condições para reeleger o representante. Contudo, nós não fazemos isso, e não o fazemos porque queremos que os governantes façam tudo o que puderem por nós, mais do que simplesmente satisfazer nossas demandas mínimas (...) os eleitores podem decidir reeleger o representante sobre qualquer base que desejem levar em consideração, incluindo a classificação para a Copa do Mundo, e podem mudar de idéia entre o início e o final de governo” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES; 1999; pág. 124)

Assim, num contexto de dupla informação assimétrica – os eleitores não têm informações suficientes para avaliarem se as políticas implementadas são as melhores possíveis e os representantes não têm certeza sobre o que poderia de fato satisfazer os eleitores –, a relação entre voto e prestação de contas se torna problemática. Outro problema é quando os representantes não possuem ambição de se reelegerem: nessa situação, a prestação de contas via voto também é ineficaz, já que o eleitor perde sua capacidade de punir os candidatos ao não reconduzi-los ao poder. Outro problema é que, para poder realizar essa punição e, assim, estabelecer o vínculo entre voto e prestação de contas, o eleitor deve ser capaz de identificar claramente o responsável pelo desempenho do governo, tarefa difícil quando o governo é formado por uma coalizão ou quando as decisões políticas são responsabilidade de várias agências. Por fim, as eleições não representam um instrumento institucional eficaz para punir os políticos, já que correspondem a apenas uma decisão para avaliar um pacote inteiro de políticas governamentais (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Nessa mesma linha, Santos e Avritzer (2002) acreditam que a teoria hegemônica da democracia (a democracia representativa) não resolve – ou não responde - uma série de questões, tais como: é incapaz de discutir de forma eficaz se “(...) as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação das diferenças” (pág. 46); a burocracia não consegue substituir de forma adequada os mecanismos de exercício da soberania popular, seja por que ela tem dificuldade de reagir a mudanças e ser pouco criativa, seja por que o conhecimento dos atores sociais de suas condições e demandas é um elemento essencial para a boa execução de políticas públicas; a democracia focada na representação dificulta os processos de prestação de contas e a inserção de múltiplas identidades.

## **2.1 A Accountability Vertical no Brasil**

No Brasil, o principal mecanismo de *accountability* vertical, o voto, é citado no texto da Constituição de 1988 como uma cláusula pétrea: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico (art 60, par. 4, II). Entretanto, a crise da democracia representativa, que passa a questionar a eficácia do voto como mecanismo de controle do governo, chegou com força no Brasil (SANTOS, 2002). Essa crise, no Brasil, insere-se no contexto de luta pela redemocratização do país, na década de 1980, e é caracterizada pela reivindicação de uma maior partilha de poder entre governo e sociedade civil, tendo como resultado mais concreto a criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, previstos pela própria Constituição de 1988 (SANTOS; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

Os conselhos são meios institucionalizados de interação entre o poder público e a sociedade organizada. Eles possuem o formato de co-governança na gestão de políticas públicas, são paritários – têm participação popular através de organizações que representam a sociedade civil e contêm também a presença de representantes do governo – e possuem como uma de suas funções principais o controle das decisões do governo pela sociedade civil, representando, assim, um mecanismo de *accountability* vertical (GOHN, 1990).

Atualmente esse modelo também vem sendo questionado, já que os estudiosos sobre o assunto têm constatado que a partilha de poder entre governo e sociedade se

encontra limitada por uma série de variáveis (DAGNINO, 2002). Dentre os principais problemas que um conselho enfrenta, pode-se citar: a fraca ligação entre os representantes da sociedade civil e as organizações que eles representam (RANGEL, 2003); o controle das agendas dos conselhos pelos órgãos governamentais visto que, em muitos conselhos, funcionários do governo ocupam os cargos de presidente e de secretário executivo (RANGEL, 2003); a não implementação das deliberações dos conselhos por parte do governo (DAGNINO, 2002); a falta de recursos técnicos no Estado para atender as decisões do conselho (ABERS e KECK, 2006); um ambiente de trabalho hostil àqueles que defendem o interesse público e questionam o governo; a falta de renovação dos quadros, resultando na figura do “conselheiro profissional” (RANGEL, 2003); a falta de visibilidade dos conselhos na sociedade; a dificuldade de mobilização da sociedade, que resulta na presença da mesma organização em vários conselhos (VOIPI, 2000); a assimetria de informações e recursos entre os representantes do governo e da sociedade civil, que produz uma desigualdade política dentro do próprio conselho (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003).

### **3 A Accountability Mista**

Esta dissertação trabalha tanto com a *accountability* horizontal, como com a vertical. A *accountability* horizontal é analisada através da atuação de órgãos distritais e federais que tentam influenciar e controlar a atuação de outros órgãos da administração pública. Como exemplo dessa análise, pode-se citar a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios nos processos de licenciamento ambiental, controlando o órgão ambiental distrital e federal. Já a *accountability* vertical é analisada a partir dos conselhos ambientais, que têm atuação no processo de licenciamento ambiental e que atuaram também na última revisão do PDOT; e dos movimentos ambientais, que também atuaram na última revisão do PDOT.

Entretanto, a atuação dos atores estudados aqui no controle dos interesses ligados ao expansionismo urbano ultrapassa os limites da horizontalidade e da verticalidade. Isso porque, como será explorado ao longo desta dissertação, muitas vezes atores localizados no governo se unem a outros que se situam na sociedade civil para controlar o governo. Essa união é pautada no compartilhamento de um mesmo interesse, a defesa da sustentabilidade ambiental. Exemplos disso são encontrados na cooperação entre

órgãos ambientais e conselhos ambientais, no âmbito da revisão do PDOT, para elaborarem recomendações técnicas para o órgão ambiental distrital; na parceria do Ministério Público com movimentos ambientais, também no âmbito do PDOT, com o objetivo de conter o predomínio da expansão urbana no plano. Assim sendo, esta dissertação propõe também o conceito de “*accountability* mista”, que pode ser entendida como a mistura entre os dois tipos de controle. A expressão empírica desta mistura é o fato de que os “contrapesos verdes” são formados pela articulação de parcelas do próprio governo, que quer impor limites a atuação de órgãos governamentais (*accountability* horizontal), com parcelas da sociedade civil que também lutam para influenciar o governo (*accountability* vertical). Nesse contexto, a *accountability* é resultado das duas formas de pressão de conter o “peso cinza”.

#### **4 A Fragmentação do Poder: ingerência institucional ou sistema de pesos e contrapesos?**

Como visto acima, a literatura sobre *accountability* confere um grande enfoque à necessidade da fragmentação do poder para que o governo seja controlado. Essa fragmentação acaba privilegiando a pluralidade de atores e agências com poder de decisão para que o poder seja dividido e, ao mesmo tempo, para que possa haver o exercício de *checks and balances* de um ator sobre o outro. A existência da *accountability* pressupõe a existência de uma pluralidade de atores, já que, quando o poder é unitário e concentrado, não há possibilidade de ocorrer a prestação de contas pelo simples fato de que não há nenhum ator ou agência para o qual essa prestação seja dirigida. Nesse contexto, a *accountability* requisita que o poder seja dividido entre uma pluralidade de atores, sejam eles do governo ou da sociedade civil, criando um sistema em que vários atores têm poder de decisão. No Brasil, partindo, em parte, da necessidade de controlar e de tornar o governo responsivo, tem se ensaiado nos últimos anos um processo de descentralização política em que foi aumentado o número de atores com poder de decisão na esfera pública e, conseqüentemente, com poder de controlar o governo: na esfera do governo, o poder do Executivo teve seu poder diminuído (um exemplo disso é a impossibilidade do chefe do Executivo governar via decretos leis como ocorria no período militar) com a Constituição de 1988. Para que houvesse maior equilíbrio entre os três poderes, a autonomia do Ministério Público foi fortalecida e seu escopo de ação aumentado (CUNHA, 2009). Na sociedade civil, foram

criados Conselhos Gestores de Políticas Públicas em diversas áreas e em praticamente todo município brasileiro (ABERS; KECK, 2007).

O trabalho de Tsebelis (1995) sobre mudança do *status quo* faz um alerta para um fenômeno que pode acompanhar a fragmentação do poder: quanto maior o número de atores com poder de decisão, os *veto players*, mais difícil será a alteração do *status quo*. Assim, a teoria de Tsebelis nos mostra que, em contextos em que uma mudança política é desejável, a fragmentação do poder – traduzida na existência de vários atores com poder de veto – aparece como um empecilho para que mudanças aconteçam, ocorrendo o imobilismo político. Portanto, diferentemente do que poderia se pensar – já que quanto mais numeroso e diversificado um grupo, maior seria seu peso na esfera pública –, Tsebelis acredita que as possibilidades de alterações no *status quo* respondem de forma inversa à maior quantidade de atores com poder de veto (os *veto players*), à menor congruência e à maior coesão entre eles. Isso pode ser interpretado, num primeiro momento, como um resultado negativo da fragmentação do poder, uma vez que o imobilismo político levaria a ingerência institucional.

Primeiramente, é importante inserir o trabalho de Tsebelis dentro de um contexto conceitual mais amplo: o seu trabalho se localiza dentro da Escola da Escolha Racional. Essa escola parte do pressuposto de que os indivíduos são racionais – porque agem de forma coerente para que seus objetivos sejam alcançados – e agem de forma estratégica – os indivíduos agem levando em conta a expectativa do comportamento dos outros atores (McCUBBINS; THIES, 1996). Em segundo lugar, deve-se conceituar o termo *veto player* de acordo com Tsebelis: “(...) um ator individual ou coletivo cujo consentimento é necessário para que seja realizada uma mudança política” (1995, pág 301, tradução livre). De acordo com o próprio Tsebelis, o conceito de *veto players* foi profundamente inspirado na idéia de *checks and balances* presente na Constituição Americana e desenvolvida por Montesquieu e Madison. É a partir da idéia de *checks and balances* que a Ciência Política moderna passa a entender a necessidade da divisão do poder entre múltiplos atores, o que justifica a emergência de um sistema em que vários atores têm poder de decisão. Como visto, a teoria sobre *accountability* enfatiza o resultado positivo da divisão do poder ao evitar a sua concentração e ao permitir que um ator controle o outro.

Também é necessário que se desenvolva um pouco mais a relação entre alteração do *status quo* e quantidade de *veto players*. O autor chega a essa conclusão a partir do estudo do *winset*, que é o conjunto de propostas de mudanças aceitas pelos *veto players*

e que são capazes de vencer o *status quo*. Para Tsebelis, o tamanho do *winset* determina a estabilidade política: quanto mais numerosas as propostas que conseguem vencer o *status quo*, maiores são as chances de mudanças políticas ocorrerem. Quanto mais numerosos os *veto players*, menor será o *winset*, uma vez que a opção de um jogador é limitada pelo ponto ideal do outro. Em outras palavras, quanto maior o número de *veto players*, mais difícil será chegar a um consenso entre os *veto players* para alterar o *status quo*, o que leva a estabilidade do sistema e ao imobilismo político. Quanto à congruência, quando dois *veto players* possuem a mesma posição quanto a uma mudança, ocorre a absorção de um ator pelo outro, formando um único *veto player*. Como resultado, o cenário político contará com um *veto player* a menos, o que aumenta o *winset* e, conseqüentemente, a possibilidade de mudança. Por fim, a coesão diz respeito a uma relação entre um agente e seu principal <sup>1</sup>: quanto mais coesos forem os principais, menos opções de ação terão os seus agentes que os representam, o que, por sua vez, diminui a quantidade de propostas capazes de vencer o *status quo*. Essas idéias de Tsebelis são resumidas no seguinte trecho: “a lógica do processo político é tal que, para uma certa mudança do *status quo* ocorrer, um número de *veto players* deve concordar entre si” (1995, pág. 315, tradução livre).

É interessante reproduzir aqui alguns exemplos utilizados por Tsebelis para que sua teoria fique clara. Um exemplo recorrente utilizado pelo autor são as decisões de política econômica: nos Estados Unidos da América, cujo sistema político-decisório é marcado pelo elevado número de *veto players* incongruentes, a rapidez necessária para responder a alterações nas variáveis econômicas – alteração na taxa de juros ou na taxa de câmbio, por exemplo – seria inviabilizado se as decisões sobre macroeconomia não fossem centralizadas num único órgão: o Banco Central e seu ministro. Não é a toa que esse modelo americano de gestão econômica foi copiado em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. O autor mapeia a existência de três *veto players* <sup>2</sup> no processo decisório americano, considerado como um número elevado quando comparado com outros sistemas, como o sueco e o canadense que contam com apenas um *veto player*. Uma das conseqüências desse elevado número de *veto players* nos Estados Unidos é o

---

<sup>1</sup> A relação agente-principal pode ser entendida, de forma simplificada, da seguinte forma: o principal delega tarefas a agentes, o que gera a necessidade de supervisão para que este cumpra fielmente a tarefa delegada pelo principal (MCNOLLGAST, 2007).

<sup>2</sup> É importante deixar claro que Tsebelis (1995) considera na sua pesquisa apenas aqueles atores com poder de veto formal: os partidários (partidos políticos) e os institucionais (presidentes e representantes políticos no Parlamento). Apesar de abordar apenas esses atores, ele reconhece a existência de outros *veto players*, como os grupos de pressão, que possuem um poder de veto indireto e informal.

atraso em termos de planejamento e coordenação em que se encontra a política ambiental americana (ENELOE *apud* TSEBELIS, 1995).

A consequência negativa do elevado número de *veto players* atuando numa mesma área pode ser entendida também a partir dos trabalhos de BRINKERHOFF (1996) e de LANDAU (1991): esses autores acreditam que nesses contextos em que muita colaboração interinstitucional é necessária, há uma maior dificuldade em se construir políticas públicas eficazes e eficientes. Assim, o elevado número de atores geraria um problema de coordenação de ações e, conseqüentemente, levaria à ingerência institucional.

### **III. Conhecendo os Problemas Ambientais e Urbanos do Distrito Federal**

#### **1 O Ordenamento Urbano**

De acordo com o último Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (2009), a criação de Brasília foi prevista pela Constituição Federal de 1946, no contexto do Estado Novo varguista, pois o artigo quarto das Disposições Transitórias determinava a transferência da capital federal para o planalto central do país. Entretanto, a criação de Brasília ocorreu, de fato, somente com o governo de Juscelino Kubitschek, que elegeu a construção da nova capital federal como meta-síntese de um conjunto de grandes projetos que tinham o objetivo central de modernizar o Brasil. Assim, no âmbito do governo de Juscelino Kubitschek, foi sancionada a Lei n. 3273, em 1957, que estabeleceu que, em 21 de abril de 1960, a capital da União seria transferida para o novo Distrito Federal, localizado no Planalto Central do país.

Desde a sua criação, Brasília se destacou quanto ao seu rígido planejamento urbano, já que o período de sua construção e planejamento, a década de 1960, se localiza no auge do nacional-desenvolvimentismo, época em que houve um grande crescimento econômico no país, acompanhado por uma rápida urbanização. Essa urbanização transformou o Brasil de país predominantemente rural em urbano em pouco tempo, fato que contribuiu para o surgimento de mega-metrópolis caóticas, em que o planejamento urbano não tinha chance (PAVIANI, 1989). O planejamento urbano, em Brasília, teve início em 1957 com o concurso nacional de projetos para a nova capital. O projeto vencedor foi o de Lúcio Costa, mas cabe ressaltar que seu projeto se limitava ao Plano Piloto de Brasília. Logo nos primeiros planos de urbanização de Brasília optou-se pela diretriz de crescimento urbano que priorizava a preservação da bacia hidrográfica do lago Paranoá para o abastecimento de água da região em detrimento da diretriz que indicava que a expansão urbana deveria privilegiar a diminuição de custos e tempo de deslocamentos da população. Em 1987, a fim de preservar o Plano Piloto como Patrimônio Cultural da Humanidade, foi elaborado o projeto “Brasília Revisitada”, que estabeleceu uma expansão urbana na bacia do Paranoá com a previsão da criação do Setor Sudoeste e do Setor Noroeste. A partir da Constituição de 1988, os Planos Diretores tornaram-se obrigatórios para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

Assim, em 1992, foi elaborado o primeiro Plano de Ordenamento Territorial do DF, que consolidou a expansão urbana no sentido sul/sudoeste. Em 1997, foi realizada a revisão do PDOT e, a partir de 2005, teve início a revisão do PDOT de 1997 (fonte: PDOT 2009).

A urbanização do Distrito Federal pode ser resumida em três fases: implantação, consolidação e expansão. A implantação de Brasília se localiza no período entre 1957 e 1967. Nessa fase, previa-se que, na bacia do lago Paranoá, haveria apenas o Plano Piloto. Entretanto, essa previsão não foi cumprida, pois antes do término da implantação de Brasília já existia Taguatinga, Sobradinho, Gama, Cruzeiro, e a Cidade Livre (atual Núcleo Bandeirante). Além dessas, Brazlândia e Planaltina eram cidades de Goiás que mais tarde foram incorporadas ao DF. A fase de consolidação foi caracterizada, principalmente, pela tentativa do governo de controlar a expansão da cidade e de retomar o controle do plano original de Brasília através da erradicação de invasões, que estavam se tornando um fenômeno comum na nova capital. Com o objetivo de remover as populações que formavam invasões clandestinas em Brasília, foi criado, pelo governo, a Campanha de Erradicação de Invasões, a CEI, que mais tarde, em 1971, inspiraria o nome da região administrativa de Ceilândia, local para onde os invasores urbanos foram encaminhados. Nesse período, o Guará foi criado e as cidades de Taguatinga, Gama e Sobradinho foram expandidas. O período que vai de 1980 a 2004 é caracterizado pelas altas taxas de crescimento populacional (resultado das altas taxas de natalidade e da imigração) e, como consequência, da necessidade de expansão da cidade. Nessa fase são criadas as regiões administrativas de Samambaia, Recanto das Emas, Santa Maria, Riacho Fundo I e Riacho Fundo II. Candangolândia e São Sebastião são regularizadas e expandidas e a favela que deu origem a cidade do Paranoá é removida. Como resultado das recomendações do projeto de Lúcio Costa, “Brasília Revisitada”, foi criado o Setor Sudoeste (PDOT, 2009)

O planejamento urbano de Brasília conferiu ao Governo do Distrito Federal um papel de destaque, já que ele detém a terra urbana e possui o poder de alocar terrenos para a construção de conjuntos habitacionais. Segundo Paviani (1989), o governo do Distrito Federal possui todo o poder para decidir sobre questões relacionadas à expansão urbana e a localização de novos núcleos habitacionais. Para o autor, a expansão da cidade com a construção do Setor Oeste Sul e Oeste Norte evidencia este poder, além de mostrar o favoritismo do governo distrital aos empreendimentos imobiliários de grande vulto. Nas palavras de Gouvêa (1991), “o governo age de forma

semelhante à iniciativa privada, utilizando a sua prerrogativa de exclusividade das ações de planejamento urbano e monopólio das terras, como instrumento para futura especulação imobiliária” (*apud* DOUYLE, 1996, pág. 118).

De acordo com Quinto e Iwakami (1991), o processo de segregação espacial em Brasília, resultado do planejamento urbano da capital, não ocorreu como consequência da saturação da área central, como é típico em outras cidades brasileiras, mas pelo excesso de planejamento e pelo papel autoritário assumido pelo Estado em relação ao espaço urbano. O estudo de Ribeiro (1991) sobre os acampamentos dos construtores de Brasília evidencia que esta segregação faz parte da história da ocupação da cidade. O autor afirma que os acampamentos formados para alojar os construtores de Brasília representaram uma forma de imobilização da força de trabalho através da moradia, além de facilitarem a exploração da mão-de-obra e a subordinação do cotidiano dos trabalhadores aos interesses da atividade produtiva. O Acampamento da Redonda, destinado à equipe que construiu a Esplanada, era dividido em dois lados: os trabalhadores situados em posição hierárquica mais elevada, como engenheiros e arquitetos, possuíam casas próprias para suas famílias e podiam usufruir de uma melhor estrutura – cinema, armazém, gabinete de saúde, farmácia etc. - que se localizava próxima às suas casas. Por outro lado, os trabalhadores de baixa hierarquia eram destinados a alojamentos sem divisões internas e sem espaço individual. Além disso, os escritórios da administração da companhia se situavam ao lado do conjunto desses últimos trabalhadores, o que facilitava o controle e a disciplina.

O projeto original de Brasília previa a criação de cidades satélites apenas quando a ocupação do Plano Piloto estivesse completa – estimava-se que Brasília teria 600 mil habitantes até o ano 2000. Entretanto, dois fatores contribuíram para o surgimento das cidades satélites ainda no período de construção da cidade: faltava, no grande canteiro de obras formado para a construção de Brasília, uma rede urbana que atendesse às demandas de consumo dos construtores da cidade. Como resultado, surgiu a Cidade Livre (hoje Núcleo Bandeirante), que teve como função prover serviços aos construtores. O segundo fator que influenciou a criação de cidades satélites foi o grande número de trabalhadores que Brasília atraiu desde o início da sua construção associado ao controle extremo da preservação do plano original da capital, que previa que Brasília seria uma cidade administrativa isolada do processo de urbanização caótica que o restante do país passava nas décadas de 1950 e 1960. Portanto, o Estado sempre agiu no sentido de afastar e controlar habitações não planejadas e criadas espontaneamente.

Como exemplo dessa ação do Estado, pode-se citar a erradicação da Vila IAPI, em 1971, e a conseqüente construção de Ceilândia (QUINTO; IWAKAMI, 1991). Gouvêa (1991) destaca ainda que o Estado tinha como objetivo, ao construir as cidades satélites, ter um maior controle social sobre a população, alojando as populações de baixa renda em locais distantes do Plano Piloto.

Apesar de ter agido historicamente erradicando e controlando habitações informais, o Estado, no caso de Brasília, tem adotado políticas habitacionais contraditórias em momentos pré-eleitorais. Roriz e José Ornellas são exemplos dessa contradição, pois, ao tentarem criar bases eleitorais para suas candidaturas, esses governadores distribuíram lotes com pouca infra-estrutura, em Brasília, além de regularizarem favelas (GOUVÊA, 1991).

Outra contradição do Estado é que ele, ao mesmo tempo em que removia de forma violenta populações de baixa renda localizadas próximas ao Plano Piloto, “[...] alienava à particulares, sem licitação pública (contrariando o decreto nº 2300, de novembro de 1986), áreas de sua propriedade” (GOUVÊA, 1991, pág. 93). Exemplo disso foi a área localizada às margens do lago Paranoá cedida ao Clube de Golfe <sup>3</sup>.

A não-eleição por parte dos habitantes de Brasília de governantes e legisladores, durante 27 anos, dificultou a canalização institucional de demandas por uma política urbana mais justa. Apesar de não poderem se expressar através do voto, os brasilienses foram agentes de diversos movimentos relacionados a questões da ocupação urbana, como o movimento pela fixação da Cidade Livre. Esses movimentos se tornaram intensos a partir de 1978, tendo destaque as lutas do movimento pró-fixação do Núcleo Bandeirante, da Associação dos Incansáveis Moradores da Ceilândia, da Associação dos Moradores da Vila do Paranoá e dos moradores da Vila Planalto (PAVIANI, 1989). O Estado tem assumido, diante das reivindicações populares, ou uma postura de negociador e conciliador – especialmente no período populista (1960-1964) – ou uma postura autoritária e arbitrária – durante a ditadura militar (1964- 1985) – marcada pelo reino da tecnocracia que ignorava a existência dos cidadãos e de suas reivindicações (SOUSA, 1991).

---

<sup>3</sup> Atualmente, fenômeno semelhante acontece no Setor Arniquireas: moradoras da região relataram na reunião do Fórum das ONGs Ambientais de Brasília em fevereiro de 2008 que o Governo do Distrito Federal tem removido populações carentes da região com o pretexto de haver necessidade de preservar ambientalmente a região, enquanto mantém os condomínios destinados a classe alta e localizados na mesma região.

As desigualdades urbanas traduzidas na diferenciação de infra-estrutura e organização entre o Plano Piloto e algumas cidades satélites são percebidas também no meio ambiente. Assim,

“[...] a qualidade ambiental (em Brasília) está estreitamente ligada aos níveis socioeconômicos de seus habitantes, colocando, ao lado de áreas bem tratadas com disponibilidade de equipamentos urbanos, áreas verdes e áreas legalmente protegidas, espaços sem vegetação, marcados por erosão, assoreamento e até mesmo com altos índices de poluição hídrica” (MELLO, 2003, pág.217).

