

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

DAVID ALCÂNTARA MEIRELES PEREIRA JUNIOR

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO PLANALTO  
CENTRAL**

Brasília - DF

2014

DAVID ALCÂNTARA MEIRELES PEREIRA JUNIOR

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO  
PLANALTO CENTRAL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília como pré-  
requisito para obtenção do título de bacharel em  
Ciência Política.

Orientadora: Professora M<sup>a</sup> Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília  
2014

DAVID ALCÂNTARA MEIRELES PEREIRA JUNIOR

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO  
PLANALTO CENTRAL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília como pré-  
requisito para obtenção do título de bacharel em  
Ciência Política.

---

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO  
(Universidade de Brasília)

---

PROFESSOR  
(Universidade de Brasília)

Brasília  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço principalmente a Deus, minha família, namorada e a professora M<sup>a</sup> Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

## RESUMO

Esta pesquisa trata do mapeamento da rede da política pública da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central. Para isso, foi apresentado um referencial teórico contendo definição e explicação sobre unidades de conservação, redes de políticas públicas, licenciamento ambiental e federalismo. Também foi apresentado o histórico de ocupação do território do Distrito Federal, permeando a evolução do ordenamento territorial do DF e a ambiguidade deste como ente federativo.

Posteriormente foi explicitado o histórico de criação e desenvolvimento da APA-PC com disputas federativas, assim passando pelo desenvolvimento histórico do Ibama-DF, criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Plano de Manejo da APA-PC e Zoneamento Ecológico-Econômico do DF.

O interessante da pesquisa é a análise do conceito de redes de políticas públicas aplicado a política da APA-PC ao se mapear os atores que fazem parte da rede desta política e se averiguar sua atuação dentro da rede.

## **ABSTRACT**

*This research deals with the mapping of the area of the Central Plateau Environmental Protection public policy network. For this, a theoretical framework containing definition and explanation of conservation units, public policy networks, licensing and environmental federalism was presented. Was also presented the history of occupation of the territory of the Federal District, permeating the evolution of regional planning and the DF ambiguity as federal entity.*

*It was later explained the history of creation and development of APA-PC with federal disputes, thus passing through the historical development of the DF-IBAMA, creating the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation, Land Management Plan of the Federal District Management Plan APA-PC and Ecological-Economic Zoning in the District.*

*The most interesting thing about this research is the analysis of the concept of public policy networks applied the policy of the APA-PC to map the actors who are part of the network of this policy and determine its performance within the network.*

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Uma tarde de domingo na Ilha de La Grande Jatte	Página 25
<b>Figura 2.</b> Representação de um sociograma	Página 25
<b>Figura 3.</b> Rede alemã de políticas de controle químico	Página 29
<b>Figura 4.</b> Mapa mostrando as delimitações da Área de Proteção Ambiental do Planalto em verde	Página 57

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abema	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
Agefiz	Agência de Fiscalização dos Distrito Federal
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
Anamma	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
Arie	Área de Relevante Interesse Ecológico
CAU/BR	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CEB	Companhia Energética de Brasília
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CR	Coordenação Regional
DER/DF	Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal
DF	Distrito Federal
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Esec	Estação Ecológica
Flona	Floresta Nacional
GDF	Governo do Distrito Federal
Ibama	Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
Ibram	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Iphan	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
LP	Licença Prévia
MINTER	Ministério do Interior
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MN	Monumento Natural
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios

MPF	Ministério Público Federal
NEPA	<i>Natural Environmental Policy Act</i>
NGI	Núcleos de Gestão Integrada
Novacap	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
Parna	Parque Nacional
PC	Planalto Central
PDL	Plano Diretor Local
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PELO	Projeto de Alteração da Lei Orgânica
Peot	Plano Estrutural de Organização Territorial
Pergeb	Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
Planidro	Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
POT	Plano de Ordenamento Territorial
Pouso	Plano de Ocupação e Uso do Solo
PT	Partido dos Trabalhadores
RA	Região Administrativa
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
RBC	Reserva Ecológica da Biosfera do Cerrado
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Rebio	Reserva Biológica
Refau	Reserva de Fauna
Resex	Reserva Extrativista
Ride-DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
Rima	Relatório de Impacto Ambiental
RPPN	Reserva Particular de Patrimônio Natural
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal
Seduma	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
Sema	Secretaria Especial de Meio Ambiente
Sematec	Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia
Sisnama	Sistema Nacional de Meio Ambiente
Sisplan	Sistema de Planejamento Territorial e Urbano
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPU	Secretaria de Patrimônio da União
Sudep	Secretaria de Pesca
Sudhevea	Superintendência da Borracha
Terracap	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
UC	Unidade de Conservação
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
ZEE	Zoneamento Ecológico-econômico

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>18</b>
2.2 Unidades de Conservação.....	18
2.3 Redes de Políticas Públicas.....	26
2.4 Licenciamento Ambiental.....	32
2.5 Federalismo e Meio Ambiente.....	38
<b>3. OCUPAÇÃO DE TERRAS NO DF E APA DO PLANALTO CENTRAL – HISTÓRICO...43</b>	
3.1 Criação e ocupação do Distrito Federal.....	43
3.2 Ambiguidade do DF como ente federativo.....	52
<b>4. APA DO PLANALTO CENTRAL E PROCESSOS DECISÓRIOS - DISPUTAS FEDERATIVAS (LICENCIAMENTOS E AUTORIZAÇÕES), PLANO DE MANEJO, ZEE E OUTROS ASPECTOS CONSIDERADOS RELEVANTES.....</b>	<b>54</b>
4.1 Criação da APA do Planalto Central e Disputas Federativas.....	54
4.2 Desenvolvimento Histórico do Ibama-DF.....	63
4.3 Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.....	66
4.4 Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.....	69
4.5 Plano de Manejo da APA-PC.....	71
4.6 Zoneamento Ecológico-Econômico do DF.....	74
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>75</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>76</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Distrito Federal (DF) é um território que foi planejado para abrigar a capital do Brasil. O próprio conceito de um distrito (região, estado) que é federal já abre possibilidades para questionar uma atuação governamental centrada em órgãos distritais. Por abrigar tanto organismos governamentais federais quanto distritais (regionais), Brasília possui uma organização ambígua. Esta possui regiões administrativas (RA) comparadas a municípios e o plano piloto. Um governador gere o DF e indica administradores para cada RA (Isso faz com que a administração das RAs seja voltada para as perspectivas do governo distrital e não para necessidade de cada região).