As Áreas de Proteção Ambiental do DF sofrem com a atuação de empresas imobiliárias – que negociam áreas na bacia do rio São Bartolomeu -, com as expansões urbanas aprovadas pelo Estado – que planejou a expansão da cidade para locais próximos à represa do rio Descoberto – e com invasões ilegais. Como consequência, fortes erosões têm se tornado um fenômeno comum, o que acaba assoreando os rios e o lago do DF (MELLO, 2003). De acordo com Mello (2003):

“No eixo mais urbanizado do DF, na Chapada do Rodeador, onde se situam as cidades-satélites de Ceilândia, Taguatinga, Samambaia e Recanto das Emas I e II, a ocupação das encostas é responsável pela intensificação dos processos erosivos e pelo desmatamento de nascentes e matas-galeria. No eixo sudoeste, localizados na Depressão do Paranoá, Candangolândia, Núcleo bandeirante, Riacho Fundo I e II e Telebrasilândia encontram-se, também, rodeados pelas erosões, áreas de solos expostos (geralmente cascalheiras), cursos d’água poluídos e assoreados e poluição do ar por partículas em suspensão. No eixo nordeste, situado ao longo da cumieira que contorna a Depressão do Lago Paranoá, *condomínios* se espraiam pelo local, subindo encostas e ocupando nascentes” (pág. 224).

Nesse contexto, a disponibilidade e a qualidade hídrica no DF têm se transformado em uma grande preocupação entre os ambientalistas. Estudos da Universidade de Brasília apontam que o nível de água subterrânea em diversos pontos do DF tem diminuído rapidamente (ROMERO, 2003). A principal ameaça aos recursos hídricos tem sido a

ocupação desordenada na APA do rio Descoberto e na APA do São Bartolomeu, nas suas nascentes, nos seus córregos e ribeirinhos formadores. Essa preocupação é justificada pelo fato dessas duas APAs conterem os últimos mananciais de abastecimento de água do Distrito Federal.

## **2 As Reformas Institucionais**

Os órgãos do Distrito Federal responsáveis pela gestão urbana e do meio ambiente têm passado, nos últimos anos, por constantes rearranjos institucionais. O primeiro órgão ambiental distrital foi fundado em 1985, pelo decreto 8861 em agosto do mesmo ano, sendo chamado de Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente – COAMA. O órgão era ligado ao Gabinete Civil do Governador do Distrito Federal e durou até 1989, quando a Lei n. 40 criou a Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia – SEMATEC – e seus órgãos vinculados: Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal – IEMA-DF – e o Instituto de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal – ICT/DF. Essa secretaria foi extinta no ano 2000, quando foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH. (<http://www.ibram.df.gov.br>)

O ano de 2007 veio marcar um novo ciclo de rearranjo institucional dos órgãos ambientais do Distrito Federal: a SEMARH foi extinta e, em seu lugar, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (DIÁRIO OFICIAL DO DISTRITO FEDERAL, 01.01 de 2007, p. 1). Segundo entrevista de um funcionário do IBRAM, a extinção da SEMARH e a criação da SEDUMA foram feitas “a portas fechadas” por apenas “três mãos”. De acordo com ele, os funcionários mais engajados com as questões ambientais foram “jogados para escanteio” para não prejudicar os interesses do governo. A justificativa utilizada pelo governo para criar uma secretaria que contemple tanto o meio ambiente como o desenvolvimento urbano é a necessidade de aumentar a eficiência dos órgãos ambientais. Por outro lado, ambientalistas ligados à sociedade civil organizada acreditam que o objetivo central dessa reforma institucional é a subordinação do meio ambiente ao desenvolvimento urbano. O fato da SEDUMA ter sido formada, inicialmente, por três subsecretarias que lidam com questões urbanas e apenas uma destinada ao meio ambiente, a SUMAM, vai ao encontro do argumento desses ambientalistas.

Além da SUMAM, que é responsável pela elaboração de políticas ambientais, foi criado o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), vinculado a SEDUMA, e que é responsável pela execução das políticas ambientais, tendo como principais funções a fiscalização e o licenciamento ambiental (informação obtida por entrevista concedida por funcionário do IBRAM, 03/12/2008).

Com a extinção da SEMARH, os seus antigos funcionários foram alocados no IBRAM, sendo que houve uma grande diminuição no número desses funcionários. Como consequência, a falta de recursos humanos é um dos problemas enfrentados pelo IBRAM, além da verba reduzida destinada para o instituto – no primeiro ano de funcionamento, foram disponibilizados apenas R\$ 19 milhões para o órgão (informação obtida por entrevista concedida por funcionário do IBRAM, 03/12/2008). A SUMAM, por sua vez, tem sofrido nos seus primeiros anos de existência com a instabilidade institucional: no momento de sua criação, em 2007, a subsecretaria não possuía um quadro de funcionários próprio, nem uma sede, funcionando dentro do IBRAM. O presidente do IBRAM, Gustavo Souto, acumulou a chefia do IBRAM e da SUMAM por mais de um ano. Em maio de 2008, a SUMAM ganhou sede própria, alguns funcionários e um novo subsecretário. Já em dezembro, outro subsecretário, Eduardo Brandão, e sua equipe foram nomeados. Os últimos capítulos dos rearranjos dos órgãos ambientais do DF foram contados pelo decreto do governador distrital, em agosto de 2009, que extinguiu a SUMAM e criou duas novas secretarias ligadas ao meio ambiente – a SUPAM, Subsecretaria de Políticas Ambientais, Recursos Hídricos e Resíduos Sólidos, e a SUGAV, Subsecretaria de Sensibilidade Socioambiental e Gestão de Áreas Verdes –, igualando <sup>4</sup>, na SEDUMA, o número de secretarias que cuidam do meio ambiente e do desenvolvimento urbano, apesar de não definir claramente as funções das duas novas secretarias.

### **3 A Política de Criação de APAs**

O território do Distrito Federal é composto por uma miscelânea de Áreas de Proteção Ambiental distritais que se sobrepõem a duas APAs federais, a APA do Planalto Central e a APA do rio Descoberto. Ao todo, existem seis APAs no território

---

<sup>4</sup> Atualmente existem essas duas secretarias ligadas ao meio ambiente, duas ligadas ao desenvolvimento urbano – Subsecretaria de Controle Urbano e de Planejamento Urbano – e a Unidade de Administração Geral.

brasiliense: a APA do Lago Paranoá, a do Gama e Cabeça de Veado, a da Cafuringa, a do Planalto Central, a do Descoberto e a do São Bartolomeu. O processo de criação dessas APAs teve início na década de 1980 pelo órgão ambiental federal, a SEMA, e pelo órgão ambiental distrital do período, a SEMATEC. As APAs do Lago Paranoá, Cafuringa, Gama e Cabeça de Veado foram criadas pelo Executivo Distrital e sempre estiveram sob a administração distrital. Já as APAs do Descoberto, do Planalto Central e do São Bartolomeu foram criadas pela iniciativa do Executivo Federal, sendo que estas duas últimas foram alvo de disputa entre os poderes federal e distrital. A história dessas APAs, do Planalto Central e do São Bartolomeu, seguem um roteiro similar: elas foram criadas por iniciativa do poder federal, mas, alguns anos depois, um novo decreto passou sua administração e fiscalização para a esfera distrital – como ocorreu com a APA do São Bartolomeu – ou apenas algumas de suas funções da gestão da APA, como a competência licenciatória, são transferidas para o órgão distrital ambiental – foi o que ocorreu com a APA do Planalto Central. De qualquer forma, essa relação entre Executivo Federal e Distrital quanto às APAs tem sido caracterizada mais pelo conflito e pela disputa entre essas duas esferas do que pela cooperação. Isso é justificado pelo fato de que, atualmente, apenas a APA do São Bartolomeu não se sobrepõe a nenhuma APA federal, situação que faz com que seja recorrente a gestão conjunta das APAs pelo órgãos distrital e federal (<http://www.ibram.df.gov.br>). Os parágrafos seguintes tratarão do histórico das APAs do São Bartolomeu e do Planalto Central, já que elas exemplificam bem, principalmente a segunda, o conflito de competência entre Executivo Federal e Distrital e a disputa pela administração das APAs localizadas no DF.

A APA do São Bartolomeu é a maior APA distrital e foi criada, juntamente com a APA do Descoberto, pela SEMA através do decreto do Presidente da República de n. 88940, em sete de novembro de 1983; estando a sua criação relacionada com a necessidade de preservar importantes fontes de recursos hídricos da região. O decreto determinou que as APAs do São Bartolomeu e do Descoberto fossem supervisionadas pela SEMA, órgão federal, em estreita articulação com a Companhia de Água e Esgotos de Brasília mediante convênio que disporá sobre a administração e fiscalização dessas áreas. Em 12 de janeiro de 1996, pela iniciativa do Presidente da República, foi publicada a Lei Federal de número 9262, que transferiu a administração e a fiscalização da APA do São Bartolomeu para o poder Executivo do Distrito Federal (<http://www.ibram.df.gov>).

A história da APA do Planalto Central nos fornece um exemplo emblemático da disputa de gestão entre o Executivo federal e o distrital justamente porque a APA abrange grande área do Distrito Federal, sendo que grande parte dessa área é urbana. Assim, a criação da APA “amarrou” por muito tempo as mãos do governo distrital na ordenação urbana e ambiental do DF. A APA foi criada por um decreto do Presidente da República, em 10 de janeiro de 2002. A APA possui uma área aproximada de 507.070.72 ha, sendo que 74,95% da sua área se encontra no Distrito Federal e apenas 25,05% se localiza no estado de Goiás. A APA está inserida num território de relevante interesse nacional e regional, já que essa região contém as nascentes de vários cursos d’água que formam as três grandes bacias hidrográficas do país (São Francisco, Tocantins-Araguaia e Paraná). A APA do Planalto Central contém em sua área parte das Bacias Hidrográficas do Paranoá, Maranhão, Samambaia, Descoberto, São Bartolomeu, Rio Preto e Alagado/Ponte Alta. A APA contempla a Reserva da Biosfera do Bioma Cerrado, promulgada pela UNESCO, em 1994, e circunda outras importantes unidades de conservação federais: o Parque Nacional de Brasília, a Floresta Nacional de Brasília, a APA do Descoberto, a Reserva Ecológica da Contagem e a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Capetinga-Taquara. A APA do Planalto Central abarca ainda várias unidades de conservação distritais: a Estação Ecológica de Águas Emendadas; a Reserva Ecológica do Guará e do Gama; as Áreas de Relevante Interesse Ecológico do Santuário de Vida Silvestre do Riacho Fundo e da Granja do Ipê e “Parque Juscelino Kubitschek”; as APAs da Cafuringa, do Paranoá e parte da APA Gama e Cabeça de Veado; 26 parques ecológicos (Mapa de Proteção Ambiental do Planalto Central, 2005)

Os motivos da criação da APA podem ser lidos no decreto que a cria: “[...] 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 da região” (Decreto, 2002, pág 1).

O principal instrumento criado pelo governo federal para garantir a proteção da APA foi conferir ao órgão ambiental federal, o IBAMA, a competência licenciatória na região. Entretanto, não tardou para que o governo distrital iniciasse uma campanha para que a competência de licenciar na região da APA passasse para o órgão ambiental distrital, tendo como argumento a demora do IBAMA para conceder licenças na APA (RB Ambiental, 2009). Outro argumento do GDF é a necessidade dos recursos provenientes das licenças irem para o governo distrital, e não mais para o federal, para

que possa ser reinvestido em Brasília. Nesse sentido, foi proposta, logo após a criação da APA, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo ex-governador distrital Joaquim Roriz, com o objetivo de passar a gestão da APA para a competência distrital (RB Ambiental, 2009). A ação foi rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal. Outra tentativa partiu do ex-deputado federal, Jorge Pinheiro, que inclusive já chefiou o órgão ambiental do DF. O ex-deputado elaborou um Projeto de Lei objetivando cancelar os efeitos do decreto de 2002 que criou a APA, mas o PL não foi aprovado pelo Congresso Nacional. Finalmente, a partir de 2007, quando um novo partido assumiu o governo, uma nova campanha na Casa Civil para que o licenciamento ambiental na área da APA do Planalto Central se tornasse competência do IBRAM foi iniciada. O governo distrital justifica sua atitude pela inviabilização da execução de diversas obras habitacionais e de saneamento previstas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região da APA (RB Ambiental, 2009).

Como resultado deste conflito, foi lançado um decreto, em 29 de abril de 2009, determinando que o licenciamento ambiental na região seja feito pelo IBRAM. A consequência imediata do decreto foi o repasse de mais de 800 processos de licença ambiental para o IBRAM (informação verbal<sup>5</sup>), fato que representa um problema para o Instituto, já que este, mesmo antes dessa nova atribuição, possuía insuficiência de recursos humanos (informação obtida por entrevista concedida por funcionário do IBRAM, 03/12/2008), além de estar sujeito a pressão direta do governador para que o licenciamento de obras habitacionais e de saneamento sejam aprovadas na região. Esse acontecimento foi bastante sentido pelo Fórum das ONGs Ambientais do DF, já que a entidade acredita que o órgão distrital ambiental é frágil, se comparado ao IBAMA, quanto às influências políticas e à autonomia de ação (informação obtida por entrevista a Mara Moscoso e a Luis Mourão).

Entretanto, parece que o decreto de 29 de abril não colocou um ponto final definitivo na história de disputa pela competência licenciatória na APA do Planalto Central, pois em maio de 2009, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou uma ação civil pública contra a União, o IBAMA, o GDF, o IBRAM e o estado de Goiás. A ação pediu a nulidade do decreto de abril e reivindicou que a competência licenciatória da região retornasse ao IBAMA (<http://www.prdf.mpf.gov.br/imprensa/28-05-2009-mpf-df-licenciamento-na-apa-do-planalto-central-e-dever-do-ibama>).

---

<sup>5</sup> Informação divulgada na reunião do Conselho da APA do Planalto Central no dia 07/05/2009

## IV. Os Pesos e Contrapesos da Política Ambiental

O objetivo deste capítulo é apresentar ao leitor os atores que atuam na política ambiental do Distrito Federal. Esse conjunto de atores é bem diversificado e pode ser dividido em dois grupos: aqueles que atuam na esfera pública com o objetivo de defender seus interesses ligados ao expansionismo urbano; aqueles que têm como norte de atuação na esfera pública seus interesses ligados ao meio ambiente sustentável e equilibrado. Esta dissertação utiliza o termo “peso cinza” para se referir ao primeiro grupo e “peso verde” para se referir ao segundo. Como já foi notado, os termos pesos e contrapesos foram inspirados no trabalho de Montesquieu sobre *checks and balances*. A utilização desses termos foi proposital, uma vez que, assim como Montesquieu realizou um esforço para mostrar a importância da existência de poderes independentes, mas que se auto-regulam, a política ambiental do Distrito Federal parece ser composta por dois grupos de atores que, como possuem interesses opostos, acabam disputando suas capacidades de influir na esfera pública, o que, em última instância, acaba criando um sistema de pesos e contrapesos. Resta saber, como explicitado no início desta dissertação, se esse sistema é realmente eficiente para promover a *accountability* ou se, paralelamente a *accountability*, surge também o imobilismo, traduzido na dificuldade de se implementar mudanças no *status quo*.

O “peso cinza” é formado por um grupo pequeno e coeso – frações<sup>6</sup> dos órgãos distritais ligados ao meio ambiente e ao desenvolvimento urbano; a comunidade de baixa renda e seus “padrinhos” políticos –, e o “contrapeso verde” é composto por uma grande variedade de atores – ONGs ambientais, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e frações de órgãos ambientais federais e distritais.

### 1 O Peso Cinza

O “peso cinza” é formado pela atuação da cúpula executiva da SEDUMA e pela comunidade de baixa renda associada a “padrinhos políticos”. Antes da criação da SEDUMA, a SEDUH (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação), secretaria ligada ao desenvolvimento urbano, compunha o “peso cinza”, enquanto que a

---

<sup>6</sup> Utiliza-se o termo “frações” porque os órgãos governamentais estudados não defendem em seu todo nem o meio ambiente, nem o expansionismo urbano.

SEMARH compunha o “contrapeso verde”. A SEDUMA, como foi explicado em capítulos anteriores, foi criada em 2007 e representou a união das pastas de meio ambiente e de desenvolvimento urbano em uma mesma secretaria. Não obstante as declarações do governo de que essa união era necessária para a celeridade dos trabalhos realizados no órgão ambiental e de desenvolvimento urbano, não resta dúvidas de que essa junção acabou por privilegiar o urbanismo, já que, como visto no capítulo acima, os órgãos ambientais que compõem a secretaria foram minoria nos dois primeiros anos da SEDUMA, além de sofrerem com inconstâncias institucionais e com falta de verbas e funcionários. Soma-se a isso a postura da SEDUMA frente à última revisão do PDOT, que evidenciou a fragilidade dos institutos ambientais que compõem a secretaria: a SEDUMA se posicionou oficialmente a favor da desconstituição de Áreas de Proteção de Mananciais e de novos parcelamentos urbanos em áreas ambientalmente frágeis, como o Setor Catetinho e o Noroeste. Essa postura foi constantemente ratificada pelo ex-secretário da SEDUMA, Cássio Taniguchi <sup>7</sup>, que defendeu fortemente a predominância do expansionismo urbano no último PDOT, ao ponto de fazer declarações incoerentes, tais como: de que não havia motivos de não construir o Catetinho só porque o futuro setor se localiza em área de APM; de que o setor Noroeste vai ser destinado também para populações de baixa renda (Informe Ambiental, 2008). Por outro lado, Gustavo Souto, presidente do IBRAM, fez declarações de que o instituto não havia sido consultado quanto à última revisão do PDOT, fato que mostra claramente a marginalização do setor ambiental dentro da SEDUMA. Assim, no último PDOT, houve um claro predomínio do expansionismo urbano dentro da SEDUMA.

Outra luta da secretaria – desta vez liderada por Taniguchi, por Gustavo Souto e pelo governador distrital, Arruda – foi a disputa pela competência licenciatória na região da APA do Planalto Central. O objetivo maior do governo era acelerar a aprovação de licenças de obras ligadas ao PAC. Tendo tudo isso em vista, a SEDUMA é vista com desconfiança pela sociedade civil brasileira ligada a defesa da sustentabilidade ambiental, o que tem levado a um intenso debate no Fórum de ONGs Ambientais do Distrito Federal sobre a necessidade de haver a cisão da SEDUMA em duas secretarias – uma para o meio ambiente e outra para o desenvolvimento urbano – para fortalecer o meio ambiente na esfera pública distrital.

---

<sup>7</sup> Com os escândalos de corrupção envolvendo o governo Arruda, Taniguchi perdeu a presidência da SEDUMA no final de 2009 e, provavelmente, dos conselhos ambientais aqui estudados.

Outra face do “peso cinza” se encontra na atuação da população de baixa renda que não possui casa própria ou que habita condomínios irregulares. Os casos analisados aqui possuem um denominador comum: a atuação desse grupo social aparece sendo orquestrada por algum político que “adota” a comunidade e, conseqüentemente, passa a agir na esfera pública defendendo o interesse da regularização e da expansão urbana desse grupo. A atuação conjunta de políticos e de grupos de baixa renda não pode ser entendida como o casamento de interesses convergentes, pois a ação desses políticos é guiada muito mais pelo interesse eleitoral. Além desses “padrinhos políticos”, a SEDUMA, através do seu ex-secretário, Taniguchi, sempre recorreu à necessidade de moradia desse grupo social para legitimar o expansionismo urbano do DF, o que gera um discurso muitas vezes incoerente, já que as principais bandeiras do último PDOT, o Setor Catetinho e o Noroeste, não serão destinadas para populações carentes <sup>8</sup>.

Na história do Distrito Federal, a articulação entre comunidade pobre e políticos que defendem a expansão urbana é algo recorrente, sendo característica da formação da Estrutural, da Cidade do Itapoá e, mais recentemente, da Cidade do Catetinho. A ESTRUTURAL é considerada hoje como a segunda maior invasão do Distrito Federal, localizando-se às margens da DF-095 (<http://www.scia.df.gov.br>). Segundo o estudo de José Carlos Tavares (2008), “a invasão tomou vulto a partir de 1991” (pág. 8) e teve a participação constante de Edmar de Barros, ex-deputado distrital cuja vida pública esteve sempre ligada com a defesa da moradia popular. Nesse sentido, o deputado apresentou vários projetos de lei para que a Cidade Estrutural fosse criada. Entretanto, a criação da Estrutural foi questionada: primeiro porque, como está próxima a uma área de depósito de lixo, foi considerada imprópria para a habitação; segundo porque ela se localiza perto do Parque Nacional de Brasília, o que colocou os secretários de meio ambiente e de habitação, além dos ambientalistas, contra a intenção de Edmar de Barros, em 2001, de transformar a região em Zona Habitacional de Interesse Social e Público (ZHISP). A campanha liderada pelo ex-deputado só teve êxito em 2002, quando a Lei Complementar n. 530 transformou a Estrutural em ZHISP. Em 2006, a Lei Complementar n. 715/2006 substituiu a de 2002, o que conferiu à Estrutural o status de Zona Especial de Interesse Social. A atuação de Edmar de Barros na Estrutural foi tipicamente clientelista: o deputado fazia promessas de moradia aos invasores em troca

---

<sup>8</sup> É sabido que o Noroeste será o metro quadrado mais caro do Distrito Federal e até mesmo o Setor Catetinho é questionado pelo Fórum de ONGs Ambientais do DF por acreditar que ele será destinado a classe média (Informe Ambiental, 2008).

de voto; cooptava os presidentes das associações existentes na invasão e ameaçava os presidentes das associações que não eram aliadas; centraliza as decisões; dividia as associações da região ao instigar o conflito entre elas (TAVARES, 2008).

A cidade do Itapoã, por sua vez, nasceu, em 2001, como fruto da invasão de áreas públicas (DNER e Aeronáutica) e de área particular onde localizava um haras por 3200 famílias. Já em 2007, Itapoá foi considerada como a maior invasão de terras públicas e particulares do Distrito Federal, possuindo 85 mil moradores. A invasão da região foi liderada pelo deputado Edmar de Barros e por Pedro Barbudo, ambos presos em 2003 e em 2001, respectivamente, acusados de formarem quadrilha e de grilagem pública. Entretanto, para a comunidade local essas duas figuras possuem uma imagem positiva como pode ser percebido na fala de um morador: “O José Edmar tomou a frente de muitas coisas aqui dentro. Chegou até a ser espancado aqui dentro, eu fiquei sabendo. Até o Pedro Barbudo, que chegou a ser preso, nos ajudou muito” (DFTV, 17 de maio de 2007).

A região onde se localizará a Cidade do Catetinho, prevista pela última revisão do PDOT, é uma área extremamente importante do ponto de vista ambiental e hídrico para o Distrito Federal, já que é cabeceira de quatro drenagens: Ribeirão do Gama, Alagado, início do Saia Velha e Riacho Fundo. Assim sendo, a região se localiza em Áreas de Proteção de Manancial responsáveis pelo abastecimento hídrico do Lago Paranoá, de núcleos rurais e do Setor de Mansões do Park Way. A construção da Cidade do Catetinho foi uma bandeira utilizada nos debates sobre a revisão do PDOT tanto pela Federação de Entidades pró-Distrito Federal como pelo deputado distrital Batista das Cooperativas. Entretanto, enquanto a Federação lutava para que a Cidade do Catetinho não entrasse na revisão do PDOT, já que a região se localiza em uma Área de Proteção de Manancial, Batista das Cooperativas defendia a criação da nova cidade ao ressaltar que “não há questão ambiental no Catetinho” e que o único problema real para a consolidação da cidade era o medo dos habitantes do Park Way de terem vizinhos pobres (<http://www.batistadascooperativas.com/portal/videos.php>). Assim, José Matildes Batista, deputado distrital pelo PRP, foi o grande defensor da construção da Cidade do Catetinho. Ele tem trabalhado nos últimos 20 anos “desenvolvendo ações em favor da Moradia no DF” (<http://www.batistadascooperativas.com/portal/perfil.php>), sendo líder da Coalizão pela Moradia Popular do DF e fundador da Federação das Cooperativas Habitacionais de Brasília. Através de associações ele tem distribuído moradias em Santa Maria, Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Samambaia e Ceilândia.

Ironicamente, na época de discussão sobre a revisão do PDOT, ele era presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) na Câmara Legislativa Distrital. Os principais projetos do parlamentar se relacionam direta ou indiretamente com a expansão urbana: o programa Cheque Moradia, que se baseia na expansão do crédito para famílias de baixa renda reformarem ou ampliarem seus imóveis; e a inclusão da Cidade do Catetinho no PDOT com a previsão de abrigar 30 mil pessoas. Os dois projetos foram vitoriosos: o programa Cheque Moradia foi aprovado pela Câmara Legislativa Federal e transformado na lei n. 4028 de 2007 e a Cidade do Catetinho é prevista pelo novo PDOT. A defesa da criação da Cidade do Catetinho foi abraçada pelo ex-secretário da SEDUMA, Cássio Taniguchi, que revelou em audiência pública que “não há justificativa para deixar uma área tão grande como a do Catetinho desocupada só por que é uma APM” (Informe Ambiental, 2008).

## **2 O Contrapeso Verde**

O “contrapeso verde” é formado por um grupo bem diversificado, possuindo membros que se localizam tanto no governo como na sociedade civil e que ora atuam sozinhos, ora se articulam para fazer frente ao “peso cinza”. Este trabalho conseguiu identificar os seguintes atores que atuam na esfera pública distrital em defesa do meio ambiente: ONGs ambientais, mais especificamente o Fórum de ONGs Ambientais do Distrito Federal e a Federação das Entidades em Defesa do DF; funcionários públicos pertencentes a órgãos federais e distritais; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

### **2.1 Os Movimentos Ambientais**

Os movimentos ambientais no Distrito Federal são representados pelo Fórum de ONGs Ambientais do DF e pela Federação de Entidades Pro-DF. O Fórum das ONGs Ambientais do DF é um grupo, sem personalidade jurídica, que reúne 37 ONGs ambientais. O Fórum foi criado, informalmente, em 1992, quando vários ambientalistas do Distrito Federal começaram a se reunir para se prepararem para a Conferência das Nações Unidas sobre o clima que ocorreria no Rio de Janeiro em 1992. O início formal

do Fórum ocorreu quatro anos mais tarde, em 1996. A Federação das Entidades Pro-Distrito Federal, por sua vez, surgiu no início de 2008, no contexto da revisão do PDOT, e é um movimento que reúne uma grande variedade de atores: associações de moradores, ONGs ambientais, arquitetos e funcionários públicos. Esta federação está sobreposta ao Fórum das ONGs, uma vez que os dois movimentos compartilham tanto atores como ações. De acordo com entrevista concedida por Luiz Mourão, presidente do Fórum das ONGs, a Federação aparece na esfera pública com o objetivo de defender as agressões ambientais presentes no projeto referente ao PDOT e de tudo aquilo que contrariava o planejamento de Brasília idealizado por estes ambientalistas. O início da Federação está relacionado com a ida de várias instituições de cunho ambiental e urbanista ao MPDFT para protocolarem representações civis públicas contra as alterações unilaterais realizadas pela SEDUMA no projeto de lei referente ao PDOT. Segundo entrevista concedida por Mara Moscoso, secretária executiva do Fórum das ONGs, a resposta do MPDFT foi convocar uma reunião com essas entidades, que, por sua vez, decidiram articular suas ações, já que perceberam que estavam lutando pelo mesmo interesse.

A atuação desses dois movimentos na esfera pública do Distrito Federal é encontrada na revisão do último PDOT, o que será objeto de análise mais aprofundada no próximo capítulo.

## **2.2 Órgãos Governamentais**

A atuação dos órgãos ambientais na esfera pública como contrapeso aos interesses defendidos pelo “peso cinza” deve ser compreendida a partir de dois focos. A atuação dos órgãos governamentais pode ocorrer através de uma postura oficial do órgão a favor da sustentabilidade ambiental; ou a partir do posicionamento isolado de seus funcionários, sem que haja uma defesa oficial do meio ambiente pelo órgão. Essa primeira situação é encontrada na postura da CAESB contra o parcelamento urbano para ser criado o Setor Noroeste e pela postura do IBAMA e do ICMBIO contra a predominância do expansionismo urbano no último PDOT. Por fim, antes da junção das pastas de meio ambiente e de desenvolvimento urbano, em 2007, a SEMARH compunha o “contrapeso verde” que tentava frear o “peso cinza”, que era composto, por sua vez, pela SEDUH. Com a união da SEDUH com a SEMARH, formando a

SEDUMA, o órgão optou por se posicionar pró-expansionismo urbano. Como consequência disso, surgiu um novo tipo de atuação dentro do órgão ambiental distrital: alguns funcionários que faziam parte da SEMARH e que passaram para a SEDUMA não acompanharam a mudança de posicionamento de sua secretaria quanto ao conflito entre meio ambiente e desenvolvimento urbano. Surgiu, assim, dentro do órgão ambiental distrital, uma atuação baseada em funcionários públicos que agem de forma isolada, destacada da postura oficial do seu órgão, justamente porque são contra a postura que este adotou. Esse caso pode ser exemplificado pela atuação de alguns funcionários da SEDUMA que foram contra a postura pró-urbanista de seu órgão no âmbito de revisão do PDOT.

Para que se possa compreender bem a atuação desse grupo, deve se ter mente os rearranjos institucionais que ocorreram nos últimos anos com os órgãos ambientais distritais e que foram descritos no capítulo anterior. Além disso, para que fique claro quais são os principais órgãos governamentais que compõem o “contrapeso verde”, eles são citados abaixo:

- A. A Companhia de Água e Esgoto de Brasília, CAESB, que tem como participação no grupo do “contrapeso verde” a atuação nas licenças ambientais ao produzir pareceres indicando a viabilidade ou não dos empreendimentos.
- B. O IBAMA, órgão federal, mas que tem agido na esfera distrital na questão do PDOT em articulação com outros órgãos e de forma individual nos licenciamentos ambientais, já que é ele o responsável pelo licenciamento de obras localizadas nas APAs federais localizadas no Distrito Federal.
- C. O Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade, órgão federal que gerencia as Unidades de Conservação e que teve uma atuação de liderança na articulação de outros órgãos para se posicionarem quanto ao PDOT justamente por ser responsável por Unidades de Conservação federais, mas que se localizam no Distrito Federal.
- D. O órgão ambiental distrital. Até 2007, esse órgão, representado pela SEMARH compôs o “contrapeso verde” contra o predomínio do expansionismo urbano no PDOT, mas, com o surgimento da SEDUMA, a posição oficial do órgão mudou drasticamente para apoiar a expansão urbana. A atuação do órgão distrital, nesse novo contexto, para apoiar a sustentabilidade, passou a se limitar nas declarações de funcionários individuais contra a viabilidade do PDOT. O órgão ambiental distrital,

como será visto nas próximas páginas desta dissertação, também teve atuação nos licenciamentos ambientais.

Ao longo dessa dissertação serão citados outros órgãos governamentais, por isso, deve ficar claro que a enumeração realizada acima não é exaustiva, compreendendo apenas os órgãos considerados mais importantes para o “contrapeso verde” e que teve uma atuação recorrente na arena ambiental do Distrito Federal.

### **2.3 O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**

Como foi visto no capítulo III, o Ministério Público possui um importante papel na *accountability* horizontal do governo. O Ministério passou por uma ampla reestruturação com a Constituição de 1988 e com a Lei n. 7347 de 1985, passando a ter como função a promoção de inquérito civil e de ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 127, *caput*, e 129, III, CF). Além disso, o órgão passou a ter a função de defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas (art.127, V, CF). O Ministério Público possui ampla margem de ação, podendo agir pela via judicial e pela via extra-judicial. Na via judicial, o MP conta com os seguintes instrumentos: a ação penal, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e a ação direta de inconstitucionalidade. Na via extra-judicial, por sua vez, o MP pode utilizar os Termos de Ajustamento de Conduta e as recomendações. Assim sendo, o MP possui uma grande capacidade legal de intervir em favor da sustentabilidade ambiental e contra o expansionismo urbano. De acordo com entrevista concedida por Antony Brandão, técnico processual do MP, o órgão tem mais liberdade de ação do que o próprio judiciário, uma vez que a ação deste se dá, predominantemente, de forma repressiva. O MP, ao contrário, possui instrumentos que permitem a ele agir tanto preventivamente como repressivamente. Soma-se a isso o fato do judiciário ter que adotar uma postura imparcial, enquanto o MP é obrigado a se posicionar e a ser parcial de acordo com os objetivos propostos pelo órgão. No caso do Distrito Federal, a sustentabilidade ambiental deve ser defendida pela Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Segundo o Termo de Ajustamento de Conduta de 2007 entre MPDFT e GDF, a preocupação com a disseminação de condomínios irregulares tem chamado bastante atenção do MPDFT, que tem agido com o objetivo de conter a expansão urbana não-planejada. Segundo o MPDFT, O Distrito Federal sofre há três décadas com a ocupação ilícita de imóveis públicos em seu território. O resultado desse processo é a agressão ao meio ambiente através da ocupação de APMs e de Áreas de Proteção Permanente, da impermeabilização do solo e do assoreamento dos rios e córregos. Tudo isso tem levado a contaminação das fontes subterrâneas em Brasília e ao esgotamento hídrico da região. A atuação do MPDFT contra a expansão urbana irregular teve início em 1992, quando foram impetradas as primeiras ações judiciais contra a grilagem. Um marco emblemático da ação do MPDFT nessa área foi a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, em 2007, entre o órgão e o governo distrital. O objetivo deste TAC era regularizar a situação fundiária do Distrito Federal e, ao mesmo tempo, criar uma série de medidas restritivas, visando ao controle da expansão urbana desordenada e à preservação do meio ambiente. O princípio norteador do TAC foi o conceito de situação consolidada, que se refere a uma situação que não pode ser alterada devido ao tempo de ocupação de uma área, as edificações construídas e as vias e equipamentos urbanos implantados, de modo a tornar irreversível a posse sobre um bem imóvel. Assim, se aceita a existência dos condomínios irregulares, mas tomam-se providências para evitar novas irregularidades no futuro e para compensações ambientais que amenizem as agressões ao meio ambiente.

Os preparativos para este TAC ocorreram em novembro de 2006, quando foi formada uma comissão no MPDFT com o objetivo de realizar estudos sobre a regularização fundiária no DF. Esta comissão era composta por membros das Promotorias de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Público e Social, de Defesa da Ordem Urbanística e de Registros Públicos. No período entre novembro de 2006 e maio de 2007 ocorreu uma série de reuniões envolvendo membros do MPDFT (os promotores de justiça de defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, do patrimônio público, da ordem urbanística e de registros públicos) e os secretários do governo do Distrito Federal da Secretaria da Justiça, Direitos Humanos e Cidadania e da SEDUMA, além do presidente da Terracap. Neste período, houve um intenso debate entre a Promotoria do Patrimônio Público e Social com o GDF quanto à alienação dos lotes irregulares. Enquanto o MPDFT defendia a licitação desses terrenos, o GDF defendia a venda direta. A solução veio com a decisão do STF sobre a ADIN n. 2990DF

que julgou como constitucional a lei 9262 de 1996, que admitia a venda direta de imóveis irregulares localizados na Bacia do Rio São Bartolomeu, sob o argumento de que a situação social envolvida justificaria o afastamento do procedimento licitatório. O TAC de 2007 estendeu essa possibilidade para todos os parcelamentos irregulares do DF. Além de chegar a esse acordo entre GDF e MPDFT, o Termo de Ajustamento de Conduta estabeleceu as seguintes medidas para a regularização fundiária do Distrito Federal: o GDF assumiu o compromisso de dar prioridade à regularização fundiária e à urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda; optou-se pela simplificação do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos já instalados, como no caso dos condomínios irregulares, impondo a estes um licenciamento corretivo, sendo dispensado o Estudo de Impacto Ambiental e a Licença Prévia; decidiu-se que a regularização dos parcelamentos consolidados em Áreas de APMs deve ser restritiva para impedir novas construções em áreas de APM e para recuperar as áreas degradadas, além de se tornar proibido novos parcelamentos em APM; ficou acordado pela desconstituição das construções erigidas em Áreas de Preservação Permanente e pela realocação dos moradores de baixa renda.

## V. Os Instrumentos de Ação

Após ter descrito no capítulo anterior os atores envolvidos na arena ambiental do Distrito Federal, este capítulo tem como objetivo apresentar para o leitor os principais instrumentos de ação que se encontram disponíveis para que o “contrapeso verde” faça frente ao “peso cinza”. Esses instrumentos são divididos em dois blocos: aqueles mecanismos formais, porque previstos em lei, e aqueles informais. Quanto aos primeiros, esta dissertação analisa a legislação ambiental e os conselhos ambientais<sup>9</sup>. A legislação é um mecanismo de *accountability* reconhecido pelos estudiosos do tema (SCHWARTZ, 1999): é ela que estabelece a autonomia dos poderes do governo, assim como suas funções, e que prevê os mecanismos de um poder controlar o outro, sendo essencial para a *accountability* horizontal; é ela também que prevê os direitos civis e políticos do cidadão e sua possibilidade de participação na esfera pública, o que, em última instância, estimula a *accountability* vertical. Os conselhos gestores, como visto no capítulo sobre *accountability* vertical no Brasil, são espaços de interação entre a sociedade civil organizada e o governo e tem como uma de suas principais funções o controle social do governo (GOHN, 1990). Por fim, os mecanismos informais são os seguintes: a colaboração entre os diferentes atores que compõem o “contrapeso verde” e a elaboração de documentos, pareceres e relatórios.

### 1 Os Mecanismos Formais

#### 1.1 A Legislação Ambiental

No Brasil, a positivação dos direitos difusos referentes ao meio ambiente ocorreu com a edição da Lei n. 6938, de 1981, que instituiu uma Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente, o SISNAMA. Segundo Keck e Hochstetler (2007), esse sistema instituiu o primeiro quadro institucional que possibilitou que a proteção do meio ambiente passasse a envolver uma série de atores, envolvendo os níveis federal e local e uma variedade de setores. Assim, a atuação do

---

<sup>9</sup> Os Conselhos foram previstos pela Constituição Federal de 1988, além de que, em algumas áreas, o repasse de verbas federais para o município depende da existência de conselho local sobre o assunto (ARRETICHE, 2004)

Estado na área ambiental passou a ocorrer por meio da articulação de uma série de entidades: o Conselho do Governo como o órgão superior, o CONAMA como órgão consultivo e deliberativo, o Ministério do Meio Ambiente como o órgão central, o IBAMA como o órgão executor, além dos órgãos estaduais e locais. O SISNAMA introduziu a idéia, posteriormente adotada na Constituição de 1988, de que cada nível do governo deve controlar os problemas ambientais específicos do seu limite geográfico. Apesar de ressaltar a importância da coordenação entre os diferentes níveis da federação, a lei n. 6938, assim como fará mais tarde a Constituição de 1988, não determinou quais responsabilidades cabem a cada ente federado. Outra importante contribuição do SISNAMA foi a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente, o CONAMA, composto por atores estatais e da sociedade civil, e por industriais, cientistas e ativistas ambientais. Mais tarde, com o estímulo formal a criação de conselhos nas esferas estaduais e locais, o papel assumido pelo CONAMA no nível federal será reproduzido nos estados e municípios com a emergência de uma série de conselhos ligados a questão ambiental. Uma grande contribuição da lei n. 6938 de 1981 foi ter conferido ao Ministério Público legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos ambientais. Isso seria o precursor da ação civil pública ambiental, que foi instituída mais tarde com a Lei n. 7347 de 1985.

A lei n. 6938 de 1981 determinou os instrumentos da política nacional do meio ambiente: o estabelecimento pelo CONAMA de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos naturais; o zoneamento ambiental, que organiza o uso do espaço em unidades de conservação, sendo determinado pelo plano de manejo; a avaliação de impactos ambientais, sendo incluídos nessa categoria o Estudo de Impacto Ambiental, EIA, e o Relatório de Impacto Ambiental, RIMA, exigidos pela resolução do CONAMA n. 01 de 1986 para a aprovação de licença ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores; o licenciamento ambiental; o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente, SISNAMA; o relatório de qualidade do meio ambiente elaborado anualmente pelo IBAMA; o Cadastro Técnico federal de Atividades e Instrumentos de defesa Ambiental e o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras, ambos administrados pelo IBAMA; o incentivo a pesquisa para fomentar o desenvolvimento de tecnologias limpas; além de instrumentos econômicos, como a compensação ambiental (LEUZINGER; CUREAU, 2008).

Especial atenção deve ser dada ao licenciamento ambiental como instrumento da política nacional do meio ambiente, já que o licenciamento de alguns empreendimentos do Distrito Federal é analisado nesta dissertação. A licença ambiental é considerada por Leuzinger e Cureau (2008) como “(...) o ato administrativo final de outorga, que permite ao empreendedor a localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades que gerem impactos ao ambiente natural” (pág. 57). De acordo com o artigo 10 da lei 6938, a licença ambiental é exigida para empreendimentos ou atividades que utilizem recursos naturais e que causem poluição ou degradação ambiental. A lei 6938 atribui aos estados competência licenciatória genérica, enquanto cabe a União competência licenciatória supletiva. A resolução n. 237 de 1997 do CONAMA, que regulamenta o licenciamento ambiental previsto pela lei 6938, atribui também aos municípios a capacidade licenciatória. A resolução do CONAMA determina as fases do processo licenciatório: definição pelo órgão ambiental, juntamente com o empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários para iniciar o processo licenciatório; formalização do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhada dos documentos e estudos determinados na etapa anterior; análise, pelo órgão ambiental, dos documentos entregues e, se necessário, realização de uma vistoria técnica; audiência pública para discutir o EIA-RIMA, quando for o caso; solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental, decorrentes da audiência pública; emissão de parecer técnico conclusivo; e, finalmente, deferimento ou indeferimento do pedido de licença. Quando o pedido de licença é deferido, é concedida ao requerente uma licença prévia, que tem o papel de aprovar a localização do empreendimento e atestar sua viabilidade ambiental. Nessa fase são estabelecidas uma série de condicionantes a serem cumpridas nas próximas etapas de sua implementação. Após atender os requisitos estabelecidos pela licença prévia, é concedida a licença de instalação, que autoriza a implementação do empreendimento. A última etapa do processo licenciatório é a licença de operação, que autoriza o funcionamento do empreendimento ou atividade e é aprovada depois da verificação do efetivo cumprimento das exigências estabelecidas nas licenças anteriores. O órgão ambiental pode cassar a licença ambiental quando o outorgado não cumpre as determinações estabelecidas pela administração pública, assim como pode revogá-la, ato que ocorre não por falha por parte do administrador, mas por superveniência de graves riscos ambientais ou à saúde. Além desses casos, a licença ambiental pode ser extinta quando há algum defeito na própria licença, tornando-a ilegal, ou quando falta requisitos

obrigatórios para que a licença seja aprovada, como a realização do EIA-RIMA (LEUZINGER; CUREAU, 2008).

A participação pública no processo licenciatório ocorre através da elaboração do RIMA, que reflete as conclusões do EIA de forma objetiva e em linguagem de fácil compreensão e que é disponibilizado em locais determinados pelo órgão ambiental para que a população interessada tenha conhecimento de seu conteúdo durante a análise técnica do pedido de licença ambiental. Além da disponibilização do RIMA, a realização de audiência pública para apresentá-lo e discuti-lo com a sociedade ocorre sempre que o órgão ambiental julgar necessária ou quando houve a solicitação do Ministério Público, de entidade civil ou de 50 ou mais cidadãos (Licenciamento Ambiental Federal. Manual de Procedimentos do IBAMA, 2002).

O processo licenciatório não envolve apenas o empreendedor e o órgão ambiental. O manual de procedimentos para licenciar do IBAMA (2002) orienta que o empreendedor deve pedir autorização de outros órgãos federais para verificar a viabilidade do projeto quanto a certos aspectos específicos. Assim, dependendo da natureza do empreendimento, é necessário consultar o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, a Fundação Nacional do Índio, a Fundação Cultural Palmares, a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Energia Elétrica, o Departamento Nacional de Produção Mineral etc. De acordo com a resolução do CONAMA n. 13, no caso de empreendimento localizado num raio de 10 km de Unidade de Conservação, a licença ambiental deve ser concedida apenas após a aprovação do órgão gestor responsável pela unidade. O Ministério Público também atua no processo de licença ambiental, já que por meio da ação civil pública o órgão pode fiscalizar os procedimentos do processo licenciatório e exigir o pagamento de indenizações por danos ambientais causados por agentes públicos e privados. O órgão ambiental deve prestar informações ao Ministério Público sobre a evolução do processo de licença ambiental, sendo que essas informações podem servir de fundamentação para a abertura de inquérito civil. Nos casos de parcelamento de solo, o conselho ambiental deve ser consultado para que a licença seja aprovada (fonte: licença residencial Santa Mônica).

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira que incluiu um capítulo dedicado ao meio ambiente, representando uma clara vitória da “frente verde” para a ação ecológica na Assembléia Constituinte, formada por 71 organizações, em detrimento do lobby anti meio ambiente liderada por indústrias químicas (Keck e Hochstetler). Como consequência, a nova carta brasileira rompeu com a tradição

anterior de tratar o meio ambiente de forma pontual, que geralmente inseria as questões ambientais dentro de problemas mais amplos, como a saúde. O artigo 24 da Constituição Federal determina a competência legislativa referente às questões ambientais, estabelecendo um quadro institucional confuso em que União, estados e Distrito Federal atuam conjuntamente sem que haja uma clara hierarquia entre eles:

“(…) a competência para legislar sobre a maior parte das questões ambientais é concorrente, cabendo à União a edição de normas gerais, principiológicas, e aos Estados-membros e Distrito federal a edição de normas específicas. A competência dos Estados-membros [...] caracteriza-se como suplementar, traduzida não apenas como o poder de suprir omissões, mas também de complementar, pormenorizar o disposto nas normas gerais federais, adaptando-as às suas peculiaridades regionais. A possibilidade de legislar plenamente restringe-se aos casos em que não exista lei federal. [...] A situação dos municípios, no âmbito da competência concorrente exige ainda mais reflexão. Com efeito, a Constituição Federal não atribuiu a eles competência para legislar sobre as matérias elencadas no art. 24. Assim, os municípios, em uma primeira análise, não poderiam editar leis sobre tais questões. Todavia, os incisos I e II do art. 30 da Constituição de 1988 determinam serem os entes municipais competentes para ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, bem como para ‘suplantar a legislação federal e a estadual, no que couber’ (Leuzinger; Cureau, pág. 39, 2008).

Quanto à competência material (ou executiva) ambiental, a Carta de 1988 elencou, assim como fez com a competência legislativa ambiental, as matérias de competência materiais exclusivas da União, assim como determinou que, em caso de interesse local, a competência é dos municípios, e que quando a competência não for nem da União nem dos municípios, a competência material recai sob os estados, sendo uma competência remanescente. Ao lado desse quadro, a Constituição estabeleceu no seu artigo 23 competências materiais comuns entre União, estados, Distrito Federal e municípios (Leuzinger; Cureau, 2008).

## **1.2 Os Conselhos Ambientais**

Existem cinco conselhos ligados a questão ambiental no Distrito Federal, são eles: Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal (CONAM); Conselho dos Recursos Hídricos; Conselho da APA do Paranoá; Conselho da APA Gama e Cabeça de Veado e o Fundo do Meio Ambiente (FUNAM). Todos esses conselhos são marcados pela

fragilidade institucional, seja porque passaram por períodos em que pararam de se reunir e, conseqüentemente, de deliberar, seja porque foram criados recentemente e possuem dificuldades de se institucionalizarem. Uma das variáveis que contribui para a dificuldade de institucionalização desses conselhos é a instabilidade das instituições ambientais do DF. No início do governo Arruda, em 2007, os conselhos ambientais, antes de responsabilidade da SEMARH, passaram a ser organizados pela SEDUMA. Entretanto, com a criação do IBRAM e da SUMAM, ambos vinculados a SEDUMA, a responsabilidades por esses conselhos foi dividida entre esses dois órgãos sem que haja um critério lógico aparente para esta divisão, já que nem os funcionários desses órgãos sabem explicar o critério da divisão. Assim, a situação no início de 2008 era a seguinte: os conselhos da APA do Lago Paranoá e da APA Gama e Cabeça de Veado eram de responsabilidade do IBRAM; enquanto o Conselho de Recursos Hídricos, o CONAM e o FUNAM eram geridos pela SUMAM. Na segunda metade de 2008 todos esses conselhos passaram a ser de responsabilidade da SUMAM.