Com isso, a administração ambiental do DF também se organizou sem limites bem definidos de atuação entre organismos distritais e federais, abrindo um questionamento quanto à constituição do federalismo brasileiro. O GDF possui a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) como órgão de planejamento e o Instituto Brasília Ambiental (Ibram) como fiscalizador e executor. Tem sede em Brasília também o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A Constituição Federal de 1988 apresenta o capítulo VI reservado ao meio ambiente, mas principalmente coloca como responsabilidade da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e da população proteger os recursos naturais no intuito que seus descendentes também possam aproveitá-los. É do maior interesse o parágrafo único do art. 23 da Constituição, o qual prevê normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício das competências comuns, entre elas as relativas à preservação das florestas, da fauna e da flora, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à proteção das paisagens naturais notáveis.

A proteção ambiental brasileira é estruturada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, o qual foi instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e é regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e este sistema é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela melhoria e proteção da qualidade ambiental. O Sisnama é composto por:

- Órgão Superior: Conselho de Governo
- Órgão Consultivo e Deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama
- Órgão Central: Ministério do Meio Ambiente - MMA
- Órgão Executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama
- Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de projetos,

programas e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

- Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

O Sisnama funciona por meio de uma articulação entre órgãos e entidades que constituem o sistema, os quais observam o acesso da opinião pública às informações relativas às ações de proteção ambiental e as agressões ao meio ambiente no modo indicado pelo Conama. Para isso, é papel dos Municípios, Estados e Distrito Federal fazerem cumprir as medidas estabelecidas pelo sistema de meio ambiente regionalmente e com padrões complementares e supletivos.

O órgão local do Distrito Federal é o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram), criado pela Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007, este é responsável pela execução das políticas públicas ambientais e de recursos hídricos no Distrito Federal. Este é vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos dos DF (SEMARH), a secretaria tem entre outras finalidades: formular, coordenar e executar a política ambiental e de recursos hídricos do Distrito Federal; planejar e implementar ações para preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, incluindo os recursos hídricos na área territorial do Distrito Federal; planejar e promover as ações de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental em todo o território do Distrito Federal; administrar unidades de conservação, parques, reservas, hortos, criados e/ou mantidos pelo Governo do Distrito Federal, que lhe forem designados; e administrar as compensações ambientais oriundas de procedimentos licenciatórios e autorizativos em todo o território do Distrito Federal (Art. 1º do DECRETO Nº 26.818, de 18/05/2006).

Vários dos compromissos da SEMARH são descentralizados em favor do Ibram, o qual possui entre outras competências: executar e fazer executar as políticas ambientais e de recursos hídricos do Distrito Federal; controlar e fiscalizar, com poder de polícia administrativa, o manejo e o uso dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal e toda e qualquer processo, produto, atividade ou empreendimento que cause ou possa causar poluição ou degradação do meio ambiente e dos recursos hídricos; propor a definição e executar o controle dos zoneamentos ambientais e do zoneamento ecológico-econômico; promover o licenciamento, a autorização, a fiscalização e o monitoramento de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal; e, disciplinar, cadastrar, licenciar, autorizar, monitorar e fiscalizar atividades, processos e empreendimentos, o uso e o acesso aos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal (Art. 3º do DECRETO Nº 28.112, DE 11 DE JULHO DE 2007).

Um dos instrumentos governamentais de controle da degradação dos recursos naturais utilizado pelo Ibram é o licenciamento ambiental o qual pode ser definido como: “[...] o

procedimento administrativo destinado a permitir atividades ou quaisquer empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar a degradação ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento essencial para conciliar o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social – por meio do qual o órgão competente verifica a adequação de um projeto ou atividade ao meio ambiente, licenciando, em diferentes etapas, a sua implantação” (MOTTA; PÊGO, 2013).

Esta pesquisa dedicar-se-á em mapear a rede de políticas públicas referentes a um tipo de Unidade de Conservação (UC) de Uso Sustentável, a Área de Proteção Ambiental do Planalto Central (APA-PC), o qual foi um instrumento do governo federal visando influenciar o governo distrital limitando sua atuação. Uma Área de Proteção Ambiental (APA) é um dos tipos de Unidades de Conservação (UCs) de Uso Sustentável. As UCs são geridas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). A Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, em seu art. 2º estipula que:

“unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Já esta mesma lei determina no parágrafo XI do art. 2º que:

“uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”.

E em seu parágrafo 2º do art. 7º “O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”. Baseando-se no entendimento destes conceitos agora podemos começar a entender a situação do Distrito Federal. O DF é marcado desde a sua criação por irregularidades na ocupação de seu território, como exposto por Silva (2001):