A atuação do “contrapeso verde” nesses conselhos é dificultada porque esses espaços têm características que dificultam a partilha de poder entre governo e sociedade e até entre governo e governo (já que os membros do governo não são diversificados). A recusa de partilha de poder impede que os conselhos cumpram sua função de controle social do governo. O primeiro indício da não-partilha de poder nessas esferas é que a maioria deles não são paritários (ver anexo 1), tendo o predomínio de representantes do governo; além das cadeiras da sociedade civil serem destinadas para entidades pouco variadas. Formalmente, o CONAM e o Conselho dos Recursos Hídricos são os únicos que têm uma composição não paritária entre governo e sociedade. Entretanto, na prática, o Conselho da APA do Lago Paranoá e o Conselho da APA Gama Cabeça de Veado também não são paritários, já que cinco cadeiras destinadas para a sociedade civil, em cada conselho, não foram preenchidas. Além disso, há o problema da pouca diversificação dos assentos da sociedade civil e, ao mesmo tempo, da fragmentação desta. Assim, por um lado, as cadeiras da sociedade civil são divididas entre entidades que possuem interesses muito distintos (na maioria dos casos essas cadeiras são ocupadas por entidades de classe e sindicatos, associação de moradores e algumas ONGs), o que impede que se forme um grupo de interesses coeso. Por outro lado, uma mesma entidade da sociedade civil se repete várias vezes na composição de um mesmo

conselho. O exemplo emblemático desse fato é o Fórum das ONGs <sup>10</sup>, que têm cinco assentos no Conselho da APA do Lago Paranoá e cinco no Conselho da APA Gama Cabeça de Veado. A repetição de uma mesma entidade acaba impedindo que ela tenha uma representação efetiva no conselho, já que, por questões práticas, é difícil participar de mais de um conselho e, ao mesmo tempo, ter que indicar mais de um representante para cada conselho. O resultado da repetição de uma mesma entidade nos Conselhos da APA do Lago Paranoá e da APA Gama Cabeça de Veado foi o surgimento de cadeiras vagas na sociedade civil (ver anexo 1, que mostra a composição dos conselhos <sup>11</sup>).

Outra pista que nos leva a concluir que esses conselhos não dividem poder se encontra na composição do governo nessas esferas: o IBRAM e a SEDUMA estão presentes em todos eles, sempre dirigindo os conselhos através das figuras de Taniguchi e de Souto Maior. Além disso, vários outros órgãos governamentais e representantes do governo se repetem: a CAESB é representada em três desses conselhos por um funcionário; a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Turismo está em quatro conselhos, sendo que em três deles o representante é o mesmo; a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento possui assento em três dos cinco conselhos, sendo representada pelo mesmo funcionário. Essa pouca diversificação dos representantes do governo e da sociedade civil pode ser vista como um mecanismo de diminuir o número de *veto players*, permitindo que o governo consiga realizar mais facilmente mudanças de seu interesse.

O Conselho dos Recursos Hídricos do Distrito Federal foi criado pela Lei n. 2725, que instituiu a política de recursos hídricos e criou o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos do Distrito Federal. Entretanto, o conselho se encontra bem fragilizado, já que até hoje não conseguiu institucionalizar reuniões periódicas. O presidente do conselho é o ex-secretário da SEDUMA <sup>12</sup>, Cássio Taniguchi, sendo que neste conselho há a predominância de representantes do governo: são 12 representantes do GDF *contra* 11 representantes da sociedade civil.

O Conselho da APA do Paranoá foi criado pelo decreto n. 23.156, de 12 de agosto de 2002. O conselho é paritário entre governo e sociedade civil organizada, possuindo

---

<sup>10</sup> Com os escândalos recentes de corrupção do GDF, envolvendo o presidente da SEDUMA, Taniguchi, e o governador distrital e seu vice, o Fórum das ONGs se retirou de todos os conselhos que fazia parte como forma de manifestação.

<sup>11</sup> As listas de composição desses conselhos foram fornecidas pela SUMAM e pelo IBRAM.

<sup>12</sup> Observe que, quando esta pesquisa foi realizada, Taniguchi ainda era o presidente da SEDUMA. Com a sua saída da SUDUMA, no final de 2009, provavelmente ele também se afastou da presidência dos conselhos.

13 representantes da esfera governamental e 13 da sociedade civil. Entretanto, as cadeiras ocupadas pela sociedade civil são pouco diversificadas: quatro cadeiras são destinadas para associações de moradores do lago, quatro para entidades de classe, e cinco para o Fórum das ONGs. Na prática o conselho não é paritário, já que as vagas destinadas ao Fórum das ONGs não foram preenchidas. Cabe ressaltar também que esse conselho não tem conseguido se reunir periodicamente desde 2007, início do governo Arruda.

O Conselho da APA Gama e Cabeça de Veado foi criado pelo decreto nº 23238 de 24 de setembro de 2002. O conselho é paritário e possui 26 cadeiras que se dividem igualmente entre governo e sociedade. As cadeiras destinadas à sociedade civil se concentram nas associações de moradores, nas entidades de classe e no Fórum das ONGs. Aqui também as vagas destinadas ao Fórum das ONGs não foram preenchidas, o que faz com que, na prática, o conselho não seja paritário. Assim como o Conselho da APA do Lago Paranoá, este conselho não conseguiu institucionalizar reuniões periódicas desde o início do governo Arruda, em 2007.

O FUNAM, Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal, foi instituído pelo art. 73 da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989 e é um órgão “de natureza contábil e seus recursos serão aplicados em atividades de desenvolvimento científico, tecnológico, de apoio editorial, de educação ambiental e em despesas de capital relativos à execução da política ambiental do Distrito Federal, nos termos do artigo 77 da Lei nº 41 de 1989” (<http://www.seduma.df.gov.br/>). Este conselho também possui como seu presidente o ex-secretário da SEDUMA, Cássio Taniguchi, sendo paritário: possui quatro representantes do governo (2 do IBRAM e 2 da SEDUMA) e quatro da sociedade civil (Universidade Católica de Brasília, Centro Estudos Sociais e Ambientais, Conselho de Desenvolvimento Rural do Lago Norte e Associação do Núcleo Rural Cachoeira do Bálsamo).

O Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal foi criado pelo artigo 27 do Ato das Disposições Transitórias de 1993, da Lei Orgânica do Distrito Federal. O conselho possui como presidente o ex-secretário da SEDUMA, Cássio Taniguchi e é composto por dois tipos de conselheiros: os natos e os designados pelo GDF. Os primeiros membros compõem um grupo homogêneo, já que são os ocupantes das cadeiras destinadas ao GDF. A segunda categoria de conselheiros forma um grupo heterogêneo, já que é composta não apenas por membros da sociedade civil, mas também por um representante do IBAMA. Além disso, mesmo os representantes da

sociedade civil possuem um perfil bem diversificado, uma vez que não há representantes apenas de ONGs ambientais, como seria o esperado, mas há também a participação de quatro entidades de classe (CREA, FECOMERCIO e FIBRA). Assim, os representantes do GDF formam a maioria do Conselho, são 13 no total, compondo um grupo forte e coeso, enquanto na sociedade civil há apenas 10 vagas, sendo que essas 10 cadeiras juntas não conseguem compor um grupo de interesses coesos, pois dentre essas cadeiras há associações ligadas diretamente à defesa do meio ambiente (o Instituto para o Desenvolvimento Ambiental, IDA, O Movimento Ecológico do Lago, MEL, e a Comissão do meio ambiente da Administração Regional) e outras ligadas ao desenvolvimentismo e a expansão urbana como o CREA e a FIBRA. Além disso, às treze vagas destinadas ao GDF soma-se a vaga do IBAMA, fazendo com que o governo tenha quatro cadeiras a mais que a sociedade civil.

## **2 Os Mecanismos Informais**

Os mecanismos informais do “contrapeso verde” são a colaboração entre atores que possuem um mesmo interesse e a elaboração de documentos e relatórios técnicos. Este último mecanismo foi bastante utilizado pelo “contrapeso verde” tanto para conter a expansão urbana no PDOT como para se posicionar contra a concessão de licença ambiental. Nesse sentido, a Federação das Entidades Pro-DF escreveu um documento técnico que mostrava a inviabilidade ambiental do Setor Catetinho; os órgãos ambientais, em articulação com os conselhos, elaboraram um parecer técnico para dar um peso em favor da sustentabilidade ambiental para o PDOT; a CAESB e o IBAMA também se utilizam desse instrumento para se posicionar contra licenciamentos ambientais.

Quanto à colaboração, existe uma vasta literatura que trata do assunto. Normalmente, ela ocorre quando a solução para um problema ultrapassa os limites de uma única agência, envolvendo atores governamentais, do setor privado e organizações não governamentais (BRINKERHOFF, 1996). O termo colaboração pode ser entendido, segundo Gray (1989, pág. 5, tradução livre), como “um processo em que atores que vêm aspectos diferentes de um problema podem explorar de forma construtiva suas diferenças e buscar soluções que vão além de suas próprias visões limitadas do que é possível”. De acordo com a mesma autora, “colaboração ocorre quando um grupo de

*stakeholders* autônomos de uma área se engaja em um processo interativo, utilizando regras compartilhadas, normas e estruturas para agir ou decidir sobre questões relacionadas com a área a que pertencem” (GRAY, 1991, pág. 146). Os estudos de Moe (1990) mostram que a colaboração não ocorre sempre para que um problema social seja solucionado: para o autor, os atores colaboram entre si para impor uma instituição – um conjunto de novas regras, por exemplo – sob um grupo “perdedor” que não conseguiu se articular para que a sua instituição fosse a vitoriosa. Note que o sentido de colaboração ganha um sentido de disputa pelo poder na interpretação de Moe, apesar de colaboração e conflito aparentarem serem antíteses.

Essa interpretação de Moe sobre a colaboração será útil para este trabalho, uma vez que o “contrapeso verde” realiza parcerias com o objetivo de ter “vitórias” na esfera pública que se ligam ao seu interesse da sustentabilidade ambiental. Assim, a disputa entre “peso cinza” e “contrapeso verde” pode ser vista como um jogo de soma zero, já que as vitórias de um significam perdas para o outro.

## VI. Os Atores em Ação: PDOT

A última revisão do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) é um bom laboratório para se estudar a atuação do “peso cinza” e do “contrapeso verde” em face de um problema concreto. A análise da história do último PDOT fornece uma rica oportunidade para se entender os mecanismos de atuação e de colaboração desses pesos, justamente porque o processo de revisão desse plano foi bastante polêmico e teve como pauta duas questões caras para esses pesos e contrapesos: a expansão urbana e a sustentabilidade ambiental.

O PDOT é um instrumento de regulação da expansão urbana previsto pelo Estatuto das Cidades que deve ser revisto a cada dez anos, tendo como objetivo principal garantir que a cidade cumpra sua função social. A sua elaboração deve ser feita através da interação do governo com a sociedade civil. A última revisão do PDOT no Distrito Federal (DF) teve início em 2005, tendo sido realizadas três audiências públicas, o que culminou no encaminhamento, no final de 2007, de um projeto de lei à Câmara Legislativa. Entretanto, em fevereiro de 2008, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) retirou o projeto da Câmara legislativa e realizou alterações significativas sem consultar a população do DF (Informe Ambiental, 2008). Uma das mudanças realizadas pela SEDUMA foi a redução das Áreas de Proteção de Mananciais (APMs) a fim de viabilizar a expansão urbana. Essas áreas foram regulamentadas no PDOT de 1997, sendo definidas como “[...] porções do território que apresentam situações diversas de proteção em função da captação de água destinada ao abastecimento público” (PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 1997, pág. 21). O objetivo principal das APMs é “[...] promover a conservação dos recursos naturais, a recuperação ambiental e a promoção do uso sustentável nas bacias hidrográficas a montante dos pontos de captação de água destinada ao abastecimento público” (PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 1997, pág 21).

O PDOT prevê a desconstituição da APM do Catetinho a fim de construir o “Setor Habitacional do Catetinho” para abrigar cerca de 18 mil famílias carentes nas proximidades do setor Park Way (Informe Ambiental, 2008). Tanto os ambientalistas como alguns técnicos da CAESB e da SEDUMA afirmam que a APM do Catetinho deveria ser ampliada e não reduzida, uma vez que a capacidade de fornecimento de água no DF está próxima do seu limite. A APM do Catetinho desperta uma preocupação

especial já que a área é responsável pelo abastecimento do Lago Paranoá, além de ser cabeceira de quatro drenagens: Ribeirão do Gama, Alagado, início do Saia Velha e Riacho Fundo (Informe Ambiental, 2008). Outro ponto que estimulou a polêmica em torno da proposta do governo de construir o “Setor Habitacional do Catetinho” é a existência de um Termo de Ajustamento de Conduta entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério Público do DF, assinado no final de 2007, que determina a exclusão do Catetinho do PDOT e o não-parcelamento da região por esta abrigar APMs (informação verbal<sup>13</sup>).

Durante todo o processo de revisão do PDOT houve tentativas do “contrapeso verde” influenciar sua elaboração para garantir a predominância da sustentabilidade ambiental e, ao mesmo tempo, conter o lobby realizado pelo “peso cinza” em favor do expansionismo urbano. Os próximos tópicos deste capítulo analisam essas tentativas.

## **1 O Conselho da APA do Planalto Central**

Elegemos o Conselho da APA do Planalto Central para realizar uma pesquisa mais detalhada sobre o papel dos conselhos ambientais como uma arena de atuação do “contrapeso verde” justamente por que nesse conselho são discutidos assuntos referentes a uma grande parcela do território brasiliense, sendo que muitas questões tratadas no último PDOT se localizam nos limites dessa APA. Assim, para analisar a efetividade desse espaço de partilha de poder como uma oportunidade de atuação do “contrapeso verde”, este estudo enfocou o estudo da atuação desse conselho na última revisão do PDOT. Para tanto, foram analisadas as atas das reuniões de 2008 deste conselho. O ideal teria sido analisar as atas a partir de 2007, início do governo Arruda. Entretanto, apenas as atas de 2008 foram estudadas, pois o conselho estava momentaneamente paralisado e só retomou sua rotina de reuniões em maio de 2008, quando teve início a nova gestão sob a presidência de Grahal Benatti, funcionário do Instituto Chico Mendes. Soma-se à análise das atas o estudo de documentos produzidos no âmbito do conselho referentes ao PDOT.

O Conselho da APA do Planalto Central foi criado pelo decreto n. 23.238 no mesmo ano de criação da APA, em 2002. A dinâmica deste conselho é bastante

---

<sup>13</sup> Essa informação foi obtida por meio de uma conversa com um participante do Fórum dos Ambientalistas do DF, no dia 03/02/2009.

participativa <sup>14</sup>: os conselheiros se sentam em círculo e estes passam toda a reunião discutindo intensamente. No período analisado, esses debates giraram em torno do PDOT. Na primeira reunião do ano, em 29.05.2008, início da nova gestão do conselho, o presidente informou para os conselheiros a situação do PDOT, além de ter comunicado sobre audiências públicas que ocorreriam para discutir o projeto. No fim da reunião ficou decidido que haveria uma reunião extraordinária apenas para tratar do PDOT. Esta reunião ocorreu no dia 11 do mês de junho de 2008 e nela o conselho traçou uma estratégia para se manifestar quanto ao PDOT: o conselho deveria elaborar uma recomendação para ser encaminhada ao MPDFT, à Câmara dos Deputados, à Câmara Legislativa e aos Órgãos Federais de Meio Ambiente. O resultado dessa proposta foi a elaboração da Minuta de Recomendação 001/2008 do Conselho da APA do Planalto Central, que foi encaminhado para as seguintes instituições: Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa do DF, Senado Federal, Ministério Público Federal, Ministério Público do DF e Territórios, IBRAM, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, CONAM-DF, Conselho dos Recursos Hídricos Nacional e do DF, Ministério do Meio Ambiente (MMA), IBAMA, Conselho do Desenvolvimento Rural e CONAMA (Conselho do Meio Ambiente do nível federal). Uma das preocupações do conselho era a aprovação de um projeto de ordenamento territorial sem que existisse um Plano de Manejo para a região da APA do Planalto Central, o que comprometeria a situação ambiental tanto da APA como dos corredores ecológicos. Ainda em 2008, na reunião do dia quatro de dezembro, foi apresentada ao conselho a Informação Técnica Conjunta n. 001/2008, elaborada pelo MMA, IBAMA e ICMBio, alertando que o PDOT não atende às diretrizes ambientais, urbanas e rurais, imprescindíveis para compor o PDOT.

A atuação desse conselho na elaboração do PDOT tem data antiga e remonta o início dos debates sobre a terceira revisão do Plano de Ordenamento Territorial do DF. A partir de maio de 2005, o conselho atuou como ponte <sup>15</sup> entre várias instituições responsáveis pela gestão ambiental do DF (Secretaria de estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação do DF, COMPARQUES; SEMARH, Diretoria de Vigilância Ambiental/Secretaria de Saúde, CAESB, IBAMA DF, Conselho da APA do lago Paranoá, Conselho da APA Gama e Cabeça de Veado, Conselho da Reserva da

---

<sup>14</sup> Eu estive presente a três reuniões deste conselho no ano de 2009.

<sup>15</sup> O sentido de “ponte” utilizado aqui refere-se a um tipo específico de colaboração: organizações que possuem a função de “[...] preencher os espaços sociais entre organizações a fim de possibilitar ações coordenadas” (WESTLEY; VREDENBURG; pág. 67, 1991).

Biosfera do Cerrado, Comissão do Meio Ambiente da CLDF) para que elas pudessem se manifestar conjuntamente sobre o PDOT. O resultado desses encontros foi a elaboração, em agosto de 2005, do documento intitulado “Contribuições dos Órgãos Ambientais para a Revisão do Plano de Ordenamento Territorial do DF – 1997/2009”, encaminhado para a SEDUH. Em julho de 2005, ocorreu o “Primeiro Seminário sobre a APA do Planalto Central”, que também elaborou recomendações para o PDOT e que foram acrescentadas ao documento citado acima. Essas recomendações defendiam a suspensão do PDOT do DF até a conclusão dos Zoneamentos Ecológicos Econômicos do DF e da região integrada de desenvolvimento do Entorno e do Plano de Manejo da APA do Planalto Central e das demais unidades de conservação do DF, sendo necessário definir as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos das Unidades de Conservação Ambiental. Em outubro do mesmo ano este grupo diversificado se reuniu para discutir qual o impacto que o documento elaborado por eles teve na condução do PDOT pela SEDUH <sup>16</sup>. Conclui-se que “a proposta de macrozoneamento elaborada no âmbito do PDOT não levou em consideração os trabalhos deste grupo e a equipe técnica da SEDUH não justificou tal ação”.

Ainda em 2005, o conselho decidiu, em uma reunião extraordinária, ocorrida em novembro, elaborar um documento destinado ao CONAM, que recomendou que o Zoneamento Ecológico Econômico do DF fosse considerado subsídio indispensável ao processo de revisão do PDOT. Recomendou-se ainda que a SEDUH não encaminhasse o projeto referente ao PDOT à Câmara Legislativa do DF sem considerar o ZEE-DF.

## **2 Os Órgãos Ambientais**

Os órgãos ambientais tiveram uma atuação intensa desde o início da elaboração da terceira revisão do PDOT, em 2005, até a sua aprovação na Câmara Legislativa do DF, no final de 2008. O instrumento utilizado por eles foi a colaboração e a articulação (entre órgãos ambientais federais e distritais, além da realização de parcerias com a sociedade civil por meio dos conselhos ambientais) e a produção de documentos técnicos. As informações contidas neste tópico foram retiradas dos seguintes documentos: “Contribuições dos Órgãos Ambientais para a Revisão do Plano de Ordenamento Territorial do DF – 1997/2009, 2005”; “Informação Técnica Conjunta n.

---

<sup>16</sup> SEDUH era a secretaria de desenvolvimento urbano distrital anterior a criação da SEDUMA.

001/2008 – MMA/IBAMA/ICMBio”; “Informação Técnica n. 004/2006 – APAC/SUPES/IBAMA”; “Informação Técnica n. 008/2006 – APAC/SUPES/IBAMA”; “Informação Técnica n. 109/2008 – DITEC/SUPES/IBAMA”.

A atuação desses órgãos, de acordo com o documento “Contribuições dos Órgãos Ambientais para a Revisão do Plano de Ordenamento Territorial do DF – 1997/2009”, teve início em maio de 2005, quando vários órgãos responsáveis pela gestão ambiental do DF começaram a se reunir sob a articulação do Conselho da APA do Planalto Central. Formou-se, assim, um grupo extenso e variado, que se reuniu de maio a dezembro de 2005 para debater as propostas do PDOT e para manifestarem a opinião dos gestores ambientais do DF sobre o novo plano. O objetivo do grupo era compatibilizar as diretrizes do ordenamento territorial com a legislação ambiental. Esse grupo incluiu tanto órgãos governamentais, como a COMPARQUES, a SEMARH, a Diretoria de Vigilância Ambiental/Secretaria de Saúde, a CAESB, o IBAMA-DF e a Comissão do Meio Ambiente da CLDF; como entidades da sociedade civil ligadas a gestão ambiental, como o Conselho da APA do lago Paranoá, o Conselho da APA do Planalto Central, o Conselho da APA Gama e Cabeça de Veado, o Conselho da Reserva da Biosfera do Cerrado. O resultado desses encontros foi a elaboração, em agosto de 2005, do documento “Contribuições dos Órgãos Ambientais para a Revisão do Plano de Ordenamento Territorial do DF – 1997/2009”, encaminhado para a SEDUH.

A partir de julho de 2005, na ocasião do “Primeiro Seminário sobre a APA do Planalto Central”, os órgãos ambientais começaram a se voltar para a questão do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do DF e da região integrada de desenvolvimento do Entorno. Este seminário introduziu no debate sobre o PDOT a preocupação de que não faria sentido elaborar um Plano de Ordenamento Territorial antes de definir a ZEE do Distrito Federal e do Entorno. Em novembro de 2005, na “Segunda Conferência do Meio Ambiente do Distrito Federal e do Entorno”, esta questão foi retomada. O debate inserido nesta conferência concluiu que os estudos para a elaboração do PDOT deveriam se concentrar na elaboração do ZEE do DF, já que o PDOT deve ter como guia o ZEE da região. Além disso, foi sugerido que a elaboração do PDOT deveria ser suspensa até a conclusão do ZEE do DF. A questão da necessidade de elaboração de um ZEE para o DF se torna então uma constante nos debates dos órgãos ambientais sobre o PDOT. Como resultado desse debate, um grupo de trabalho dos órgãos ambientais, formado por técnicos representantes dos órgãos ambientais responsáveis pela gestão ambiental do DF, se reuniu em outubro e em

novembro de 2005, a fim de discutir uma proposta de macrozoneamento para o DF. Neste meio tempo, em novembro de 2005, a SEDUH apresentou uma proposta de macrozoneamento do DF. Como contrapartida, o mesmo grupo que se reuniu em outubro e novembro para discutir uma proposta de macrozoneamento para o DF se encontrou para analisar a proposta da SEDUH, dando origem ao documento “Análise Crítica dos Órgãos Ambientais sobre a Proposta de Macrozoneamento do Distrito Federal”. Este documento concluiu que a proposta de macrozoneamento elaborada no âmbito do PDOT não levou em consideração os trabalhos do grupo, sendo que a equipe técnica da SEDUH não deu nenhuma justificativa para tal ação (informações retiradas dos documentos “Informação Técnica Conjunta n. 001/2008 – MMA/IBAMA/ICMBio”; “Informação Técnica n. 004/2006 – APAC/SUPES/IBAMA”; “Informação Técnica n. 008/2006 – APAC/SUPES/IBAMA”; “Informação Técnica n. 109/2008 – DITEC/SUPES/IBAMA”).

Em 2006, o IBAMA (APAC, SUPES-DF) se manifestou sobre o PDOT ao publicar a Informação Técnica n. 004/2006. De acordo com este documento, o Distrito Federal contém seis Unidades de Conservação Federal, fato que confere ao IBAMA a gestão de aproximadamente 76% do território do Distrito Federal. Esta Informação Técnica ressalta a importância de serem consideradas as fragilidades das Unidades de Conservação inseridas no território do DF para a elaboração do PDOT, além de sugerir que o MPDFT reúna os técnicos ambientais responsáveis pela elaboração do documento “Análise Crítica dos Órgãos Ambientais sobre a Proposta de Macrozoneamento do Distrito Federal” para esclarecer o posicionamento deste grupo em relação a revisão do PDOT.

A atuação dos órgãos ambientais ganhou novo fôlego em 2008, quando foram feitas alterações unilaterais na proposta do PDOT que havia sido apresentada na terceira audiência pública. Essas alterações foram feitas pela SEDUMA que, após realizar alterações no projeto referente ao PDOT, sem debatê-las em audiências públicas, encaminhou o projeto, em novembro de 2007, para a Câmara Legislativa do DF, dando origem ao PLC n. 46/2007; e pela própria CLDF, que lançou um substitutivo ao PLC n. 46/2007, em março de 2008. Já em maio de 2008, O IBAMA (DITEC, SUPES DF) se manifestou ao publicar a Informação Técnica n. 109/2008 com o objetivo de relatar a situação em que se encontrava a discussão da revisão do PDOT. Além disso, o documento afirma que há consenso entre os representantes das equipes técnicas dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental do DF (IBRAM e IBAMA) e dos órgãos

responsáveis pela gestão da área rural do DF (SEAPA) de que o projeto referente ao PDOT, em análise na Câmara Legislativa do DF, retorne ao poder Executivo para que haja discussões e adequações necessárias. O documento ainda questiona a legalidade do substitutivo ao PLC n.046/2007, já que ele não foi objeto de audiência pública. Segundo esta Informação Técnica, o substitutivo realizou alterações no Projeto de Lei Complementar referente ao PDOT unilaterais, que terão graves conseqüências ambientais ao determinar a criação de Zonas de Contenção Urbana em áreas ambientais inviáveis; ao desconstituir Áreas de Proteção de Manancial; ao detalhar como será a ocupação urbana, mas não tratar da ocupação rural; ao ignorar as manifestações dos conselhos ambientais e rurais. O substitutivo também não levou em conta o relatório final do grupo de trabalho de técnicos ambientais que se reuniu para avaliar as poligonais das Áreas de Proteção de Manancial, inseridas no território do Distrito Federal.

Em abril de 2008, foi publicada uma portaria que continha as recomendações para a revisão do PDOT da comissão instituída pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do DF, tendo a participação do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, da EMATER, do MPDFT, do IBRAM, do IBAMA e da Terracap,

No dia 30 de setembro de 2008, como resultado de uma parceria entre MMA, IBAMA e ICMBio, é publicada a Informação Técnica Conjunta n. 001/2008. Esse documento afirma que o PLC n. 046/2007 e o seu substitutivo não atendem às diretrizes ambientais, urbanas e rurais necessárias para compor o PDOT. No que tange à área ambiental, argumenta que grande parte das contribuições e recomendações dos órgãos governamentais e não governamentais, incluindo moções de conselhos e conferências afins, não foi contemplada no Projeto de Lei Complementar n. 046/2007 e tampouco no substitutivo que estava sendo apreciado. Como resposta a esta situação, o MMA, o IBAMA e o ICMBio decidiram formar um grupo de estudo para discutir e analisar documentos relacionados à revisão do PDOT, tendo a participação das Unidades de Conservação que serão afetadas pelo PDOT, do IBAMA e do Departamento de Áreas Protegidas do MMA <sup>17</sup>; para produzir informação técnica conjunta e conclusiva sobre o PDOT; para produzir um documento minuta composto por um preâmbulo que justifique

---

<sup>17</sup> O grupo formado teve a participação de representantes dos seguintes órgãos: Parque Nacional de Brasília (2), Floresta Nacional de Brasília (2), APA do Planalto Central, APA da Bacia do rio Descoberto, IBAMA/DF, Reserva Biológica da Contagem, MMA (DAP).

as recomendações e por um texto-lei e mapas de macrozoneamentos em correspondência com a numeração dos artigos e denominação de zonas contidos nos cap. I e II do título III do substitutivo; para encaminhar, por meio dos presidentes do ICMBio e do IBAMA, o documento ao GDF e a Câmara Legislativa do DF.

### **3 Os Movimentos Ambientais**

O Fórum das ONGs <sup>18</sup> do DF e a Federação das Entidades Pro-DF utilizaram vários instrumentos para influenciar tanto a sociedade civil brasileira como o poder público local e federal em relação ao predomínio do expansionismo urbano no último PDOT. Assim, esses movimentos protocolaram uma representação no Ministério Público do DF contra o PDOT e o Setor Habitacional Catetinho; enviaram cartas públicas ao presidente do IBRAM ressaltando a importância das APMs; realizaram um abaixo-assinado para que o GDF retirasse da Câmara Legislativa o Projeto de Lei relativo ao PDOT; além de entrar em contato com a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, e pedir para que o governo federal se envolvesse na revisão do PDOT do DF. A Federação também divulgou suas idéias em entrevistas a jornais e produziu análises técnicas sobre o PDOT.

Uma das bandeiras da Federação foi a luta pelo não parcelamento das Áreas de Preservação de Mananciais, mesmo porque, como dito anteriormente, o TAC de 2007 firmado entre MPDFT e o GDF determinava que novos parcelamentos em APMs seriam proibidos. O governo, em contrapartida, respondeu a esta demanda determinando a desconstituição de APMs, pois, nesse caso, a construção da cidade do Catetinho não implicaria em novos parcelamentos em APMs, já que elas deixariam de existir. Outras questões levantadas pela Federação quanto ao PDOT foi a transformação de importantes áreas rurais em urbanas, além de apontar indefinições presentes no projeto do Noroeste. Segundo entrevista concedida por Mara Moscoso, o projeto do Noroeste não definia questões relacionadas com a captação de água para o abastecimento e com o sistema de esgoto.

A principal bandeira da Federação, de acordo com entrevista concedida por Mara Moscoso, foi a Cidade do Catetinho. Para tentar barrar a entrada do novo setor no

---

<sup>18</sup> Perceba que a atuação do Fórum de ONGs se confunde com a atuação da Federação, pois, como explicado no capítulo que descreve cada ator que compõem o “contrapeso verde”, há uma sobreposição de atores nesses dois movimentos. É como se o Fórum englobasse a Federação.

PDOT, o Fórum de ONGs Ambientais do DF provocou o Ministério Público, em 2003, com um documento que ressaltava as conseqüências negativas da construção do Catetinho, o que deu origem à Ação Civil Pública contra o Setor Habitacional Catetinho; a Federação das Entidades em Defesa do Distrito Federal protocolou, em 2008, uma representação no Ministério Público contra o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e a criação do Setor Habitacional Catetinho. Apesar dessas tentativas, o movimento não conseguiu impedir que o Catetinho entrasse no PDOT. Na verdade, segundo Mara Moscoso, as principais reivindicações da Federação para barrar o expansionismo urbano não foram atendidas nem pela SEDUMA nem pela Câmara Legislativa Distrital. Entretanto, existem algumas conquistas práticas e outras simbólicas. Quanto às conquistas mais palpáveis, a Federação conseguiu que fosse atrasada por um ano a aprovação do projeto referente ao PDOT. De acordo com entrevista concedida por Luiz Mourão, a oposição articulada pelo Fórum das ONGs e pela Federação contra o expansionismo urbano do executivo distrital foi uma das maiores que ele vivenciou como ambientalista. O objetivo do governo distrital era aprovar o projeto já no início de 2008, mas, a partir da criação da Federação, uma série de ações da sociedade civil e do Ministério Público foi desencadeada, o que acabou fazendo com que a aprovação do projeto se estendesse por mais um ano. Além disso, o MPDFT entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade contra o projeto de lei distrital referente ao PDOT, pois quando o projeto foi levado para a Câmara Legislativa do Distrito Federal para ser apreciado, o legislativo distrital realizou alterações unilaterais ao projeto de iniciativa do executivo distrital. Segundo o MPDFT, isso implicaria em vício de competência. Além disso, a construção do Catetinho está suspensa por causa de uma Medida Liminar imposta pelo MPDFT, já que a construção da nova cidade implicará em novos parcelamentos de APMs.

Quanto aos resultados simbólicos, pode-se citar o intenso debate iniciado com o Fórum das ONGs e que teve seu ápice no ano de 2008 com a criação da Federação. Assim, a partir da criação da Federação, surgiu um diálogo na sociedade civil brasileira que incluiu tanto ONGs ambientais como funcionários públicos, o MPDFT e até mesmo urbanistas. Nesse contexto, o ano de 2008 foi marcado por várias matérias de jornais locais sobre o plano de ordenamento territorial e por palestras em universidades sobre o ordenamento urbano da cidade. Outra conquista do movimento ambientalista brasileiro foi o pedido, por parte do líder da Coalizão do Movimento pro-Moradia, para que o Fórum das ONGs realizasse um trabalho de capacitação das pessoas que

estavam na lista para receber moradia na região administrativa do Riacho Fundo. De acordo com Luiz Mourão, o feedback da população carente foi extremamente positivo, uma vez que esses se mostraram, após a capacitação, bastante satisfeitos com as informações recebidas sobre como tratar bem o meio ambiente. Esse fato representou uma conquista simbólica tão grande para o Fórum por causa do contexto em que se inseriu: neste mesmo período, Batista das Cooperativas acusava o Fórum e a Federação de serem movimentos elitistas que ignoravam a questão social de famílias que não possuíam habitação regular.

#### **4 O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**

O MPDFT teve atuação ativa no processo de elaboração do último PDOT. Já no primeiro ano de discussão do plano, em 2005, o órgão ajuizou uma ação para que a revisão do PDOT aguardasse a aprovação do Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal. Segundo declaração no site do MPDFT da promotora Marta Eliana (<http://www.mpdft.gov.br/portal/index>), a principal preocupação do órgão era a questão da sustentabilidade hídrica, já que o projeto do Executivo previa a expansão urbana para regiões de proteção de manancial. Como o MPDFT não obteve do poder judiciário um provimento liminar que suspendesse a revisão do plano até a aprovação do ZEE, o órgão fez várias recomendações ao Executivo e ao Legislativo com o objetivo de prevenir futuras inconstitucionalidades.

Durante o processo de revisão do último PDOT, o MPDFT foi procurado em diversos momentos pela sociedade civil para se posicionar contra o plano de ordenamento territorial. Assim, como mencionado no tópico anterior, o Fórum de ONGs Ambientais do DF provocou o Ministério Público, em 2003, com um documento que ressaltava as conseqüências negativas da construção do Catetinho, fato que deu origem à Ação Civil Pública contra o Setor Habitacional Catetinho; a Federação das Entidades em Defesa do Distrito Federal protocolou, em 2008, uma representação no Ministério Público contra o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e a criação do Setor Habitacional Catetinho. O órgão também foi provocado por parlamentares do DF, em dezembro de 2008, antes da apreciação do projeto de lei referente ao PDOT na Câmara Legislativa Federal: o procurador geral de justiça do Distrito Federal e Territórios, Leonardo Azevedo, recebeu os deputados distritais Rodrigo Rollemberg,

Chico Vigilante e Marcos Dantas. Os parlamentares destacaram que a nova lei “representa uma afronta aos direitos ambientais das gerações atuais e futuras e uma vitória das grandes construtoras e especuladores imobiliários” (<http://www.mpdft.gov.br/portal/index>), apresentando preocupação especial com a construção do Setor Catetinho, uma vez que esta região possui a única fonte de água despoluída do Distrito Federal. O procurador afirmou que a decisão de construir o Catetinho fere o TAC 2007, além de ir contra a decisão judicial de quatro de setembro de 2003, provocada por ação civil pública do MPDFT, determinando a obrigação do GDF em não construir o setor Catetinho.

A campanha liderada pelo MPDFT contra o PDOT não foi acatada nem pelo Executivo distrital nem pela Câmara Legislativa do DF (CLDF), o que culminou na aprovação do PDOT pela CLDF, surgindo a Lei Complementar Distrital n. 803. Como consequência, o MPDFT publicou, em 25 de março de 2009, uma recomendação ao governador distrital para que este vetasse integralmente a nova lei complementar (Recomendação 004/2009 PGJ). O argumento utilizado pelo MPDFT foi o vício de competência, uma vez que o legislativo distrital realizou alterações significativas ao projeto n. 046/2007 de iniciativa privativa do Executivo Distrital de acordo com a Lei Orgânica Distrital. Essas alterações foram feitas através de diversas emendas parlamentares de iniciativa de dezenas de parlamentares, entre eles Batista das Cooperativas. Assim sendo, seria a segunda vez que alterações unilaterais foram feitas no PDOT sem debate com a sociedade civil, já que o próprio projeto de lei de n. 046/2007 foi fruto de alterações unilaterais da SEDUMA.

Uma das alterações realizadas pelo legislativo federal se refere à retirada do memorial descritivo do projeto de lei referente ao PDOT, instrumento que delimitava o ordenamento urbano com coordenadas precisas. Como consequência, o PDOT foi aprovado sem a delimitação dos perímetros das zonas e áreas que o plano deve disciplinar. O seguinte trecho é elucidativo:

“Considerando que, tendo sido aprovado sem o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, zonas e áreas, o PDOT deixa de cumprir sua função precípua, pois não se presta a delimitar de forma precisa, pública e transparente o zoneamento do Distrito Federal, haja vista referir-se a áreas desprovidas de perímetros delimitadores, a exemplo das indicadas em incisos do parágrafo único do art. 73, com

redação modificada pela Subemenda de Plenário 275, os quais, ao estabelecerem as áreas que integram a Zona Urbana de Expansão e Qualificação, referem-se a regiões imprecisas e indelimitáveis, como as “situadas a leste e a oeste da DF-140”, onde produtores rurais não têm a menor condição de saber se suas terras se transformaram ou não em áreas de expansão urbana” (Recomendação 004/2009 PGJ, 2009, pág. 4)

A recomendação do MPDFT tem uma grande preocupação com a participação da sociedade civil na elaboração do PDOT. De acordo com o órgão, a não delimitação dos perímetros das zonas e áreas que o plano deve disciplinar impede que a participação popular prevista pelo Estatuto das Cidades seja efetiva, já que

“(...) essa imprecisão dos reais limites das zonas e áreas indicadas no PDOT se verificou ao longo de todo o processo de sua revisão, impedindo o cidadão de saber com certeza em que zona ou área se encontra seu imóvel e qual a disciplina jurídica a que estará sujeito, em flagrante prejuízo à efetiva participação popular na elaboração do Plano Diretor, pois a população participou de um processo que não promoveu informações precisas ou discussões e decisões efetivas quanto aos perímetros de suas áreas e zonas, simplesmente porque não os delimitou” (Recomendação 004/2009 PGJ, 2009, pág.4).

O substitutivo lançado pela CLDF possui ainda incoerências internas, como ocorre entre seu art. 286 e o parágrafo 3º de seu art. 95. Enquanto este vai ao encontro da proposição original, o PLC 46/2007, ao afirmar que as Áreas de Proteção de Mananciais são definidas por poligonal na própria Lei Complementar; o artigo 286 dispõe que o memorial descritivo dos perímetros dessas áreas será elaborado pelo Poder Executivo, no prazo de 90 dias contados de sua publicação (Recomendação 004/2009 PGJ).

Como a recomendação do MPDFT para que o governador do Distrito Federal vetasse a lei complementar distrital n. 803, de 25 de abril de 2009, referente ao PDOT, não foi acatada, o órgão entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. A ação ainda está sendo julgada pelo judiciário (ADI 2009.00.2.017552-9).

Apesar desses esforços em favor da sustentabilidade ambiental, de acordo com o entrevistado Antony Brandão, analista processual do MPDFT, o órgão tem trabalhado mais no sentido de promover um correto ordenamento territorial e não para conter a expansão urbana. Além disso, ele acredita que o trabalho do MPDFT na questão ambiental é ainda assistemático e pouco estruturado. Isso é justificado por ele pelo pequeno número de profissionais e pela falta de capacitação que estes recebem. A integrante do Fórum das ONGs, Mara Moscoso, também ressaltou – em entrevista concedida para a elaboração desta dissertação – que a atuação do MPDFT é limitada pela falta de pessoal no órgão: segundo ela, durante o processo de discussão e de luta do Fórum pela contenção do predomínio urbano no PDOT, só existiam dois promotores na Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural, sendo que um deles estava de licença. Ainda segundo Antony Brandão, há uma má distribuição das promotorias: existem quatro promotorias para o meio ambiente, seis para urbanismo, sendo que a promotoria do meio ambiente é muito mais sobrecarregada que a de urbanismo. Além disso, não há nenhuma promotoria que trate do meio rural. Outro problema, segundo o entrevistado, é que não há uma chefia administrativa que determine metas e oriente os trabalhos dos promotores. Como resultado disso, há uma má distribuição de tarefas, fazendo com que certos promotores fiquem sobrecarregados.

Tudo isso faz com que o MPDFT não tenha uma ação institucionalizada na defesa do meio ambiente. Nesse contexto, as ações em prol da sustentabilidade ambiental dependem de trajetórias individuais que, apesar de grande parte da literatura em Ciência Política ressaltar como de grande importância para a ocorrência de mudanças (ver Dagnino, 2006), evidencia a fragilidade do órgão, pois, se existisse uma política institucionalizada e efetiva, as trajetórias individuais não seriam os grandes responsáveis pelos movimentos em favor de mudanças. No caso do MPDFT, as ações que visam mudar o *status quo* de privilégio da expansão urbana se concentram na Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural, já que a promotoria ligada ao urbanismo não tem se manifestado quanto a questões importantes como a última revisão do PDOT. Dentro da promotoria ambiental, por sua vez, toda a ação recai na promotora Marta Eliane. Assim, a maioria das ações realizadas pela defesa ambiental está relacionada com seu nome. Assim, Brandão considera a atuação do MPDFT satisfatória, mas graças à atuação da trajetória solitária de Marta Eliana dentro do órgão.

Como já mencionado em outros tópicos dessa dissertação, o MPDFT agiu no âmbito do PDOT tanto preventivamente, ao realizar recomendações a SEDUMA e a Câmara Legislativa Distrital, como de forma repressiva ao entrar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o substitutivo do PDOT elaborado pela Câmara Legislativa Distrital e ao impor uma Medida Liminar para suspender a construção da cidade do Catetinho. Outras promotorias e outros promotores, como a ligada à questão urbana, não se manifestaram quanto ao PDOT. Cabe ainda dizer que, de acordo com Antony Brandão, a atuação do MPDFT no TAC de 2007 também foi concentrada na promotora Marta Eliana.

Diante do exposto acima, percebe-se que a atuação do MPDFT na questão ambiental não é algo institucionalizado, já que depende da atuação solitária de alguns de seus membros. Essa atuação assistemática do MPDFT, tomado como um todo, resulta numa atuação pouco efetiva do órgão na contenção urbana. Pode-se dizer que as principais ações do MPDFT nos últimos anos na contenção do expansionismo urbano se resumem na postura ativa que o órgão adotou frente a revisão do último PDOT e na celebração do TAC de 2007 que tratou da expansão urbana irregular no Distrito Federal. Entretanto, nenhuma dessas duas medidas obteve sucesso inquestionável. Em primeiro lugar, o próprio projeto de lei referente ao PDOT já evidenciou a fragilidade do órgão em impor suas determinações, uma vez que o PDOT fere alguns pontos do TAC de 2007. A decisão do executivo distrital de desconstituir APMs foi uma infração explícita do TAC de 2007. A construção do Noroeste, setor destinado para a classe média alta, por sua vez, pode ser considerada como uma infração implícita ao termo, já que este previa que novos parcelamentos realizados pelo GDF deveriam privilegiar a população de baixa renda. Em segundo lugar, a atuação preventiva do MPDFT no PDOT através de suas recomendações não foi acatada nem pela SEDUMA nem pela Câmara Legislativa Distrital, tanto é que o órgão teve que utilizar, num segundo momento, seus instrumentos repressivos: a ADIN e a Medida Liminar.

## **VII. Os Atores em Ação: Licenças Ambientais**

O objetivo deste capítulo é analisar a atuação do “contrapeso verde” para frear o “peso cinza” a partir do estudo de dois processos de licenciamento ambiental: o referente ao Setor Noroeste e o referente ao Setor Habitacional Santa Mônica. Foram escolhidos esses dois processos porque o primeiro trata de um empreendimento do governo, além de ter entrado no último PDOT; o segundo representa uma grande obra com significativo impacto ambiental, sendo um empreendimento privado, o que permite fazer uma comparação da atuação dos pesos em licenciamentos de diferentes naturezas. Esses dois processos envolveram uma grande diversidade de atores e de mecanismos de ação, o que torna a análise bastante rica.

### **1 O Licenciamento do Setor Noroeste**

A idéia de se criar um novo setor habitacional na bacia do Paranoá nasceu com o projeto de Lúcio Costa, “Brasília Revisitada”, de 1987, que estabeleceu uma expansão urbana na bacia do Paranoá com a previsão da criação do Setor Sudoeste e do Setor Noroeste. O setor Noroeste será um setor de uso predominantemente residencial, sendo delimitado pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento, pelas áreas do Camping de Brasília, pelo Parque Ecológico e pelo Setor Militar Urbano, totalizando 300 hectares. O novo setor possui grande vantagem locacional, já que está situado dentro da Região Administrativa I, ou seja, Brasília, estando próximo a área central da capital federal. A iniciativa de criação do novo setor teve início em 1997, quando a Terracap entrou com o pedido de licença prévia na antiga secretaria ambiental distrital, a SEMATEC, para iniciar as obras do empreendimento. Desde então, a comunidade ambiental brasiliense, representada pelo Fórum das ONGs, começou a protestar contra o setor. As críticas a construção do novo setor giram em torno de três argumentos: o primeiro deles é que o Noroeste não resolverá o déficit habitacional do Distrito Federal, pois o novo setor será destinado à classe média alta, impedindo que a população de baixa renda, que é o grupo social afetado pela exclusão habitacional, tenha acesso ao novo setor. Nesse sentido, Aldo Paviani, geógrafo que tem estudado a ocupação urbana do Distrito Federal, declarou que a construção do Noroeste é desnecessária, já que existem no Distrito Federal 53 mil imóveis desocupados, o que mostra que o déficit de moradia é muito

mais uma questão de exclusão determinada pelos altos preços dos imóveis do que pela inexistência de imóveis suficientes (Informe Ambiental, 2008).

Outro argumento contra o Noroeste se baseia em uma preocupação ambiental: apesar de ser apresentado como um bairro ecológico, o Noroeste será implantado em uma região que deveria ser preservada, já que se encontra nas proximidades da APA do Planalto Central numa área em que o cerrado nativo ainda está intocado. Além disso, expansões urbanas em direção ao lago Paranoá deveriam ser evitadas, primeiro porque o sistema de abastecimento de água do Plano Piloto, sustentado pelo sistema Santa Maria-Torto, tem sua capacidade praticamente esgotada; segundo porque a bacia do Paranoá não terá condições de receber o esgoto do novo setor, uma vez que a bacia vem sofrendo por um acelerado processo de eutrofização. Por fim, outro argumento contra o Noroeste é a existência da família do índio Santxiê Tapuya, que ocupa a área onde será implantado o Noroeste de forma pacífica e de forma ambientalmente correta desde a década de 1970.

Como mencionado acima, a iniciativa de construir o setor Noroeste teve início em 1997, quando a Terracap requereu da SEMATEC uma Licença Prévia. Esta licença foi concedida apenas em dezembro de 2006 pelo IBAMA, já que, com a criação da APA do Planalto Central, a competência licenciatória do empreendimento se tornou do Governo Federal. A história de licenciamento do setor é marcada pelo embate entre pesos e contrapesos governamentais e da sociedade civil. Por um lado, o processo de licença contou com a ação sempre favorável a implementação do Noroeste da TERRACAP, o empreendedor do novo setor, e da cúpula do Executivo Distrital. Atenção especial deve ser dada a postura dessa cúpula, representada pelo governador distrital (Roriz, que depois foi sucedido por Arruda) e pelo ex-secretário da SEDUMA, Cássio Taniguchi. Essa cúpula agiu durante o processo de licenciamento de forma extremamente unilateral, ignorando as recomendações e manifestações de outros órgãos governamentais. Por outro lado, houve a ação constante de um contrapeso liderado, principalmente, pelo MPDFT; mas que contou com a manifestação da CAESB, do ICMBIO, da FUNAI (Fundação Nacional do Índio), do IBAMA, do deputado Chico Floresta e da comunidade indígena que habita a região do novo setor.

Cabe mencionar que o Fórum das ONGs do DF teve uma atuação importante como contrapeso ao interesse da Terracap e da cúpula do Executivo Distrital de construir o Noroeste. O Fórum atuou, principalmente, na divulgação de informações

que mostravam a inviabilidade do novo setor. Assim sendo, o Fórum agiu paralelamente as manifestações oficiais do contrapeso que será analisado nesta seção.