Mistério na criação da grande APA do DF  
Governo federal quer criar uma Área de Proteção Ambiental do Planalto Central para proteger Brasília. GDF prepara documento para ser entregue a Sarney Filho.  
O mistério em torno da criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, com o objetivo de proteger Brasília e seu entorno da ocupação desordenada do solo, está próximo de ser desvendado. A pedido do Ministério do Meio Ambiente, que prepara o decreto de criação da APA, o secretário do Meio Ambiente do Distrito Federal, Antônio Luiz Barbosa, prepara, com a ajuda de técnicos da Secretaria, um estudo detalhado sobre a proposta do governo federal. O documento, recheado de considerações técnicas sobre a criação da APA, será entregue nos próximos dias ao ministro Sarney Filho. Barbosa prefere não comentar a posição do GDF em relação ao assunto, mas faz questão de deixar claro que o governo de Brasília está participando das discussões com o governo federal. Isso seria apenas um detalhe na biografia do secretário se não fosse fundamental para esclarecer o alcance político que o Palácio do Planalto pretende dar à criação da nova APA. Se o decreto for decidido dentro dos limites da Esplanada dos Ministérios, estará caracterizada uma espécie de intervenção federal na gestão do solo urbano do Distrito Federal, ameaçado pela

proliferação sem qualquer controle, e tantas vezes estimulada, de condomínios irregulares. Ao contrário disso, caso o GDF consiga demonstrar uma participação ativa na criação da APA, o fato poderá ser interpretado como uma parceria entre os poderes distrital e federal para solucionar um dos mais graves problemas da capital, que ocasiona a queda da qualidade de vida, a deterioração ambiental e a descaracterização do projeto original da cidade.

Não é segredo de ninguém e muito menos dos gabinetes do governo federal que um dos principais objetivos do decreto é, de fato, submeter ao crivo do Ibama as decisões sobre a ocupação do espaço cada vez mais urbanizado e caótico do DF. A proposta original é transformar todo o DF e Entorno em uma grande APA, o que tornaria obrigatória a aprovação, pelo Ibama, dos projetos de desenvolvimento e crescimento nessa região”.

Atualmente, o órgão responsável pela gestão das UCs federais é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), desmembrado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em 2007. É interessante prestar atenção o quanto não foi requerido o licenciamento ambiental em vários momentos da ocupação territorial do DF, o que aconteceu acompanhado pela falta de fiscalização por parte dos órgãos ambientais. Boa parte desta não atuação se deve a impasses acontecidos com o GDF. O governo distrital da época visava o desenvolvimento e com isso deu pouca importância para preservação ambiental.

Visando barrar um pouco a elevada degradação ambiental que acontecia no Distrito Federal, foi criada a Área de Proteção Ambiental do Planalto Central em 2002. Inicialmente, o órgão responsável pela APA-PC era o Ibama, o qual foi municiado para apresentar um trabalho representativo no DF. No entanto, em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o qual ficou responsável pela gestão das UCs federais e, em 29 de abril de 2009, é dada uma nova redação ao decreto de criação da APA-PC, transferindo para o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental a responsabilidade do licenciamento ambiental dos empreendimentos na APA-PC.

Nesse quadro, este trabalho propõe a questão: como funcionam as redes de políticas públicas ligadas a criação da APA do Planalto Central, considerando que é uma política federal influenciando no âmbito distrital, e como elas atuam na política de licenciamento ambiental do GDF? Considerando esta questão pode-se exprimir que o objetivo central deste trabalho é identificar a estrutura da rede de políticas públicas presentes na APA-PC. Além disso, objetiva-se especificamente: identificar os atores mais influentes nessa rede; à atuação dos atores na rede; e averiguar os impasses causados por determinados atores em detrimento de outros na gestão da APA-PC e no controle ambiental dos empreendimentos implantados nessa UC.

O fato é que, compreendendo a estruturação da política ambiental no Distrito Federal referente à APA-PC, dando-se ênfase para o histórico de como se chegou a esta estrutura, é possível o entendimento do porque se chegou ao quadro atual da administração pública distrital relacionado a política ambiental e fundiária. O principal problema da questão ambiental no DF é a grande quantidade de empreendimentos os quais não buscaram possuir licença ambiental. Esta questão fica clara em várias situações da história do território do capital federal.

Visando embasar este estudo, além da pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores representativos da situação atual referente à questão ambiental no DF:

- Sr. Grahal Benatti – chefe da APA-PC / ICMBio;
- Sra. Ludmyla de Castro – coordenadora de políticas ambientais da Subsecretaria de Políticas Ambientais da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) do Governo do Distrito Federal (GDF);
- Sr. Alexandre Camanho de Assis – presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República; e
- Sr. Luiz Eduardo Leal de Castro Nunes – superintendente da Superintendência do Ibama no DF.

Compreende-se que a questão ambiental está muito presente em discussões da sociedade principalmente devido à preocupação com a permanência de recursos para sobrevivência da humanidade ou simplesmente para que haja um aproveitamento destes recursos pelas gerações futuras. Para isso, esta pesquisa estrutura-se para apresentar o caminho trilhado para se chegar à degradação presente no DF atualmente.

No capítulo 2, será apresentado o referencial teórico o qual embasará a questão da APA-PC, primeiramente compreendendo a APA como uma Unidade de Conservação, em seguida é apresentada a teoria de redes de políticas públicas aplicada à questão ambiental. Já para se compreender a questão do parcelamento territorial do DF, precisa-se entender o que é licenciamento ambiental para assim ser apresentado o conceito de federalismo, e dessa forma serem analisadas as disputas quanto ao licenciamento no Distrito Federal devido à criação da APA-PC, a qual surgiu para barrar a ocupação desordenada do território desta UC.

Já no capítulo 3 é relatado o histórico de ocupação do DF, desde o pensamento inicial da transferência da capital federal para o interior do Brasil por um cartógrafo italiano a serviço da Coroa portuguesa, passando pela delimitação do Retângulo Cruls, o Plano de Metas e a escolha do projeto de Lúcio Costa, fatos que culminaram na ambiguidade do DF com ente federativo.

Assim no capítulo 4 são apresentados o processo e as disputas federativas que envolveram a criação da APA-PC, a qual foi inicialmente administrada pelo Ibama-DF, sendo que neste capítulo é apresentado como esta gestão foi influenciada pela criação do ICMBio. Com isso, serão definidos os instrumentos de gestão ambiental primeiramente pelo PDOT-DF como planejamento inicial de ocupação do DF, em seguida o Plano de Manejo da APA-PC como um complemento da estrutura de desenvolvimento dentro deste UC, e em adição o ZEE-DF, complementando os demais instrumentos acrescentando uma visão das políticas econômicas e sociais do DF em um diálogo com o meio ambiente. Por fim, é apresentada a questão de como estes instrumentos funcionam juntos as políticas públicas distritais.