Pode-se considerar que a ação do contrapeso verde no licenciamento do Noroeste foi relativamente vitoriosa; pois, apesar de não ter conseguido barrar a aprovação da licença prévia e da licença de instalação, representou de fato um entrave para a concessão da licença, já que a licença prévia demorou nove anos para ser aprovada e a licença de instalação só foi concedida em agosto de 2008. Além disso, em agosto de 2009, o MPDFT recomendou ao IBAMA que suspendesse todas as licenças referentes ao Setor Noroeste, fato que pode acabar levando à suspensão do projeto de instalação do Noroeste.

O primeiro contrapeso verde que se manifestou após o pedido de licença prévia pela TERRACAP foi a CAESB. De acordo com a companhia, o abastecimento de água do Plano Piloto, em especial da Asa Norte, ocorre por meio do sistema Santa Maria-Torto, que atende o Plano Piloto, o Cruzeiro, o Lago Norte, o Lago Sul e parte do Paranoá. Assim sendo, como o Noroeste se localizará na Asa Norte, ele deve ser abastecido por este sistema. Entretanto, a CAESB declarou que a capacidade desse sistema está praticamente esgotada. A utilização desse sistema para abastecer o novo setor só seria possível caso fossem integrados ao sistema novos mananciais como, por exemplo, o Ribeirão Bananal e o Córrego Taquara. Além disso, a companhia mostrou-se preocupada quanto à capacidade da bacia do Paranoá de receber o esgoto do novo setor, já que o lago vem sofrendo um processo acelerado de eutrofização causado pela grande quantidade de nutrientes provenientes do despejo de esgoto em suas águas, o que culminou, em 1978, num crescimento exagerado de algas que fez a cidade cheirar mal por mais de 10 dias. De acordo com a CAESB, a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Norte não apresenta folga operacional para tratar o esgoto do novo setor.

Em 1998, a TERRACAP apresentou um EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) para o órgão ambiental distrital do período, o IEMA, prevendo uma população de 40 mil habitantes para o Noroeste. Em resposta ao estudo da TERRACAP, a CAESB se declarou novamente, informando que a área estudada pelo EIA-RIMA preliminar não pode lançar a totalidade dos esgotos nas estruturas hoje existentes de coleta de esgotos, como o interceptor SMU-ETE Norte, cuja capacidade de reserva e canalização permite receber apenas uma parcela destes esgotos, e o interceptor Norte, que não tem capacidade para um aporte adicional de esgotos. Declarou ainda que o Setor Noroeste deve ter seu prazo de implementação e

efetiva ocupação ampliados ou mesmo descontinuados, com alternativa remota de exportação dos esgotos para fora da bacia do lago Paranoá. Foi formada ainda uma comissão técnica a partir da colaboração entre IBAMA, CAESB e IPDF (Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF) sob a coordenação do IEMA para analisar o estudo ambiental.

No ano 2000, a TERRACAP fez uma revisão do projeto referente ao Noroeste, aumentando para 100 mil o número previsto de habitantes para a região. Nesse contexto, o IBAMA se manifestou quanto ao licenciamento do Noroeste: de acordo com o órgão, as alterações feitas na versão do EIA-RIMA de 1998 foram extra-oficiais e o IBAMA não teria sido informado. As novas alterações tornam sem efeito uma série de observações realizadas pelo órgão à versão original do EIA. Quanto ao EIA de novembro de 1998, o IBAMA já havia mostrado preocupação quanto à proximidade do empreendimento ao Parque Nacional de Brasília, que sofre impactos de outros empreendimentos, e que é responsável pelo abastecimento de água de cerca 30% da população do DF. Quanto à segunda proposta, o IBAMA mostrou grande preocupação quanto ao adensamento proposto. Segundo o órgão, o novo estudo ignorava a recomendação do IBAMA e do IEMA para que o setor seja afastado da EPIA, formando uma faixa de 400 metros de amortização. Além disso, a nova proposta extinguiu as áreas livres e os espaços abertos. Assim sendo, o IBAMA declarou que a nova proposta deveria ser desconsiderada. A comissão técnica que havia analisado a primeira proposta de EIA decidiu que a TERRACAP deveria realizar uma complementação da análise ambiental do empreendimento em face das alterações no seu Plano de Ocupação.

Em junho do ano 2000, foi a vez do deputado Chico Floresta se manifestar. O deputado enviou um ofício ao IEMA com o seguinte conteúdo:

“Em face de notícias veiculadas na imprensa e reunião promovida pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil para apresentação do Projeto do Setor Noroeste, que deverá começar a ser erguido, segundo fontes oficiais, no início de 2001, numa área de 847 hectares para abrigar de 80 a 100 mil pessoas e, ainda, considerando que se pretende instalar o referido setor em área tombada como patrimônio histórico e artístico nacional, que incorpora, em sua poligonal o Parque Ecológico Norte, solicitamos a Vossa Excelência que, nos termos da lei e com a urgência que o caso requer, nos encaminhe cópia dos processos em trâmite nessa entidade que tratem da área em questão, incluindo aí o EIA-RIMA, pareceres técnicos e licenças ambientais” (Processo de Licenciamento Setor Noroeste).

Diante dessa situação, o IEMA pediu novo EIA-RIMA a TERRACAP para dar continuidade ao processo de licenciamento.

Todas essas manifestações contrárias as alterações realizadas unilateralmente pela TERRACAP foram ignoradas pelo governador distrital que, em abril do ano 2000, aprovou via decreto (decreto 21132-2000) o Plano de Ocupação do Setor Noroeste, incluindo essas alterações. É nesse momento que o MPDFT se manifesta pela primeira vez no processo de licenciamento do Noroeste: o órgão requereu uma Ação Civil Pública contra o Distrito Federal, mais especificamente contra a SEDUH e a TERRACAP, juntamente com um pedido de medida liminar, que foi aprovada pelo Judiciário, para que nada fosse feito na área até a elaboração de um novo EIA-RIMA. De acordo com o MPDFT, o decreto de número 21132 de 2000, que aprova a ocupação do setor noroeste, não levou em consideração as recomendações da CAESB quanto à realização de estudos mais profundos sobre a compatibilização entre ocupação da região e o abastecimento desta, pois a CAESB havia ressaltado a incapacidade do sistema existente em abastecer a região. Além disso, foram feitas alterações aumentando o número de habitantes do setor, incluindo novas áreas antes não previstas e desrespeitando o limite de 400 metros de afastamento em relação à EPIA. Em concordância com a ação do IEMA, O MPDFT pediu novo EIA-RIMA.

O lobby realizado pelo “contrapeso verde” surtiu efeito, pois, em dezembro do ano 2000, o governador distrital lançou um novo decreto revogando o decreto de abril. Entretanto, não tardou para que essa aparente vitória se mostrasse frágil, uma vez que o número de habitantes do Noroeste permaneceu durante todo o processo como uma incógnita. Apesar da TERRACAP ter manifestado que manteria o projeto inicial de 40 mil habitantes, ela encontrou uma forma de conciliar a pressão para limitar o número populacional com a intenção do governo de aumentá-lo: na audiência pública de 2009 que apresentou o projeto do NOROESTE, a TERRACAP revelou que, além dos 40 mil habitantes previstos para ocuparem as quadras residenciais, haverá apartamentos nas comerciais. A partir dessa última informação, pode se inferir que a população do novo setor ultrapassará os 40 mil apresentados pelo governo. Na verdade, a criação de apartamentos nas comerciais foi uma forma de driblar as declarações da CAESB de que uma população acima de 40 mil para o Noroeste seria completamente inviável. Assim, a TERRACAP manteve oficialmente a previsão de 40 mil habitantes, ignorando os futuros habitantes das comerciais.

No ano de 2002, com a criação da APA do Planalto Central, a competência licenciatória na região passou a ser do IBAMA. Assim sendo, o IBAMA se comunicou com a SEMARH com o objetivo de pedir informações sobre o processo de licenciamento e de informar que o IBAMA deveria ser ouvido quanto ao licenciamento. A SEMARH, por sua vez, esclareceu que a licença ainda não havia sido concedida porque o empreendedor, a Terracap, não havia definido o número de habitantes do setor e não tinha apresentado ainda um novo estudo do desenho urbano do empreendimento, reivindicado pelo IEMA após as alterações realizadas, no ano 2000, no projeto inicial. Nesse momento, a TERRACAP apresentou um novo plano de ocupação do Noroeste, com uma população estimada de 40 mil habitantes. É interessante notar que, apesar do decreto que cria a APA do Planalto Central ter determinado que os empreendimentos localizados nessa APA seriam de competência licenciatória do IBAMA, somente em 2006, o órgão federal assumiu o licenciamento do Noroeste.

Ainda no ano de 2002, o MPDFT, a pedido da FUNAI, mandou um ofício ao governador do distrito federal, Roriz, recomendando que a posse da chácara Tapuya, localizada no Noroeste e que abriga a família do índio Santxiê Tapuya, fosse regularizada ou, caso isso não fosse possível, que o GDF compensasse os índios com outra área de igual ou maior extensão na zona rural de Brasília. Nesse mesmo período, a SEMARH se posicionou como favorável a permanência da família indígena no local, ressaltando a boa conservação ambiental da área onde se localiza a chácara.

O ano de 2003 foi marcado por fatos favoráveis ao licenciamento do noroeste. Em resposta a ação civil pública do MPDFT do ano 2000, a SEMARH deu um parecer técnico quanto à viabilidade ambiental do Setor Noroeste. Segundo o órgão, houve a necessária redução do adensamento da área, o distanciamento das áreas residenciais das vias de acesso mais movimentadas, o redimensionamento do traçado urbanístico do setor Noroeste, bem como o acatamento da recomendação da CAESB de implantação por etapas do setor. A CAESB se manifestou novamente, declarando que o Setor Noroeste seria abastecido através do sistema Torto-Santa Maria, mediante reforço do sistema rio Descoberto ou, alternativamente, pelo Ribeirão Bananal, caso autorizado pelo IBAMA, uma vez que o ponto de barramento encontra-se em área do Parque Nacional de Brasília. O órgão declarou ainda que o esgoto sanitário será recebido pela ETE Norte. Entretanto, a CAESB ressaltou que a ETE Norte teria capacidade de atender o novo setor se analisada numa perspectiva individual, já que novas expansões urbanas, como a Estrutural e a Vila Roriz, serão atendidas pela mesma ETE. Deve haver, assim,

uma ampliação da capacidade de tratamento da ETE norte. Além disso, o sistema de abastecimento de água também só terá capacidade de atender a região caso a população se limite a 40 mil habitantes. O ano de 2003 termina com a TERRACAP apresentando novo pedido de licença prévia para a SEMARH. O órgão ambiental distrital, por sua vez, informou a TERRACAP que a concessão da licença prévia estava condicionada a apresentação de um estudo que complementasse o EIA-RIMA, a realização de audiência pública e ao parecer da comissão de análise de EIA-RIMA.

As condicionantes impostas pela SEMARH para aprovar a licença prévia dificultaram bastante a concessão da licença. A primeira audiência pública para apresentar o novo setor à comunidade só ocorreu em fevereiro de 2005. Entretanto, no mesmo dia da audiência, o IBAMA mandou um ofício ao MPDFT pedindo o cancelamento da audiência pública, já que o órgão federal teria sido avisado sobre a audiência no mesmo dia que ela ocorreu. Como resposta, o MPDFT mandou um ofício para a SEMARH solicitando esclarecimentos quanto às possíveis irregularidades na condução da audiência pública, em que interessados diretos no processo de licenciamento do Setor Noroeste foram comunicados de última hora sobre sua realização. Quanto ao parecer da comissão de análise de EIA-RIMA, em 2005, os órgãos que compõem a comissão elaboraram um memorando indicando as falhas do EIA-RIMA: erros no levantamento de dados; imprecisões de áreas; descon siderações de corredores ecológicos; incongruência entre o número total de habitantes permitido pela CAESB e a perspectiva imobiliária futura. Além disso, a comissão considerou a seguinte frase presente no EIA-RIMA como utópica: “a implantação do setor noroeste irá atender à demanda da população da classe média que ainda não tem moradia própria, além de inibir a criação ilegal de condomínios e grilagem de terras”. A comissão conclui que mediante essas falhas, ela ficava impedida de dar um posicionamento definitivo quanto ao EIA-RIMA do Noroeste.

No final do ano de 2005, a TERRACAP realizou alterações no EIA-RIMA de acordo com o parecer da comissão técnica de análise. Como consequência, a SEMARH aprovou o novo EIA-RIMA. Entretanto, em fevereiro de 2006, o MPDFT analisou o EIA-RIMA apresentado pela TERRACAP e elaborou um parecer técnico, que declarou que o EIA-RIMA da TERRACAP estava inadequado. Segundo o MPDFT, há contradições nas informações apresentadas quanto à densidade da ocupação e quanto à possível contaminação da água subterrânea. O EIA afirma que haverá exploração de água subterrânea e que não se identifica qualquer restrição ambiental para a

continuidade da exploração de água subterrânea com essa finalidade, mas não fundamenta como o estudo concluiu que não há limites ambientais para essa exploração. Para o MPDFT, o melhor seria descontinuar a utilização dos recursos hídricos subterrâneos e lacrar os poços em funcionamento, uma vez que haverá abastecimento hídrico para o Noroeste. Além disso, o MPDFT declarou que o EIA é absolutamente deficiente quanto ao levantamento da fauna, pois o estudo utilizou basicamente dados secundários para realizar o levantamento da fauna da área. A declaração contida no EIA quanto aos indígenas também clamou a atenção do MPDFT: “apesar de terem direito à posse, a TERRACAP informa que a área é totalmente desapropriada e não há qualquer acordo com a FUNAI para a cessão de ocupação de gleba por grupos indígenas”. O MPDFT ressaltou a necessidade de se obterem, junto à FUNAI, informações sobre a situação das famílias indígenas que habitam a região, incluindo cadastramentos atuais e medidas a serem adotadas a fim de se protegerem e defenderem os seus interesses, já que algumas famílias mantêm suas tradições no local. Ainda segundo o MPDFT, o EIA não apresenta informações do novo Plano Diretor de Águas e Esgotos, que deve informar sobre a quantidade de nutrientes que será encaminhado ao Lago Paranoá e o horizonte populacional para se avaliar o impacto do empreendimento sobre o Lago Paranoá. A coleta dos resíduos sólidos prevista para o novo setor segue a sistemática atualmente adotada no DF, que inclui a destinação final dos resíduos para um lixão a céu aberto e a ausência efetiva de coleta seletiva, o que é incompatível com um desenvolvimento urbano sustentável. Por fim, o MPDFT apontou uma série de indefinições existentes no EIA-RIMA: não há clareza de quem seja o empreendedor, dada à existência de empreendimentos diversos que se sobrepõem, constituindo um todo inseparável; indefinição de qual seja o próprio empreendimento, uma vez que não há clara posição acerca do que ocorrerá com a área triangular voltada para a EPIA, nem tampouco com a área da encosta do Bananal; indefinição de quem será o responsável para implantar o Parque Burle Marx. Com o objetivo de apresentar essas considerações ao órgão licenciador, o IBAMA se reuniu em maio com a SEMARH.

Em 2006, o IBAMA voltou a questionar a competência da SEMARH de licenciar o Noroeste, já que o empreendimento se encontra na poligonal da APA do Planalto Central. Em outubro de 2006, a Advocacia Geral da União mandou um ofício para a SEMARH determinando que o processo do licenciamento passasse para o IBAMA. Já no IBAMA, a licença prévia foi aprovada em dezembro, ou seja, o IBAMA gastou menos de dois meses para conceder a licença, sendo que o processo ficou na SEMARH

por nove anos sem ter nenhuma aprovação. O ano de 2006 assistiu à discussão quanto ao órgão responsável para licenciar o Setor Noroeste: enquanto o MPDFT defendia a divisão do licenciamento entre SEMARH e IBAMA, a Advocacia Geral da União defendia que o licenciamento na região é responsabilidade do IBAMA. O argumento do MPDFT é que apenas parte do empreendimento se encontra dentro da APA do Planalto Central. O projeto do empreendimento considerado como um todo engloba parte da APA, mas o empreendimento em si não, já que este não prevê a utilização de toda a área do projeto. Nesse contexto, o projeto urbanístico do Setor Noroeste deve ser licenciado pela SEMARH, enquanto que, como os projetos e as obras de infra-estrutura de saneamento e viária são considerados como empreendimentos decorrentes, devem ser licenciados pelo IBAMA por incluir áreas localizadas na APA. Apesar do processo de licenciamento referente ao Noroeste não conter nenhum documento que apresente qual decisão foi tomada, fica implícito que se decidiu pelo não fracionamento do licenciamento e pela escolha do IBAMA como órgão licenciador, pois a partir de 2007 o IBAMA tomou a frente no licenciamento do empreendimento.

É interessante notar que o contrapeso liderado pelo MPDFT no licenciamento do Setor Noroeste se tornou ainda mais intenso depois que o processo passou para o IBAMA. Em março de 2007, poucos meses depois que o IBAMA aprovou a licença prévia do Noroeste, o MPDFT mandou um ofício ao órgão ambiental federal estabelecendo um prazo de dez dias para que o IBAMA realizasse alterações na licença prévia de acordo com as considerações estabelecidas no parecer técnico do MPDFT de fevereiro de 2006 e na reunião entre SEMARH e MPDFT em maio de 2006. Dentre as considerações listadas pelo MPDFT, podem-se citar as seguintes como as mais relevantes: o estabelecimento de uma população de no máximo 40 mil pessoas para toda a área do empreendimento, buscando assegurar que não haja novas áreas habitacionais no interior da poligonal licenciada; a adoção de medidas tendentes à criação e implantação de ARIES na encosta do Bananal e na área triangular compreendida entre o noroeste e a EPIA; a necessidade de garantir a implementação do parque Burle Marx concomitantemente ao projeto urbanístico. Logo em seguida, ainda em março, o IBAMA reeditou a licença prévia de acordo com as considerações do MPDFT. No restante do ano, o MPDFT entrou em contato por ofício com o IBAMA para verificar se as condicionantes da licença estavam sendo cumpridas pela TERRACAP.

O ano de 2007 presenciou a atuação dos indígenas que ocupam uma chácara no Noroeste. Em novembro eles se manifestaram contra a implantação da Área de

Expansão Urbana Noroeste junto com estudantes em frente ao prédio do IBAMA-DF. Em dezembro do mesmo ano, o Ministério da Justiça se manifestou favorável aos índios, ratificando o posicionamento anterior da FUNAI pela solução de consenso entre TERRACAP e a comunidade indígena, que possibilitasse resguardar o direito reivindicatório dos índios de permanência no local que há mais de 20 anos vem sendo ocupado pelos mesmos. Nesse período, o MPDFT pediu ao IBAMA que se manifestasse quanto ao assunto. Nesse sentido, o IBAMA informou ao MPDFT de que a Terracap não havia atendido ainda a condicionante da licença prévia que pede a obtenção de um posicionamento definitivo sobre a situação das famílias indígenas que ocupam parte do Noroeste. A TERRACAP, em contrapartida, informou ao IBAMA de que tem negociado com o MPDFT para que as famílias indígenas sejam realocadas no Núcleo Rural Monjolo na RA de Recanto das Emas. Os índios, por sua vez, se recusaram a sair do local, declarando que só aceitariam a transferência mediante indenização no valor de 81 milhões de reais. Em junho de 2008, foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta entre MPDFT, TERRACAP e IBRAM, no qual a TERRACAP obrigava-se a demarcar uma área de 12 hectares no imóvel denominado “Parque Burle Marx” que será destinado aos índios. A TERRACAP também se comprometeu a implantar infra-estrutura básica de água, luz, drenagem pluvial e esgoto, bem como construir residências para as famílias indígenas. Os índios responderam a esse acordo protocolando uma declaração no MPDFT informando que o TAC que trata da questão indígena está em desacordo com o interesse dos índios e não teve a participação da FUNAI. Assim sendo, eles pediram que o termo fosse considerado nulo. Mesmo assim, em agosto, a licença de instalação foi autorizada pelo IBAMA. No início de 2008, em meio às manifestações dos índios e de parcela da população brasiliense que se mostrou comovida com o problema indígena, o governador Arruda aprovou via decreto o projeto urbanístico de parcelamento do setor de habitações coletivas noroeste.

Os anos de 2008 e de 2009 foram marcados pela presença de dois novos atores no processo de licenciamento do Noroeste: o ICMBIO e o CONAM. O ICMBIO foi provocado pelo IBAMA para se manifestar quanto à licença de instalação do Noroeste, já que o empreendimento se localiza num raio de 10 km da APA do Planalto Central. O CONAM, por sua vez, foi provocado já que o licenciamento se refere a parcelamento de solo. O ICMBIO se declarou favorável a concessão da Licença de Instalação para o Noroeste, em dezembro de 2008, mediante uma série de condicionantes: a implantação de um cinturão verde entre o Parque Nacional de Brasília e o Setor Noroeste; a adoção

de medidas para conter o adensamento habitacional na área compreendida entre o Setor Noroeste e a DF-003; o não escoamento das águas pluviais para o ribeirão Bananal; a proibição da perfuração de poços para a utilização de recursos hídricos subterrâneos no setor noroeste; o lacre dos poços subterrâneos já existentes; a criação de um grupo de trabalho com participação de representantes do ICMBIO para avaliar as propostas de criação das ARIES Bananal e Crulls. O CONAM, como foi visto no capítulo sobre conselhos ambientais, aprovou, mediante pressão do presidente do conselho, Cássio Taniguchi, e de forma pouco participativa a licença de instalação do novo setor na sua 82ª reunião extraordinária, em fevereiro de 2009. Entretanto, a manifestação dessas duas instituições teve caráter apenas legitimador da decisão de conceder a licença de instalação pelo IBAMA, já que esta havia sido aprovada pelo órgão ambiental federal, em agosto de 2008.

Em 2009, o MPDFT interferiu mais uma vez no processo de licenciamento do Noroeste, mas, desta vez utilizou um novo argumento: o órgão entrou com um pedido de medida liminar para suspender a licitação para venda de imóveis no noroeste, já que considerou que o edital de licitação restringia de forma tendenciosa a concorrência. Em um primeiro momento, o judiciário se mostrou favorável ao pedido do MPDFT, mas logo em seguida teve seu posicionamento alterado quando a TERRACAP recorreu para que a suspensão da licitação fosse interrompida. Em março de 2009, o MPDFT informou ao IBAMA que o TAC de 2008 que trata da situação dos índios havia sido anulado pelo Ministério. Além disso, o MPDFT recomendou que o IBAMA suspendesse os efeitos da licença prévia do Setor Noroeste e das licenças posteriores e que fizesse as alterações necessárias para preservar a ocupação indígena até que a FUNAI se decidisse acerca da caracterização da área como terra indígena. O IBAMA não teve tempo de responder a essas últimas manifestações do MPDFT, já que, em abril, foi publicado um decreto do Presidente da República que passou a competência licenciatória de empreendimentos que se localizem na APA do Planalto Central do IBAMA para o IBRAM, novo órgão ambiental distrital. No IBRAM, o processo ainda não foi analisado pelos técnicos da área de licenciamento, não tendo havido nenhuma manifestação do órgão quanto ao licenciamento do Noroeste. Enquanto isso, as imobiliárias e construtoras aproveitaram essa indefinição de competência licenciatória e multiplicaram pela cidade de Brasília os anúncios de venda de apartamentos do primeiro bairro “ecológico” de Brasília.

## 2 O Licenciamento do Setor Residencial Santa Mônica

O processo de licenciamento do Setor Residencial Santa Mônica teve início em 1998, quando o empreendedor entrou com um pedido de licença prévia no IEMA. O Setor Residencial Santa Mônica compreende uma área de 155,63 ha e está localizado na sub-bacia do Ribeirão Santana, cujo principal afluente é o Córrego Pau de Caixeta. O setor se situa numa região ambientalmente importante, já que, além de se localizar na APA do Planalto Central, está no raio de 10 km das seguintes unidades de conservação: APA das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado, APA do São Bartolomeu, Área de Relevante Interesse Ecológico Capetinga-Taquara, Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília e Monumento Natural Cachoeira do Tororó. A história do processo de licenciamento do residencial Santa Mônica é marcada por duas etapas: de 1998 até 2001, quando tanto a licença prévia como a de instalação são obtidas com relativa facilidade pelo empreendedor; e de 2002 a 2009, quando o IBAMA, o MPDFT e a TERRACAP se articulam e formam um contrapeso capaz de suspender três vezes as obras do setor e de arrastar a aprovação da licença de operação até o final do ano de 2009.