Por fim, são apresentados os resultados da pesquisa no capítulo 5 posteriormente à análise da teoria de rede de políticas públicas aplicada na situação fundiária do território da APA do Planalto Central, compreendendo-se os principais pontos salientados neste estudo.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo apresentará um referencial teórico constando uma explicação dos temas federalismo, unidades de conservação, redes de políticas públicas e licenciamento ambiental. Estes temas são essenciais para uma boa compreensão da questão explicitada, pois o Distrito Federal apresenta um problema de federalismo quanto à sua gestão ambiental, ligada à realização de licenciamentos ambientais principalmente considerando que parte relevante do território do DF encontra-se inserida em uma unidade de conservação federal.

### **2.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

A criação de delimitações territoriais protegidas é muito antiga e faz parte da história de “Índia, da África do Sul (o povo Venda), da China, de Veneza, da Bretanha, da Rússia e da Inglaterra” (OLIVEIRA, 2009). A Rússia é uma das mais antigas as quais “as profundas raízes históricas das áreas protegidas estão associadas à criação de bosques e florestas sagrados, ‘áreas comunais proibidas’ e ‘áreas sagradas’, nas quais caçar, pescar, derrubar árvores e a presença humana eram proibidas” (OLIVEIRA, 2005, p. 32-33).

Existem registros históricos assírios de 700 a.C. constando reservas reais de caça (DIXON; SHERMAN, 1991, p. 9). Já o primeiro parque ocidental criado foi o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América em 1872, o qual foi o marco fundador mais reconhecido da política de UCs (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011). Com isso, vários países começaram a delimitar áreas protegidas, o Canadá criou seu primeiro parque nacional em 1885, a Nova Zelândia em 1894, a Austrália e a África do Sul e o México em 1898, e a Argentina em 1903.

Foi a partir da segunda metade do século XIX que foi firmada no Brasil e no mundo a criação de UCs como principal estratégia de proteção da natureza (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011). Um fato interessante ocorrido no Brasil foi a concretização do primeiro esforço de subsidiar o já internacional movimento de criação de áreas naturais protegidas: a publicação do “Mapa Florestal do Brasil”, em 1911. Esta obra, cujo responsável foi o cientista brasileiro Luís Felipe Gonzaga de Campos, é o primeiro estudo abrangente feito em nosso país com uma descrição detalhada dos diferentes biomas e seus estados de conservação. Ele tinha a expressa intenção de subsidiar as autoridades brasileiras para a criação de um conjunto de parques nacionais. Tal como vinha ocorrendo em outros países, ele tinha como finalidade a conservação da beleza natural e de

bons exemplos da natureza ainda intacta, antes de sua destruição pelo desenvolvimento humano, segundo os preceitos estabelecidos pela ideologia norte-americana de preservação da *wilderness* (COSTA, 2003). Foi a partir deste movimento que foi estabelecida a primeira área protegida como Reserva Florestal no Acre pelo presidente Hermes da Fonseca, por meio do Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911, o qual foi uma iniciativa tão avançada que caiu em esquecimento e esta área nunca foi implementada. Somente nos anos 90 foi averiguada a existência de documentos mostrando que essa primeira área de proteção estava quase toda destruída, não havendo sentido em aplicar tal decreto.

Nessa época, havia muitas discussões na Europa quanto à proteção de espécies ameaçadas de extinção e o esgotamento de recursos; desse modo foram influenciados intelectuais brasileiros formados nas escolas européias. Foi com a Convenção para Preservação da Flora e Fauna em Londres, em 1933, que se definiram três características dos parques nacionais: 1) áreas controladas pelo poder público; 2) áreas para a preservação da fauna e flora, objetos de interesse estético, geológico e arqueológico, onde a caça é proibida; e 3) áreas de visitação pública. Por tais influências que foram criados os primeiros parques nacionais brasileiros, que surgiram apenas na década de 1930: Itatiaia, criado em 1937; e Iguaçu e Serra dos Órgãos, criados em 1939, sessenta anos depois das propostas, em 1876, do engenheiro André Rebouças (1838-1898) o qual sugeriu que fossem criados parques nacionais em dois locais: um na Ilha do Bananal, rio Araguaia, e outro em Sete Quedas, rio Paraná (DEAN, 1996; PÁDUA, 2002). No entanto, o primeiro parque criado no Brasil com o objetivo explícito de proteção da natureza teve caráter estadual: o Parque Estadual da Cidade, atualmente Parque Estadual da Capital, criado em 10 de fevereiro de 1896, pelo Decreto nº 335, na cidade de São Paulo (PÁDUA, 1997).

Com isso, sabendo-se que o território brasileiro contém cerca de 2% do total das espécies existentes, torna-se essencial a criação de instrumentos para preservar a maior diversidade de vida do planeta (NUNES, 2006). Principalmente, devido à grande degradação ambiental realizada no Brasil além da determinação histórica referente ao país ter sido uma colônia de exploração, na qual não se visava à colonização e com isso a manutenção de um ambiente adequado para sobrevivência.

Além disso, compreende-se que a preservação biológica é manter o potencial para evolução do conhecimento científico, econômico e social de um país. E é por isso que “as Unidades de Conservação representam uma das melhores estratégias de proteção aos atributos e patrimônio naturais (NUNES, 2006).

O antigo Código Florestal, instituído pelo Decreto nº 23.793, de 1934, “foi o primeiro texto legal brasileiro a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais. Ele classificava as florestas nativas (e não nativas) em quatro tipos: “protetoras” e “remanescentes” (ambas sob o regime de preservação permanente), e “modelo” e “produtivas” (ambas passíveis de exploração

comercial)” (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011). As florestas protetoras foram uma das que originaram as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs), as quais foram estabelecidas pelo Código Florestal, Lei nº 4.771, 15 de setembro de 1965 (hoje substituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), como um tipo de área protegida. Existiram, também, as florestas modelo, as quais foram manejadas e/ou plantadas para fins comerciais. Suas criações foram os precursores das florestas nacionais e de extensas florestas plantadas em terras de propriedade privada, a partir da década de 1970, com intuítos comerciais. Com isso, foram criados, baseando-se no Código Florestal de 1934, durante três décadas, parques nacionais, florestas protetoras de mananciais e encostas e florestas nacionais – sendo que estas últimas eram mais conhecidas por “Florestas Protetoras da União” (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006).

O Código de Fauna, instituído pela Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, e o novo Código Florestal, de 1965, surgiram com uma principal novidade: a criação de UCs de uso indireto (parques nacionais, municipais, estaduais e reservas biológicas), que não permitiam o uso dos recursos naturais, e as de uso direto (parques de caça e florestas nacionais), o quais permitiam a exploração direta dos recursos naturais (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006).

Em 27 de abril de 1981, por meio da Lei nº 6.902, foram instituídas novos tipos de UCs, as áreas de proteção ambiental e as estações ecológicas. Já em 1984, pelo Decreto nº 89.336, foram criadas as áreas de relevante interesse ecológico e as reservas ecológicas. Surgiram com base na Portaria nº 627 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) as reservas extrativistas, somente reconhecidas como UCs através do Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. No entanto, após diversas tentativas parecidas, apesar de não terem surtido o resultado esperado, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), foi instaurada a categoria reserva particular do patrimônio natural, mediante o Decreto 1.992, de 5 de junho de 1996, a qual é uma UC constituída em terras particulares, pela própria iniciativa de seus donos (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006). E, assim, existiam outras UCs com diferentes finalidades e denominações de cunho federal, estadual ou municipal.

O organismo responsável pela gestão política ambiental era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior (MINTER).

A lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), teve bastante articulação da Sema para sua criação.

O IBDF administrava as UCs criadas, incluindo-se às suas atribuições a de criar novos parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e os parques de caça. Além deste instituto existiam a Superintendência da Pesca (Sudepe), gerindo o ordenamento pesqueiro, e a

Superintendência da Borracha (Sudhevea), viabilizando a produção da borracha. O IBDF e a Sudepe eram vinculados ao Ministério da Agricultura e a Sudhevea ao Ministério da Indústria e Comércio. Ao contrário da Sema, o trabalho de preservação ambiental destes órgãos era reduzido, pois foram criados com o intuito de fomentar o desenvolvimento econômico e dar incentivos fiscais. Entretanto, não existia um órgão que se trabalhe a proteção do meio ambiente de forma integrada. Juntos com a Sema, foram estes os quatro órgãos que originaram o Ibama.

Contudo, é exposto pelo governo que o intuito da criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 1992, do Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 1996, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) em 1997, da Agência Nacional das Águas em 2000, do Conselho Nacional de Recursos Genéticos em 2001, do Serviço Florestal Brasileiro em 2006 e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade em 2007, foi uma crescente resposta a vontade da sociedade por influência da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92.

Com isso, voltando-se às UCs, existiam diversas categorias de áreas naturais protegidas a título ambiental no Brasil na década de 1990, concomitante ao consenso internacionalmente estabelecido da extrema importância da proteção de paisagens nativas e da biodiversidade. Os diversos tipos de UCs tiveram sua criação baseada em variados fatores, um deles a grande influência que as mudanças no panorama mundial da conservação ambiental tiveram sobre gestores e cientistas brasileiros. Além disso, existiram pressões internacionais, aumento do interesse social pelo assunto e a disputa entre organismos gestores e suas políticas díspares. Com isso, havia a necessidade de meios legais que garantissem a eficácia dessa grande variedade de UCs. Carecia-se de uma sistematização. Sob este contexto que surgiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc).

O Snuc foi instituído por meio da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, o qual ordena as áreas protegidas, nos três níveis de governo. A criação de UCs nos últimos setenta anos tem sido uma estratégia importante para conter os impactos do padrão de ocupação desenfreada do território e de uso imprevidente dos recursos naturais (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2011). Ela permite a sobrevivência de espaços nos quais os processos de reprodução da biodiversidade e da evolução biológica transcorram sem abalos radicais de origem antrópica (PÁDUA, 1997).

Vale a pena frisar os objetivos do Snuc, que são: contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; proteger paisagens naturais e pouco

alteradas de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; e, proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000).

O objetivo específico desse sistema foi estabelecer normas e critérios para a criação, implantação e gestão das UCs. Várias denominações como reservas ecológicas, reservas florestais, estações biológicas, parques florestais e estradas-parque não eram mais oficialmente reconhecidas, isso aconteceu no intuito de se padronizarem as categorias de manejo, na perspectiva de que fossem recategorizadas mediante adequação ao Snuc (BRASIL, 2000).

Um item de extrema importância foi a inovação que a Lei do Snuc trouxe ao bipartir as UCs em dois grupos com particularidades específicas: as de proteção integral, no qual o objetivo crucial é preservar a natureza, possibilitando-se somente a utilização indireta dos recursos naturais, e as de uso sustentável, na qual o propósito é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de uma parte dos seus recursos naturais. Cinco categorias fazem parte o primeiro grupo: Reserva Biológica (Rebio); Monumento Natural (MN); Estação Ecológica (Esec); Refúgio de Vida Silvestre (RVS); e Parque Nacional (Parna), que quando criado pelo estado ou município possui a denominação de Parque Estadual ou Parque Natural Municipal. Já sete categorias compõem o segundo grupo: Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); Reserva Extrativista (Resex); Reserva de Fauna (Refau); Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie); Floresta Nacional (Flona), que quando criada pelo estado ou município possui denominação de Floresta Estadual ou Municipal; e Área de Proteção Ambiental (APA). (BRASIL, 2000).