A primeira etapa do processo de licenciamento do Setor Residencial Santa Mônica, a da celeridade processual, tem início em 22 de maio de 1998, quando o empreendedor, a empresa JG Gontijo, solicita ao órgão distrital ambiental, o IEMA, a licença prévia. A partir daí, os requisitos exigidos pela legislação para a concessão da licença são apresentados de forma tão rápida, que levantou a desconfiança dos atuais técnicos de licenciamento do IBRAM (informação obtida por entrevistas), já que tamanha celeridade pode ser um indício de infiltração dos interesses privados do empreendedor no aparelho do governo. Assim, após entrar com o pedido de licença prévia no IEMA, o empreendedor gastou menos de um mês para apresentar o EIA-RIMA, pois no dia 4 de junho já possuía o estudo ambiental pronto. A velocidade do processo não para por aí: no dia 22 de junho foi realizada a audiência pública para apresentar o empreendimento para a sociedade. A audiência foi realizada na sede da SEMATEC e compareceram apenas técnicos do IEMA e o empreendedor. Em dezembro do mesmo ano, foi emitida a licença prévia com duração de um ano, sendo prorrogada por mais um ano em 1999. Em novembro de 2001, foi a vez da SEMARH aprovar a licença de instalação.

Com a criação da APA do Planalto Central, em 2002, o IBAMA mandou um ofício a SEMARH, solicitando que o processo fosse encaminhado para o órgão ambiental federal. A partir de então, quando o processo chegou ao IBAMA, o processo de licenciamento do setor passou a ser questionado pelos técnicos do IBAMA. De acordo com técnicos, tanto do IBAMA como do IBRAM, que trabalharam no processo em algum momento nessa segunda etapa, o órgão distrital não deveria ter concedido nem a licença prévia nem a de instalação, já que o empreendimento se localiza numa região de intensa declividade, além do terreno ser caracterizado como borda de chapada. Como o empreendimento chegou no IBAMA já com licença de instalação, o órgão ficou com as mãos atadas para impedir a continuação da instalação do setor, já que, segundo técnicos de licenciamento ambiental, a licença de instalação é a mais importante, pois é ela que permite a realização de obras como a instalação de uma rede de drenagem e o asfaltamento. Assim, a partir do momento que esse tipo de obra é instalado, fica quase impossível impedir que o empreendimento se concretize como um todo. Mesmo assim, esse segundo momento do processo de licenciamento foi marcado por uma revisão crítica do licenciamento do setor Residencial Santa Mônica, envolvendo o IBAMA, a TERRACAP e o MPDFT. Antes mesmo que o processo fosse encaminhado para o IBAMA, em outubro de 2002, a SEMARH julgou procedente o auto de infração lavrado em julho de 2002 contra o empreendimento Residencial Santa Mônica relativa a desmatamento e abertura de processos em descumprimento das restrições da licença ambiental e em descumprimento da legislação em vigor. Como consequência, a SEMARH determinou a interdição parcial do empreendimento.

Em março de 2003, quando o processo já se encontrava no IBAMA, foi a vez da TERRACAP se manifestar quanto ao Residencial Santa Mônica, uma vez que parcela do empreendimento se localiza em terras da TERRACAP. Nesse sentido, a companhia imobiliária do GDF comunicou a gerente Executiva do IBAMA-DF que, em recente vistoria à margem direita da Rodovia DF-140, na região administrativa de Santa Maria, foi percebido que vinha sendo implantado um empreendimento denominado Residencial Santa Mônica. Segundo a TERRACAP, o empreendimento abrangia tanto terras de particulares como terras da TERRACAP. De acordo com a imobiliária, a instalação deste condomínio estava prejudicando o meio ambiente local, já que a região onde ele se localiza é rica em nascentes. O objetivo da TERRACAP era informar o IBAMA quanto à situação do empreendimento e, ao mesmo tempo, indagar se existe licenciamento para o Setor Residencial Santa Mônica. Em abril, os técnicos do

licenciamento do IBAMA responsáveis pela região da APA do Planalto Central solicitaram à gerente Executiva do IBAMA-DF uma anuência para proceder a paralisação das obras no Condomínio Residencial Santa Mônica, alegando que o órgão estaria apurando denúncias ambientais. Os técnicos ressaltaram que o empreendimento já se encontrava parcialmente embargado pela SEMARH. Como consequência, as obras do Residencial Santa Mônica foram embargadas preventivamente pelo IBAMA-DF em abril de 2003.

Em maio de 2003, o MPDFT se manifestou pela primeira vez quanto ao Residencial Santa Mônica ao pedir que o IBAMA o informasse sobre o andamento do processo licenciatório do empreendimento. Em setembro de 2003, o IBAMA publicou uma informação técnica informando que o prejuízo ambiental poderia ser maior se as obras continuassem paradas, uma vez que a instalação do empreendimento já se encontrava em estado avançado. Como consequência, o empreendedor foi autorizado a continuar as obras. No mês seguinte, em outubro, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta entre o IBAMA e o empreendedor do residencial, no qual foram firmadas 20 condicionantes para que uma nova licença de instalação fosse aprovada pelo IBAMA. Assim, em 21 de outubro de 2003, foi aprovada a licença de instalação pelo IBAMA.

O processo de licenciamento foi retomado em julho de 2005, quando o empreendedor solicitou ao IBAMA que a licença de instalação fosse prorrogada. No ano seguinte, em 2006, o MPDFT voltou a se manifestar ao pedir que o IBAMA o informe detalhadamente quanto à situação do processo de licenciamento. O IBAMA informou o MPDFT que o empreendimento se encontrava em fase final de análise para que a licença de instalação fosse renovada e que havia a necessidade de complementação de estudos para que a renovação fosse concedida. Em outubro, o IBAMA produziu uma informação técnica comunicando que vários condicionantes especiais da licença de instalação não haviam sido cumpridos. Como resultado disso, no mesmo mês, o IBAMA mandou um ofício ao empreendedor do Residencial Santa Mônica informando sobre o cancelamento da licença de instalação e sobre a existência de um novo processo para julgar a viabilidade de embargo das obras do setor. Como consequência, as obras foram embargadas pela terceira vez. Entretanto, em novembro, o empreendedor mandou um ofício ao IBAMA ressaltando como a paralisação das obras somadas a forte chuva estavam desencadeando um intenso processo erosivo. Assim, o empreendedor pediu a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta que

viabilizasse a renovação da licença de instalação e o desembargo das obras. Nesse contexto, o ano de 2007 é marcado pela retomada das negociações para a aprovação da licença de instalação, já que, em outubro de 2007, foi assinado um novo Termo de Ajustamento de Conduta entre a JG Gontijo e o IBAMA. Como consequência, o IBAMA aprovou a renovação da licença de instalação, mas impôs 32 condicionantes. O avanço no processo de licenciamento foi interrompido mais uma vez quando, em fevereiro de 2008, o IBAMA produziu uma Informação Técnica que indicava diversos problemas quanto ao cumprimento do TAC, principalmente quanto à rede de águas pluviais e a área ocupada por lotes em Áreas de Proteção Permanente. Em contrapartida, o empreendedor apresentou durante o restante do ano de 2008 uma série de relatórios que mostravam o cumprimento das cláusulas do TAC.

Em maio de 2009, após o decreto do Presidente da República que passou a competência licenciatória das obras localizadas na APA do Planalto Central do IBAMA para o órgão ambiental distrital, o processo de licenciamento foi passado para o IBRAM, tendo sido finalizado em novembro de 2009, quando o IBRAM aprovou a licença de operação para o empreendimento.

### **3 A Atuação do CONAM no Licenciamento Ambiental**

O objetivo deste tópico é analisar a atuação do CONAM como uma arena que possibilita o controle do “peso cinza” pelo “contrapeso verde”, partindo do princípio de que o órgão licenciador deve ouvir o conselho quando o empreendimento, localizado no DF, envolver o parcelamento do solo. Para tanto, foram analisadas as atas das reuniões do conselho referentes aos anos de 2007 e 2008. Nesse período, o CONAM realizou 15 reuniões.

Uma primeira impressão do estudo das reuniões do conselho é que, diferentemente da dinâmica do Conselho da APA do Planalto Central, a principal atividade do CONAM é a análise de processos ambientais referentes ou ao licenciamento ou a infrações ambientais. As reuniões do conselho são bastante formais<sup>19</sup>: os conselheiros não se sentam em círculo, mas em fileiras, sendo que, na frente dessas fileiras, encontra-se um pequeno palco ocupado pelo presidente do conselho, Cássio Taniguchi e o seu vice, Gustavo Souto, que comandam a reunião. A formalidade da reunião também é percebida pela presença de um fotógrafo e de um mestre de cerimônias responsável por

---

<sup>19</sup> Eu estive presente em três reuniões do CONAM no ano de 2009.

ler a ata da reunião anterior. A dinâmica do conselho é sempre a mesma: inicia-se sorteando os processos entre os conselheiros e, logo em seguida, os conselheiros dão seus pareceres sobre os processos distribuídos em reuniões anteriores.

É interessante notar que o sorteio dos processos não é uma regra, já que, dependendo da urgência e da relevância do assunto, o presidente do conselho tem a liberdade de poder indicar qual conselheiro deve analisar tal processo. Na verdade, pelas atas estudadas, fica claro que os processos mais relevantes e polêmicos, aqueles referentes ao parcelamento de solo, não são sorteados; enquanto que processos de menor importância, os referentes à infração, seguem o rito dos sorteios. Este tópico foca, assim, nos processos de maior importância, ou seja, nos que fogem a regra dos sorteios. O objetivo é entender porque isso ocorre e se esse “mecanismo” garante a aprovação das licenças, impedindo que o conselho seja usado como uma arena de atuação do “contrapeso verde”.

Um bom exemplo da escolha arbitrária de conselheiros para analisar processos de licenciamento de significativa relevância foi o que ocorreu na 74ª reunião ordinária de 19 de setembro de 2007. A ata dessa reunião mostra que, como de costume, houve a distribuição de processos de licenciamento e de infração entre os conselheiros. Entretanto, o vice-presidente do conselho chamou atenção para a urgência dos seguintes licenciamentos ambientais: parcelamento do solo às margens da BR 020 a fim de fixar o acampamento da Vila DNOCS na região de Sobradinho; parcelamento de solo urbano das QNS 18 a 28 do Riacho Fundo, cujo interessado era a Associação Pró - Morar da Vila Samambaia; e o setor de expansão Noroeste. Segundo o vice-presidente do conselho, a apreciação dessas licenças teria urgência por se tratarem de obras que serão acrescentadas nos recursos do PAC do ano de 2007. Assim sendo, Gustavo Souto indicou os representantes da SEDUMA, da Terracap e do IBRAM para analisarem, respectivamente, os processos.

Poucos dias depois, no dia 24 de setembro de 2007, ocorreu uma reunião extraordinária para discutir os pareceres dos conselheiros sobre os três pedidos de licenciamento tidos como urgentes. A ata dessa reunião revela que o primeiro processo, referente ao acampamento da Vila DNOCS, teve um parecer favorável do seu relator. Entretanto, deve-se ressaltar que, apesar do parecer favorável, alguns conselheiros questionaram a aprovação desse licenciamento. Assim, Paulo Salles (representante da UnB) pediu o esclarecimento de algumas questões: quais as atividades desenvolvidas nas zonas industriais e qual a densidade de habitantes por hectare. Adilson Barreto

(representante da Federação dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal, FACHO/DF) mostrou sua preocupação quanto às condicionantes ambientais, já que ele acredita que será difícil haver um acompanhamento das atividades do empreendedor para verificar se as condicionantes estão sendo cumpridas. Por fim, Guilherme Almeida (representante do IBAMA) defendeu a aprovação de uma licença de Instalação Corretiva independente da Licença Prévia. Como resposta, o vice-presidente ressaltou mais uma vez a urgência da aprovação da licença e, então, o processo foi tido como aprovado pelo conselho.

O outro processo de licença, referente ao parcelamento de solo urbano das QNS 18 a 28 do Riacho Fundo, foi aprovado apenas na 75ª reunião ordinária, em 24 de outubro de 2007, já que dois conselheiros (Adilson Barreto – FACHO/DF – e Alba Ramos – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, SEAPA-DF) pediram para ter vistas ao processo. Por fim, o último licenciamento, referente ao setor Noroeste, foi aprovado na 82ª reunião ordinária do conselho, em 11 de fevereiro de 2009. Esta reunião tratou apenas do licenciamento do Noroeste, tendo ocorrido uma apresentação do projeto do novo setor pela Terracap. Este último processo, apesar de ter sido aprovado, também não passou despercebido pelos conselheiros, já que houve vários questionamentos quanto à viabilidade ambiental do empreendimento, além de terem sido manifestadas preocupações quanto aos índios que habitam a região. A indicação do presidente ou do vice-presidente de relatores para certos licenciamentos ocorreu também no processo referente ao setor oeste de Planaltina.

Pelo que foi exposto, percebe-se que todos os processos de licenciamento cujo relator foi escolhido cuidadosamente pelo presidente do conselho foram aprovados, apesar de ter havido manifestações de conselheiros que se mostraram preocupados com a aprovação das licenças.

#### **4 Balanço da Atuação dos Pesos e dos Contrapesos no Licenciamento Ambiental**

Tanto o Setor Noroeste como o Setor Residencial Santa Mônica são empreendimentos de forte impacto ambiental. O primeiro se localiza nas proximidades da APA do Planalto Central, em uma das últimas regiões do Distrito Federal onde o cerrado ainda está preservado. A sua instalação comprometerá a bacia do Lago Paranoá,

que tem sido vítima, nos últimos anos, do expansionismo urbano em sua direção. Além disso, o novo setor habitacional sobrecarregará ainda mais o sistema de abastecimento de água Santa Maria-Torto e a Estação de Tratamento de Esgoto Norte. Soma-se a isso a presença de indígenas em uma chácara localizada na região onde se localizará o Noroeste e as denúncias de que o novo setor excluirá a comunidade de baixa renda que mais necessita de moradia. O Setor Residencial Santa Mônica, por sua vez, também se localiza em uma região ambientalmente frágil: está situado na APA do Planalto Central e se encontra no raio de 10 km de várias unidades de conservação, como as APAs Gama e Cabeça de Veado e São Bartolomeu, a ARIE Capetinga-Taquara, a Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília e o Monumento Natural Cachoeira do Tororó. Os dois processos se arrastaram por mais de uma década, tendo acompanhado todos os rearranjos institucionais dos órgãos ambientais distritais, em que o IEMA deu lugar a SEMARH e este, por sua vez, ao IBRAM. Os dois processos também presenciaram os dois decretos presidenciais que determinaram, primeiro, em 2002, a criação da APA do Planalto Central e a incumbência do governo federal, através do IBAMA, da competência licenciatória das obras localizadas na APA; e depois, em abril de 2009, o estabelecimento da competência licenciatória dos empreendimentos localizados na APA do IBAMA para o novo órgão distrital, o IBRAM. Nos dois processos houve a presença de um “contrapeso verde” formado através da colaboração de diferentes órgãos e que tentou impedir a aprovação de licenças ambientais para os empreendimentos em questão. Apesar dessas semelhanças, a natureza dos dois empreendimentos é diferente, uma vez que o Setor Noroeste possui como empreendedor o próprio governo distrital, representado pela Terracap; e o Setor Residencial Santa Mônica possui um empreendedor particular, a JG Gontijo. Essa diferença será importante para que se possa compreender a atuação do “contrapeso verde”

Como dito anteriormente, os dois processos se arrastaram por mais de uma década, mas, apesar da demora para a aprovação das licenças, os dois apresentam etapas caracterizadas pela celeridade processual. No caso do Setor Noroeste, esta etapa de celeridade é iniciada quando o processo passa do órgão distrital para o federal, o IBAMA. Como visto acima, o IBAMA gastou menos de dois meses para aprovar a licença prévia, sendo que o processo havia ficado nove anos no órgão ambiental distrital sem que uma licença prévia tivesse sido aprovada. No Setor Residencial Santa Mônica, a etapa de celeridade processual ocorreu de forma oposta em relação ao Setor Noroeste, uma vez que foi no início do processo, quando este se encontrava no órgão distrital, que

houve uma velocidade fora do comum: entre a solicitação de licença prévia pelo empreendedor e a apresentação do EIA-RIMA decorreram apenas doze dias (sendo que no processo do Noroeste, o empreendedor gastou mais de um ano para apresentar o EIA-RIMA); entre o pedido de licença prévia e a ocorrência da primeira audiência pública se passou apenas um mês, enquanto que no caso do Noroeste este intervalo foi de oito anos; as licenças prévia e de instalação foram concedidas pelo órgão ambiental nos primeiros quatro anos de existência do processo, enquanto que no Noroeste a primeira licença só foi concedida após nove anos de existência do processo.

Assim, os primeiros anos do processo de licença do Setor Residencial Santa Mônica foram marcados pela facilidade do empreendedor em obter as licenças, apesar do empreendimento comprometer a qualidade ambiental do local onde ele se instalaria. Esse início, marcado pela falta de tropeços, foi questionado pelos técnicos de licenciamento do IBRAM e do IBAMA, que afirmaram que a situação ideal seria que o IEMA tivesse negado os pedidos de licença prévia e de instalação (informação obtida através de entrevistas a técnicos ambientais), uma vez que o empreendimento se localiza em uma área de intensa declividade e numa região considerada como borda de chapada. A atuação do contrapeso verde não se destaca nesta primeira etapa, o que justifica a celeridade processual. Apesar de em 2002 – antes do processo ser encaminhado para o IBAMA – a SEMARH ter julgado procedente o auto de infração contra o empreendimento Residencial Santa Mônica relativo ao desmatamento e a abertura de processos em descumprimento às restrições da licença ambiental e em descumprimento à legislação em vigor, a atuação do contrapeso verde só ganhou fôlego em 2003, quando o processo se encontrava no IBAMA. Neste período, o IBAMA foi o principal peso contra a renovação da licença de instalação, tendo imposto inúmeras condicionantes para aprovar a renovação, além de ter suspenso as obras duas vezes. O desejo verdadeiro do IBAMA era impedir que o condomínio fosse construído, mas como já existia licença de instalação e, conseqüentemente, as obras se encontravam avançadas, a paralisação indefinida da instalação do empreendimento acarretaria mais danos ambientais, como o desencadeamento de processos erosivos. Como visto, o MPDFT atuou no caso, compondo os atores que formaram o “contrapeso verde”. Entretanto, a atuação do ministério foi bem passiva, já que, apesar de ter se manifestado várias vezes, sempre tinha como objetivo pedir vistas ao processo ou solicitar que o órgão ambiental o informasse quanto ao andamento da licença. A TERRACAP também participou do “contrapeso verde”, mas teve sua manifestação limitada à declaração de março de 2003,

em que afirmou que o empreendimento se localizava parcialmente em terras privadas e também em terras de sua posse, além de ter alertado para o potencial impacto ambiental negativo que o empreendimento estava causando. A solução encontrada pelo IBAMA tanto para a renovação da licença prévia como para a aprovação da licença de instalação foi a celebração de termos de ajustamento de conduta entre o órgão federal e o empreendedor.

Já no caso do Setor Noroeste, o “contrapeso verde” atuou desde o início do processo, pois, já em 1997, a CAESB se mostrou fortemente contrária ao empreendimento, uma vez que não haveria infra-estrutura para atender o novo setor. Ocorreram manifestações do deputado Chico Floresta, da comunidade indígena que habita uma chácara na região do empreendimento e do IBAMA. A partir do ano 2000, a atuação do MPDFT contra o processo foi constante. A atuação do MPDFT se apoiou em argumentos diferentes e teve êxito: em 2000, se manifestou via ação civil pública contra o decreto do governador distrital que aprovou as alterações unilaterais realizadas pela TERRACAP no projeto do Noroeste sem levar em consideração as recomendações da CAESB, o que culminou na publicação de outro decreto que tornou nulo o primeiro; em 2005, o MPDFT manda ofício a SEMARH solicitando esclarecimentos quanto às possíveis irregularidades na condução da audiência pública, resultando no cancelamento desta; em 2006, o órgão questiona a competência da SEMARH quanto à emissão de licença ambiental no Noroeste, que se localiza na APA do Planalto Central, como consequência, o processo passou para o IBAMA no mesmo ano; em 2006, após a aprovação da licença prévia pelo IBAMA, o MPDFT analisa o EIA-RIMA produzido pela TERRACAP e o considera inadequado; em 2007, o órgão pede que o IBAMA realize alterações na licença prévia e, como resultado, o IBAMA reeditou a licença prévia levando em consideração o parecer técnico do MPDFT; solicita várias vezes que o IBAMA o informasse quanto ao cumprimento das condicionantes da licença de instalação pelo empreendedor; atua junto com a FUNAI defendendo os interesses da comunidade indígena moradora do Noroeste; torna nulo o TAC que decidiu que os índios residentes do Noroeste ficariam numa área delimitada dentro do Parque Burle Max; e, por fim, recomenda, em 2009, que o IBAMA suspenda os efeitos da licença prévia do noroeste e das licenças posteriores e que faça as alterações necessárias para preservar a ocupação indígena até que a FUNAI assuma um posicionamento definitivo. Apenas as últimas ações do MPDFT não surtiram efeito ainda, pois nos últimos meses de 2009 os processos de licenciamento na APA do Planalto Central passaram do

IBAMA para o IBRAM, sendo que nenhum dos dois órgãos teve condições organizacionais para se posicionar quanto às novas demandas do MPDFT.

A atuação do IBAMA no processo de licenciamento do Noroeste merece atenção. No início do processo, o órgão se mostrou preocupado com o impacto ambiental do empreendimento e, nesse sentido, se manifestou no ano 2000 para que o novo setor fosse afastado da EPIA, formando uma zona de amortização de 400 metros. No mesmo ano, o órgão declarou sua preocupação em relação à proximidade do setor ao Parque Nacional Brasília. Poucos meses antes do órgão ambiental federal aprovar a licença do novo setor, em 2006, o IBAMA, em parceria com a SEMARH e com o Parque Nacional de Brasília, publicou um memorando indicando as falhas do EIA-RIMA, o que impossibilitou naquele momento que o órgão se posicionasse favoravelmente ao empreendimento. Em 2007, quando o processo já se encontrava no IBAMA, o órgão acatou as recomendações do MPDFT e reeditou a licença do setor. Por outro lado, a rapidez com que o IBAMA aprovou a licença prévia para o Setor Noroeste chama bastante atenção. Essa aprovação provavelmente foi precipitada, uma vez que pouco tempo depois o MPDFT solicitou que o IBAMA reeditasse a licença. O IBAMA também utilizou aqui a celebração de TAC como uma forma de garantir a licença de instalação, pois esse instrumento foi utilizado duas vezes com esse propósito: um em que tentava resolver a questão indígena e outro em que compensava a construção do setor com a criação da ARIE Crulls. Entretanto, ao contrário do que ocorreu com o Setor Residencial Santa Mônica, a celebração dos TACs não cessou a atuação do “contrapeso verde” nem garantiu a finalização do processo com a aprovação de uma licença de operação. Pelo contrário, as últimas manifestações do MPDFT mostram que a TERRACAP ainda se deparará com muitos empecilhos para concluir o Setor Noroeste.

Pode-se concluir que a oposição realizada pelo contrapeso verde foi muito mais intensa no caso do Setor Noroeste. Além disso, no processo de licenciamento do Noroeste, a atuação do contrapeso foi mais persistente e longa, pois tem atuado desde o início do processo, em 1997, até 2009. Essa atuação foi mais diversificada e contou com a contribuição do MPDFT que assumiu uma postura bastante agressiva. Os resultados desse contrapeso também foram mais eficientes, além de ter imposto um ritmo lento ao processo licenciatório, conseguindo alterar certas ações do Executivo Federal. O contrapeso do Setor Residencial Santa Mônica, por sua vez, atuou num período mais curto, somente quando o processo foi encaminhado para a esfera federal. Esse

contrapeso contou com um número menor de atores envolvidos, sendo comandado principalmente pelo órgão licenciador federal, o IBAMA. Nesse caso, o papel do MPDFT foi bastante passivo. Como consequência, os resultados do “contrapeso verde” não foram muito eficientes, já que se resumiram na suspensão das obras em três momentos do histórico do processo, sendo que essa suspensão em si representou um risco ao meio ambiente, uma vez que as obras já haviam sido iniciadas. Como a atuação do contrapeso se iniciou tardiamente, não conseguiu evitar a concessão da licença de operação.