É importante salientar que as UCs de uso sustentável possuem diferentes graus de utilização de seus recursos naturais, compreendendo que o objetivo principal das UCs é evitar ao máximo a degradação ambiental, mesmo que considerando o extrativismo, a visitação ou a ocupação humana.

Inicialmente, as Florestas Nacionais (Flonas) podem ser consideradas a UC dessa categoria que não permite demasiada atividade humana, pois são áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e têm como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica. Primordialmente de posse e domínio públicos, fazem com que áreas particulares sejam desapropriadas. (BRASIL, 2000).

Já as Reservas de Fauna (Refau) são áreas naturais com fauna de espécies nativas, terrestres

ou aquáticas, migratórias ou residentes. São adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável desses animais. São de domínio e posse públicos, impondo que áreas particulares em seus limites sejam desapropriadas. É permitida a visitação pública, sendo compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração (BRASIL, 2000).

Outro tipo de unidade desta categoria são as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), as quais são áreas naturais que comportam populações tradicionais cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações. Como tal, compreende-se a importância das técnicas tradicionais de manejo, pois estão adaptadas às condições ecológicas locais, desempenhando um papel essencial na manutenção da diversidade biológica e na proteção da natureza. O intuito fundamental da RDS é preservar a natureza, assegurando a qualidade de vida das populações tradicionais, sendo que, para isso, propriedades privadas em seu território são desapropriadas. Possui conselho deliberativo, formado representantes das populações tradicionais residentes na UC, órgãos públicos e de organizações da sociedade civil. Neste caso, a pesquisa científica e a visitação pública são incentivadas, visando ao aprimoramento na relação das populações residentes com seu meio, além da conservação ambiental e da educação ambiental. São permitidas a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis e a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável, mas essas atividades devem respeitar o plano de manejo da UC, o zoneamento e as limitações legais. (BRASIL, 2000).

Uma UC parecida com a RDS são as Reservas Extrativistas (Resex), pois visam proteger a cultura e os meios de vida de populações extrativistas tradicionais, as quais se sustentam por meio do extrativismo e, secundariamente, da criação de animais de pequeno porte e da agricultura de subsistência. Além disso, também são áreas de domínio público cedidas a essas populações e por isso áreas particulares igualmente serão desapropriadas. A gestão das Resex fica a cargo de um conselho deliberativo também formado por representantes das populações tradicionais residentes na UC, órgãos públicos e de organizações da sociedade civil. São permitidas a pesquisa científica e a visitação pública, contanto que sigam as normas estabelecidas pelo plano de manejo da unidade. Uma diferenciação deste tipo de UC é a possibilidade de haver exploração comercial de recursos madeireiros em bases sustentáveis, de modo secundário às outras atividades desenvolvidas na área. (BRASIL, 2000).

Existem, também, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Aries), as quais normalmente são de extensão pequena, com rara ou nenhuma ocupação humana, possuidoras de características naturais surpreendentes ou que abrigam exemplares inusitados da biota regional. Seu objetivo é manter os ecossistemas naturais de importância local ou regional e controlar o uso dessas áreas, de

modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. São formadas por terras públicas ou privadas, sendo que pode haver propriedades privadas em seu interior.

Não menos relevantes são as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), as quais prezam basicamente pela conservação da diversidade biológica. Para isso, é assinado um termo de compromisso entre governo e proprietário perante o órgão ambiental, a qual averiguará se há interesse público. Nestas áreas, que permanecem sob a titularidade privada, são permitidas pesquisa científica e visitação para turismo, recreação e educação.

Por fim, tem-se o tipo de Unidade de Conservação de uso sustentável mais relevante para esta pesquisa, que são as Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Seu principal objetivo é disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, protegendo a diversidade biológica. Desse modo, são as mais flexíveis das UCs. As APAs foram instituídas pela Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Elas podem ser estabelecidas em terras privadas e/ou públicas, pela União, municípios, estados ou Distrito Federal, de modo que não é necessária a desapropriação de terras. Contudo, qualquer atividade realizada em seu interior é disciplinada pelo plano de manejo da APA (BRASIL, 2000; BRASIL, 1981a), sendo esse plano, no caso das APAs da União, desenvolvido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atualmente. Além disso, este órgão estabelece normas limitando ou proibindo atividades que possam extinguir espécies raras da biota regional, abertura de canais e obras de terraplenagem, quando essas iniciativas resultarem em sensível alteração das condições ecológicas locais, atividades capazes de provocar uma rápida erosão das terras ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas e o funcionamento ou a implantação de indústrias potencialmente poluidoras, as quais possam afetar mananciais de água.

Vale acrescentar que, igualmente as outras UCs, a APA deve dispor de um Plano de Manejo. O intuito deste instrumento de gestão é incluir medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica social das comunidades vizinhas, além de fazer esta unidade cumprir sua os objetivos estabelecidos na sua criação (BRASIL, 2000).

Este Plano estabelece a diferenciação e intensidade de uso por meio do zoneamento do território da unidade. Este trabalho é crucial, pois visa a proteção dos recursos naturais e culturais. Por conseguinte, é extremamente essencial entender que a elaboração do Plano de Manejo é dada sob um enfoque multidisciplinar com base no entendimento das questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam uma Unidade de Conservação e a região onde esta se insere (Site do ICMBio). Por meio desta compreensão, infere-se o quanto é fundamental para feitura deste instrumento de gestão a interação com organismos públicos, empresas que atuam na região, organizações não governamentais de proteção ao meio ambiente, a sociedade como um todo, entre outros.

Um ponto importante estabelecido pela Lei nº 6.902/1981 é a possibilidade de um órgão equivalente ao Ibama (pois era este órgão que administrava as APAs federais antigamente) no âmbito estadual (no nosso caso distrital), em conjunto ou isoladamente, ou mediante convênio com outras entidades, fiscalizar e supervisionar as APAs federais.

Adicionalmente, é prevista no Snuc a Reserva da Biosfera, como “um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações”. A Reserva da Biosfera pode ser constituída por: uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza; uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e, uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis. A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera – MAB", estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro. (BRASIL, 2000).

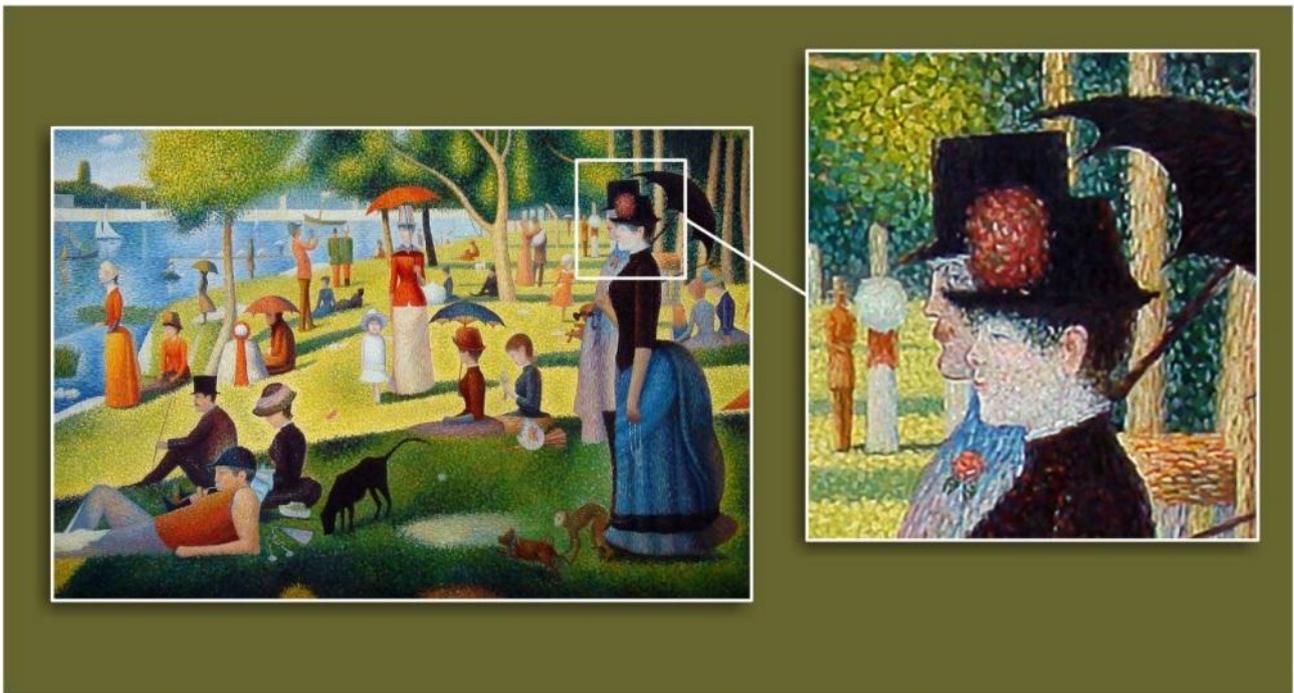
## 2.2 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tem-se tornado cada vez mais conhecido o conceito da abordagem de redes entre cientistas sociais no intuito de compreender o caráter relacional da organização da vida social. A compreensão é de que as relações sociais se encontram em um meio termo entre um determinismo baseado como reflexo da macroestrutura política ou produtiva, e a apreensão de um individualismo metodológico no entendimento da dinâmica social (CALMON; COSTA, 2013).

O conceito de redes tornou-se muito popular e foi amplamente divulgado em diversos meios, gerando assim diversos estudos e utilizações da ideia em livros, revistas e produções cinematográficas (Matrix). Com isso, importantes estudos de POWELL e SMITH-DOERR (1994) propõem a possibilidade de identificação de duas principais tendências, relacionadas entre si. A primeira tendência compreende o conceito de redes como um instrumento analítico, baseada na teoria das organizações e na sociologia, apreende as relações sociais nas organizações, a relação das organizações e as relações interorganizacionais junto ao ambiente externo a ela. A segunda tendência tem caráter multidisciplinar, marcadamente influenciada pela economia, pela administração pública e pelas políticas públicas, percebendo a redes como uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos (CALMON; COSTA, 2013).

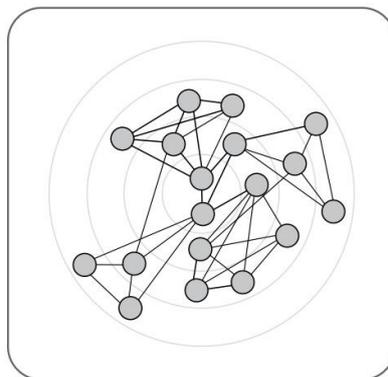
É interessante compreender como o conceito de redes como um instrumento analítico tem sua origem em trabalhos dos anos 1920 de psicologia da corrente chamada *Gestalt* (CALMON; COSTA, 2013). A premissa básica da *Gestalt* é que o todo é mais do que a soma de suas partes. Um exemplo claro poderia ser ilustrado pela pintura do estilo pontilhista. Na figura 1, vemos a pintura Uma tarde de domingo na Ilha de La Grande Jatte, feita pelo famoso Georges-Pierre Seurat (1859-1891), pintada entre 1884 e 1886. Georges Seurat interessou-se pelo estudo de óptica e percebeu que pontos próximos pintados em cores distintas, quando observados juntos a partir de certa distância, pareciam constituir uma única tonalidade (não necessariamente usada em cada ponto) (CAVALCANTI; OSTERMANN, 2010)

Nessa abordagem, pode-se compreender uma analogia entre a visualização do todo e não de cada ponto, assim como os indivíduos não percebem os objetos que os cercam de forma independente, mas sim a partir de esquemas conceituais construídos socialmente. Portanto, as ações e as percepções dos indivíduos são fortemente influenciadas pelo grupo ao qual pertencem, pela forma como eles se inserem nesse grupo e pela maneira como esse grupo se organiza (SCOTT, 2000).