Cabe ressaltar a atuação dos órgãos licenciadores. No caso do Setor Noroeste, o IBAMA teve uma postura ambígua em relação ao empreendimento, tendo se posicionado em alguns momentos contrário ao empreendimento, mas, apesar disso, concedeu a licença prévia e a de instalação de forma prematura. Já no caso do Residencial Santa Mônica, coube ao órgão licenciador distrital assumir uma posição favorável ao empreendimento, enquanto que o IBAMA liderou o “contrapeso verde” ao adotar uma postura resistente para renovar a licença de instalação do setor. Isso pode ser uma evidência de que, nos casos em que o empreendedor é o próprio governo, o IBAMA se sente pressionado para agir de acordo com os interesses governamentais. Já nos casos em que não há pressão governamental, os técnicos do IBAMA têm a liberdade para atuarem como uma burocracia insulada. Entretanto, a posição inicial do IBAMA, contrário ao empreendimento, e o fato do órgão ter acatado o pedido do MPDFT de reeditar a licença prévia, contestam essa hipótese. Um estudo mais detalhado deve ser feito para se ter conclusões mais consistentes sobre a atuação do IBAMA no processo de licenciamento do Setor Noroeste.

Por fim, deve-se analisar a atuação do CONAM no processo de licenciamento ambiental: o conselho não representa uma arena propícia para a atuação do “contrapeso verde” em conter o “peso cinza”, pois se percebe claramente que o conselho é manipulado pela sua presidência, o que pode ser provado com o estudo das atas das reuniões desse conselho que mostram que os processos mais polêmicos foram indicados, e não sorteados, para que certos conselheiros elaborassem um parecer.

## Conclusões

A arena ambiental do Distrito Federal é formada por uma diversidade de atores que competem entre si para influenciar o processo decisório. A emergência desses atores foi possibilitada em grande medida pela legislação: a lei 6938 de 1981 criou um sistema em que a gestão ambiental é compartilhada por vários atores, ao mesmo tempo em que confere poder a novos segmentos, como aos conselhos ambientais e ao Ministério Público; a Constituição de 1988 envolveu todos os entes federados na gestão ambiental. Essa competição, como visto, é caracterizada pela presença de dois grupos: o “peso cinza” que age na defesa da expansão urbana e o “contrapeso verde” que atua contendo a capacidade de influência do primeiro peso. O objetivo central desta dissertação foi verificar até que ponto esse quadro de múltiplos atores, atuando numa mesma área, mas com interesses distintos, estimula a formação de um sistema de *checks and balances*; e se esse efeito positivo da fragmentação do poder é acompanhado por um efeito negativo, o imobilismo político.

Uma primeira constatação das páginas anteriores é que existe sim um sistema que mune o “contrapeso verde” de mecanismos para controlar interesses contrários a sustentabilidade ambiental. A legislação ambiental brasileira permite que esse controle seja feito no processo de licenciamento ao prever a participação de diferentes atores nesse processo; através do Ministério Público, que pode agir tanto por provocação como por iniciativa própria na defesa da sustentabilidade ambiental; por meio dos conselhos ambientais, que, como têm o objetivo de partilhar poder, são instrumentos poderosos do seu controle. Outros instrumentos de *accountability* identificados por este trabalho foram a cooperação entre atores do “contrapeso verde”, formada com o objetivo de “vencer” a influência do “peso cinza”; e a elaboração de documentos técnicos. O capítulo VIII mostrou que não apenas existem variados mecanismos de controle do poder, mas que eles são amplamente utilizados pelo “contrapeso verde”, que exerce uma *accountability* vertical, horizontal e mista sob o “peso cinza”.

Portanto, não há dúvida de que um esforço muito grande tem sido realizado pelo “contrapeso verde” no sentido de estimular a *accountability*, resta saber se esse esforço produz resultados práticos no sentido de limitar a atuação do “peso cinza” e aumentar o poder de influência do “contrapeso verde” na esfera pública. O estudo do PDOT mostra que alguns resultados práticos foram alcançados pelo “contrapeso verde”: o tempo para

a aprovação do plano superou o esperado pelo “peso cinza”, existe uma medida liminar que impede a construção do Setor Catetinho e uma ADIN que questiona a constitucionalidade do plano. Apesar dessas conquistas não serem consideradas como grandes avanços pelos ambientalistas (como ficou evidente pelas entrevistas realizadas), já que não se conseguiu evitar que o Noroeste e o Catetinho entrassem no PDOT, por exemplo; elas nos mostram que o “peso cinza” não age livremente, sem constrangimentos. É interessante notar que o imobilismo político, caracterizado pela impossibilidade de construção na área do Setor Catetinho e na demora para a aprovação do projeto de lei referente ao PDOT, pode ser interpretado como um mecanismo de *accountability* que, no caso estudado, levou não a ingerência institucional, mas ao controle do “peso cinza” por ter representado um obstáculo para que os interesses ligados ao expansionismo urbano se concretizassem.

A análise dos dois processos de licença ambiental também aponta para algumas vitórias do “contrapeso verde”: os dois processos se arrastaram por anos como resultado do lobby do “contrapeso verde”; foram firmados TACs; as recomendações do “contrapeso verde” foram muitas vezes acatadas; houve até mesmo a paralisação das obras, no caso do Residencial Santa Mônica; há um pedido do MPDFT para que a licença do Noroeste seja suspensa. Mais uma vez, o resultado não foi o esperado pelos ambientalistas, que prefeririam a não aprovação dessas licenças, mas conseguiu-se avanços que não podem ser ignorados. Mais uma vez também o imobilismo (através da demora da aprovação dos processos) foi utilizado como instrumento de *accountability*.

Entretanto, apesar dessas vitórias, deve-se ressaltar que os atores e mecanismos de *accountability* não tiveram uma responsabilidade idêntica para que esse avanços fossem alcançados: é bastante claro que as principais vitórias citadas acima (Medida Liminar para impedir a construção do Catetinho, ADIN contra o PDOT, TACs, pedido de suspensão das licenças ambientais concedidas para o Noroeste) estão relacionadas com a atuação do Ministério Público, sendo que sua atuação encontra embasamento na legislação existente. Deve-se ter em mente que, as vitórias obtidas pelo MPDFT, na maioria das vezes, contam com a participação dos movimentos ambientais, já que muitas vezes o MPDFT age por provocação (o que mostra a efetividade da *accountability* mista). Os conselhos ambientais do DF, que deveriam ser um espaço de oportunidade de exercício da *accountability* vertical, são espaços, como previsto por parte da literatura estudada, que não partilham poder, o que dificulta a atuação do “contrapeso verde” nessas arenas. A exceção é o Conselho da APA do Planalto Central,

que tem um caráter participativo e que promoveu a *accountability* mista que reuniu conselhos ambientais e órgãos ambientais. Apesar disso, as recomendações do conselho não foram consideradas pelo poder público, o que confirma a regra de que o poder público tende a não dividir poder de decisão com os conselhos. Por fim, os órgãos ambientais federal e distrital, tiveram uma atuação ambígua: no caso do Noroeste, empreendimento do governo, o IBAMA foi inicialmente contrário ao setor, mas concedeu com relativa facilidade as licenças ambientais; enquanto o órgão distrital foi mais resistente; no caso do Setor Residencial Santa Mônica, os papéis foram exatamente o inverso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca e KECK, Margaret. *Representando a Diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores*. 2007. Artigo apresentado no II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: “Movimentos Sociais, participação e democracia”, Universidade Federal de Santa Catarina, abril de 2007.

ABERS, Rebecca e KECK, Margaret. *Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy*. 2006. Artigo apresentado no encontro anual da Associação Americana de Ciência Política, Filadélfia, setembro de 2006.

BARRETO, Vicente. *Representação*. Brasília: Inst. T. Neves, 1987, 59 p.

BRINKERHOFF, Derick, W. “Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an Illustration from Madagascar's Environmental Action Plan”. *World Development* 24(9):1497-1510, 1996.

CUNHA, Paulo Ferreira. *Direito Constitucional Anotado*. São Paulo: Quid Júris, 2009, 814 p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Campinas: Paz e Terra, 2002. p. 303-331.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 1-91.

DOYLE, Patrícia Colela. Comercialização de habitações populares em Brasília. In: PAVIANI, Aldo. *Brasília: moradia e exclusão*. Brasília: Editora UnB, 1996. pág. 115-139.

ELENOE, Cynthia. *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations*. New York: D. McKay, 1975, p. 326.

FUKS, Mario; PERSSIONOTO, Renato & RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de sociologia Política*, Curitiba, n. 21, p.125-145, nov. 2003.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos populares e participação popular. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 34, p. 65 a 89, 1990.

GOUVÊA, Luiz Alberto. A capital do Controle e da Segregação Social. In: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade*. Movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora UnB, 1991. pág. 75-97.

GRAY, Barbara; WOOD, Donna J. “Toward a Comprehensive Theory of Collaboration”. *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 27, n. 2, June 1991, pág. 139-162.

- KECK, Margareth; HOCHSTETLER, Kathryn. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Londres: Duke University Press, 2007.
- LANDAU, Martin, “On Multiorganizational Systems in Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1):2-18. January, 1991.
- LEUZINGER, Márcia D.; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Artigos Federalistas, 1787-1788*. São Paulo: Nova Fronteira, 534 pág.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MCCUBBINS, Mathew D. and THIES, Michael F. 1996. “Rationality and the Foundations of Positive Political Theory”. *Rebaisan [Leviathan]* 19(Autumn):7- 32.
- MCNOLLGAST. *The Political Economy of Law: Decision-Making by Judicial, Legislative, Judiciary and Administrative Agencies*, 2007.
- MELLO, Neli Aparecida de. Políticas públicas e consumo do meio ambiente urbano. In: PAVIANI, Aldo; GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos (org). *Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília: Editora UnB, 2003. pág. 217-241.
- MOE, Terry M. Power and Politics Institutions, *Articles*, vol. 3, n. 2, june 2005.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: dilemas da representação política. In: *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 25, 2005.
- O’DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publisher, 1999. p. 29-53.
- PAVIANI, Aldo. *Brasília, a metrópole em crise*. Ensaio sobre urbanização. Brasília: Editora UnB, 1989
- QUINTO, Luiz de Pinedo Júnior; IWAKAMI, Luiza Naomi. O canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração. In: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade*. Movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora UnB, 1991. pág. 55-75.
- RANGEL, Maria. A Perspectiva do controle social pela via dos conselhos. *Sociedade e Políticas- Novos debates entre ONG’s e Universidades*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 45-59.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Acompanhamento de grande projeto: uma forma de imobilização da força de trabalho pela moradia. In: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade*. Movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora UnB, 1991. pág. 25-55.

RICHARDSON, Elliot L. Checks and Balances in Foreign Relations. *The American Journal of International Law*, vol. 83, n. 4, The United States Constitution in its Third Century: Foreign Affairs (Oct., 1989), p. 736-739.

ROMERO, Marta Adriana Bustos. A sustentabilidade do ambiente urbano da capital. In: PAVIANI, Aldo; GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos (org). *Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília: Editora UnB, 2003. pág. 267-301.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82

SANTOS, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César e AZEVEDO, Sergio. *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11- 53.

SCHEDLER, Andreas. Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publisher, 1999. pag. 333-351.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F. Introduction. In: *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publisher, 1999. pag. 1-13.

SCHMITTER, Philippe C. The Limits of Horizontal Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publisher, 1999. p. 59-63.

SCHWARTZ, Herman. A Brief History of Judicial Review. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publisher, 1999. p. 145-151.

TAVARES, José Carlos dos Anjos Filho. *Invasão da Estrutural e suas Associações Cíveis*. Ciência Política, UnB, 2008.

Termo de Ajustamento de Conduta n. 02 de 27 de fevereiro de 2007 entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, vol. 25, n. 3 (Jul., 1995), p. 289-325.

VOIPI, Mario. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e adolescência. In: Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Claudia C. Teixeira. *Conselhos gestores de políticas públicas*. Polis, 37; São Paulo. p 27-34, 2000.

Westley, Frances and Harrie Vredenburg (1991). Strategic Bridging: The Collaboration Between Environmentalists and Business in the Marketing of Green Products. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 (March), p. 65-90.

## REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

Informe Ambiental. Disponível em:

<http://br.groups.yahoo.com/group/informeambiental/>. Acesso em: 12 jan. 2009 a 30 jan. 2009

RB Ambiental. Disponível em: <http://rbambiental.blogspot.com/2009/03/licenciamento-na-apa-do-planalto.html>. Acesso em: 05 mai. 2009.

Site do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Disponível em:

<http://www.prdf.mpf.gov.br/imprensa/28-05-2009-mpf-df-licenciamento-na-apa-do-planalto-central-e-dever-do-ibama>. Acesso em: 16 de nov. de 2009

Site do Instituto Brasília Ambiental. Disponível em:

<http://www.ibram.df.gov>. Acesso em: 15 de dez. de 2009.

Site do Governo do Distrito Federal disponível em:

<http://www.scia.df.gov.br>. Acesso em: 17 de nov. de 2009.

Site do DFTV. Disponível em:

<http://dftv.globo.com/jornalismo/DFTV>. Acesso em 16 de nov. de 2009.

Site de “Batista das Cooperativas”. Disponível em:

<http://www.batistadascooperativas.com/portal/perfil.php>. Acesso em 16 de nov. de 2009.

## DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2009.00.2.017552-9, impetrada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Atas das reuniões do CONAM das seguintes datas: 74º reunião ordinária, 19 set. 2007; 15º reunião extraordinária, 24 de set. 2007; 75º reunião ordinária, 24 out. 2007; 76º reunião ordinária, 21 nov. 2007; 80º reunião ordinária, 12 nov. 2008; 81º reunião ordinária, 03 dez 2008; 18º reunião extraordinária, 11 dez 2008; 19º reunião extraordinária, 5 fev. 2009; 20º reunião extraordinária, 3 mar. 2009; 82º reunião ordinária, 11 fev 2009.

Atas das reuniões do Conselho da APA do Planalto Central das seguintes datas: 29/05/2008 (reunião ordinária); 11/06/2008 (reunião extraordinária); 26/06/2008 (reunião ordinária); 31/07/2008 (reunião ordinária); 28/09/2008 (reunião ordinária); 17/10/2008 (reunião ordinária); 04/12/2008 (reunião ordinária).

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1824;

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1981.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1946.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988

Contribuições dos Órgãos Ambientais para a Revisão do Plano de Ordenamento Territorial do DF – 1997/2009, 2005.

Decerto Distrital n. 8861, de 1985.

Decreto Distrital n. 23.156, de 12 de agosto de 2002.

Decreto Distrital n. 23238, de 24 de setembro de 2002.

Decreto Federal n. 88940, de 7 de novembro de 1983.

Decreto Federal, de 10 de janeiro de 2002.

Decreto Federal, de 29 de abril de 2009.

DIÁRIO OFICIAL DO DISTRITO FEDERAL, 01.01 de 2007.

Informação Técnica Conjunta n. 001/2008, MMA/IBAMA/ICMBio

Informação Técnica n. 004/2006, APAC/SUPES/IBAMA

Informação Técnica n. 008/2006 – APAC/SUPES/IBAMA

Informação Técnica n. 109/2008 – DITEC/SUPES/IBAMA

Lei Complementar Distrital n. 530 de 2002.

Lei Complementar Distrital n. 715, de 2006.

Lei Complementar Federal n. 40 de 1981.

Lei Distrital n. 41, de 13 de setembro de 1989.

Lei Distrital n. 2725, de 13 de junho de 2001.

Lei Distrital n.4026, de 2007.

Lei Federal n. 3273 de 1957.

Lei Federal n. 6938, de 31 de agosto de 1981.

Lei Federal n. 7347, de 24 de julho de 1985.

Lei Federal n. 9262, de 12 de janeiro de 1996.

Lei Orgânica do Distrito Federal, 1993, Art. 27 - TÍTULO VIII - Das Disposições Gerais - Ato das Disposições Transitórias.

Licenciamento Ambiental Federal. Manual de Procedimentos do IBAMA, 2002.

Mapa de Proteção Ambiental do Planalto Central, IBAMA, 2005.

Minuta de Recomendação 001/2008 do Conselho da APA do Planalto Central.

PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar Distrital n. 17, de 28 de janeiro de 1997

PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar Distrital n. 803, de 25 de abril de 2009.

Processo de licenciamento ambiental Residencial Santa Mônica.

Processo de licenciamento ambiental Setor Noroeste.

Projeto de Lei Complementar Distrital n. 046 de 2007.

Recomendação 004/2009 do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, de 25.03.2009.

Resolução CONAMA n. 13, de 1990.

Resolução CONAMA n. 237, de 1997.

## ENTREVISTAS

Entrevista 1: Técnico do IBRAM; data: 03.02.2009

Entrevista 2: Técnico do IBRAM data: 27.10.2009

Entrevista 3: Técnico do IBRAM; data: 03.11.2009

Entrevista 4: Técnico do IBRAM; data: 03.11.2009

Entrevista 5: Técnico do IBRAM; data: 04.11.2009

Entrevista 6: Técnico do IBAMA; data: 04.11.2009

BENATTI, Graham. Presidente do Conselho da APA do Planalto Central. Entrevista realizada em 05.05.2009

BRANDÃO, Anthony. Analista processual do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Entrevista realizada em 24.11.2009.

MOSCOSO, Mara. Secretária executiva do Fórum de ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e conselheira do Conselho da APA do Planalto Central. Entrevista realizada em 26.11.2009.

MOURÃO, Luis. Presidente do Fórum de ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e conselheiro do Conselho da APA do Planalto Central. Entrevista realizada em 10.11.2009.

## ANEXO 1 - Composição dos conselhos ambientais distritais

Representantes do Fundo Distrital do Meio Ambiente

<b>Representante</b>	<b>Órgão</b>
CASSIO TANIGUCHI (Presidente)	SEDUMA
Duntalmo Dias Teixeira Ervilha	SEDUMA
Gustavo Souto Maior Salgado	IBRAM/SEDUMA
Maria Regina De Lima Guimarães Soares De Sá	IBRAM/SEDUMA
Perseu Fernando Dos Santos	Universidade Católica de Brasília
Rodrigo Studart Corrêa	Centro de Estudos Sociais e Ambientais
Rubens Bartholo De Oliveira	Conselho de Desenvolvimento Rural do Lago Norte
Zoé Silva Gonzaga	Associação do Núcleo Rural Cachoeira do Bálamo

Representantes do Conselho Distrital do Meio Ambiente

<b>Representante</b>	<b>Órgão</b>
Cassio Taniguchi (Presidente)	SEDUMA
José Humberto Pires Araújo	Secretário de Estado de Governo do Distrito Federal
Túlio Márcio Cunha E Cruz Arantes	Procurador Geral do DF
Márcio Edvandro Rocha Machado	Secretaria de Obras do GDF
José Luiz Da Silva Valente	Secretaria de Estado de Educação do GDF
Augusto Silveira Carvalho	Secretaria de Estado de Saúde do GDF
Wilmar Luis Da Silva	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do GDF
Paulo Octávio Alves Pereira	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo do GDF
Gustavo Souto Maior Salgado	IBRAM
José Aguiar Roriz	Subsecretário do Entorno
Fernando Rodrigues Ferreira Leite	Presidente da CAESB
Antônio Raimundo Gomes Silva Filho	Presidente da Terracap
Cel. Sérgio Fernando Pedroso Aboud	Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do DF
Maria Silva Rossi	IBAMA
Odette Rezende Roncador	UniCEUB
Paulo Sérgio Bretas De Almeida Salles	UnB
Edy Elly Bender Kohnert Seidler	FECOMERCIO/DF
Kleber Souza Dos Santos	CREA/DF
Arnaldo De Faria	FIBRA
Dolores Pierson	Movimento Ecológico do Lago

Luiz Ernesto Borges De Mourão Sá	Instituto para o Desenvolvimento Ambiental
Hélio Rosa Dos Passos	Comissão do Meio Ambiente da Administração Regional
Elizabete Ferreira	Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
Francisco Alves Ribeiro	Trabalhadores dos Segmentos Rural ou Urbano do Distrito Federal

Representantes do Conselho Gama e Cabeça de Veado

<b>Representante</b>	<b>Órgão</b>
Cássio Taniguchi	SEDUMA
Túlio Márcio Cunha Cruz e Arantes	Procuradoria Geral do DF
Márcio Edvandro Rocha Machado	Secretaria de Estado de Obras do DF
José Humberto Pires de Araújo	Secretaria de Estado de Governo do DF
Wilmar Luis da Silva	Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento (SEAPA)
Adriano Cassanelo do Amaral	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo
Gustavo Souto Maior Salgado	IBRAM
Eduardo Pereira Nunes	IBGE
Jeanitto Gentilini Filho	Jardim Botânico de Brasília
José Geraldo de Sousa Júnior	UnB
Raul Gonzalez Acosta	Jardim Zoológico de Brasília
Emilia Goulart de Oliveira	IBAMA
Luis Antônio Almeida Reis	Terracap
Josesito Ribeiro Oliveira	Associação Comercial e Industrial do Núcleo Bandeirante
Jeanine Maria Felfili Fagg	Associação Comunitária do Park Way
Marcelo Pereira da Silva	Associação Comunitária do Núcleo Rural Córrego da Onça
José Rangel de Farias Neto	Associação dos Moradores e Chacareiros do Ipe
Heloisa Prates Doyle	Associação de Moradores da QI 17 SMDD
Luiz Carlos Barcellos Hogem	Administração do Park Way
Eugênio Cardoso Boaventura	Emater
Fabiana de Góis Aquino	Embrapa
Amáble Pacios	Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF
vago	Fórum das Ongs

Representantes do Conselho da APA do Lago Paranoá

<b>Representante</b>	<b>Órgão</b>
Cássio Taniguchi	SEDUMA
Túlio Márcio Cunha Cruz e Arantes	Procuradoria Geral do DF
Márcio Edvandro Rocha Machado	Secretaria de Estado de Obras do DF
Wilmar Luis da Silva	Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento (SEAPA)
Paulo Octávio	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo
Gustavo Souto Maior Salgado	IBRAM
Paulo Afonso Costa Zuba	Administração do Lago Sul
José Geraldo de Sousa Júnior	UnB
Jeanitto Gentilini Filho	Jardim Zoológico de Brasília
Guilherme de Almeida	IBAMA
Fernando Rodrigues Ferreira Leite	CAESB
Marcos de Lara Maia	Emater
Juliana Capra Maia	Terracap
Marcelo de Lemos Machado	Associação dos Moradores do Lago Norte
Nanci Maria Ferreira	Associação dos Moradores do Lago Norte
Edlamar Batista	Associação dos Moradores do Lago Sul
Regina Márcia Sturzenegger	Associação dos Moradores do Lago Sul
Dário de Sousa Clementino	FIBRA
Patrícia Bernardes e Silva	FECOMERCIO
Francisco Alves Ribeiro	FAPE
Amábile Pacios	Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF
vago	Fórum das Ongs

Representantes do Conselho dos Recursos Hídricos do DF

<b>Representante</b>	<b>Órgão</b>
CASSIO TANIGUCHI (Presidente)	SEDUMA
Wilmar Luis Da Silva	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Márcio Edvandro Rocha Machado	Secretaria de Estado de Obras
Paulo Octávio Alves Pereira	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo
Augusto Silveira De Carvalho	Secretaria de Estado de Saúde
José Humberto Pires De Araújo	Secretaria de Estado de Governo
Roberto Eduardo Ventura Giffoni	Secretaria Especial de Defesa da Ordem Pública e Controle Interno do DF
Izalci Lucas Ferreira	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
Gustavo Souto Maior Salgado	IBRAM
Ricardo Pinto Pinheiro	ADASA

Fernando Rodrigues Ferreira Leite	CAESB
Benedito Aparecido Carraro	CEB
Maria Silvia Rossi	Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Distrito Federal
Luiz Vicente Ghesti	Sindicato dos produtores rurais do DF
Antônio Rocha Da Silva	FIBRA
Júnia Maria Bittencourt	União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores no Distrito Federal - ÚNICA
Francisco De Assis De Souza Filho	Associação Brasileira de Recursos Hídricos DF
Marco Antonio Almeida De Souza	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental DF
Francis Priscilla Vargas Hager	Associação Brasileira de Águas Subterrâneas
José Geraldo De Souza Junior	UnB
José Romualdo Degasperi	Universidade Católica de Brasília
Mônica Veríssimo	Fundação Sustentabilidade e Desenvolvimento Organização Não-Governamental
Cláudia Regina Garavello	Movimento Pró-Bacia do Rio Descoberto Organização Não-Governamental