**Figura 1:** Uma tarde de domingo na Ilha de La Grande Jatte (Georges-Pierre Seurat). No detalhe fica clara a estrutura dos pontos, que criam ilusões de tonalidades em quem a observa a partir de uma distância adequada. Essas tonalidades não necessariamente fazem parte do quadro e são inseridas pela observação e decorrente interpretação do nosso cérebro (CAVALCANTI; OSTERMANN, 2010).

Jacob Moreno é um dos que inicialmente colocou em prática esta teoria com o intuito de comprovar que o bem-estar do indivíduo é influenciado por macroestruturas sociais. Com isso, ele busca representar as macroestruturas sociais de forma geométrica de modo que os indivíduos são pontos e suas relações sociais são linhas. Moreno deixa claro seu intuito com essa representação: “Como o padrão do universo social é invisível para nós, só os gráficos podem torná-lo visível. O gráfico sociométrico, portanto, é tanto mais útil quanto mais exata e realisticamente retratar as relações que forem descobertas. Como cada detalhe é importante, a apresentação mais exata será a mais apropriada. O problema não é apenas apresentar o conhecimento da maneira mais simples e mais rápida, porém, apresentar as relações de modo que possam ser estudadas” (MORENO, 1992, p. 196).



**Figura 2.** Representação de um sociograma (MORENO, 1992).

Moreno defendia sua tese de representação por sociogramas visando compreender como uma informação passa de um indivíduo a outro e que canais de influência teriam maior probabilidade de afetar seu comportamento. Líderes e seguidores, relações de assimetria e reciprocidade e canais de influência e informação poderiam ser claramente distinguidos através da análise de sociogramas (CALMON; COSTA, 2013).

Um importantíssimo estudo, realizado entre 1927 e 1932, foi a experiência na fábrica da *Western Electric Company*, situada em Chicago, no bairro *Hawthorne*, idealizada pelo cientista social George Elton Mayo. Ele constatou que é a capacidade social do trabalhador que estabelece o seu nível de eficiência e de competência, não sua capacidade de, dentro de um tempo pré-determinado, executar corretamente os movimentos; com isso percebe-se que o comportamento do indivíduo se apóia no comportamento do grupo. Nesse intuito, o grupo estabelece métodos para manter o respeito por suas atitudes. E para demonstrar estes métodos caso alguém produzisse em ritmo muito rápido, era tratado com desrespeito e apelidos indicando a desaprovação do grupo. Desse modo, comprova-se a existência de uma organização informal composta por pequenos grupos sociais informais (cliques) dentro das organizações. Esses grupos constituem a estrutura humana da empresa e as relações dentro desta estrutura são as atitudes desenvolvidas pelas interações entre grupos e pessoas (CALMON; COSTA, 2013).

Os experimentos de *Hawthorne* foram muito importantes para o estudo sobre redes primeiramente por ter utilizado em grande medida os sociogramas para identificação e caracterização da influência dos cliques, e também por evidenciar que esses pequenos grupos formam uma estrutura informal, que se superpõe à estrutura hierarquizada formalmente articulada. “Essa estrutura informal paralela afeta, de maneira importante, as relações de poder e autonomia dos grupos dentro da empresa e, em última análise, a sua produtividade” (CALMON; COSTA, 2013).

Powell e Smith - Doer explicitam de um modo análogo que:

“o terreno empírico abordado na literatura da sociologia econômica varia amplamente, incluindo as seguintes análises de como as redes influenciam a atividade econômica:

1.) Redes representam relações informais no local de trabalho e no mercado de trabalho as quais geram resultados relacionados com a forma de trabalho. Os laços sociais e intercâmbio econômico podem ser profundamente entrelaçados, de modo que a atividade finalista torna-se "enroscada" com a amizade, a reputação e confiança.

2.) Redes são trocas formais, quer sob a forma de agrupamento de ativos ou provisão de recursos, entre duas ou mais partes que envolvem interação contínua a fim de obter o valor da troca. Estas relações de rede mais formais podem ser forçadas a partir da necessidade mútua, mas também pode levar a interdependência e as interações repetidas que reduzem a necessidade de controle formal.

3.) As redes são uma forma relacional de governança na qual a autoridade é amplamente dispersa; tais arranjos são mais comumente associados com as configurações em que ambos mercado e ambiente mudam com frequência e há um prêmio por adaptabilidade. Grande parte da literatura celebrou esta flexibilidade, mas é importante reconhecer que essa forma de organização pode ser encontrada em uma empresa empreendedora, uma célula terrorista, uma organização com o uso extensivo de grupos multifuncionais, uma empresa internacional com muitas alianças transfronteiriças, ou de um cartel de drogas ilegais. A flexibilidade das redes pode ser aproveitada para o bem ou em detrimento deste” (POWELL; SMITH-DOER, 2003).

Por meio do exposto por esses autores, a sociologia econômica aproxima-se muito da teoria das relações humanas de Mayo, de modo que ambas expõem a importância dos grupos informais nas interações e na produção.

Outras abordagens interessantes que se conectam com a visão de redes como instrumento analítico são os trabalhos da força dos “laços fracos” (*weak ties*) e dos “vazios estruturais” (*structural holes*). Esses estudos analisam a influência do fluxo de informação em função da posição do indivíduo como parte de uma rede relacional e as estruturas de poder (CALMON; COSTA, 2013).

O estudo que coloca em foco a pertinência dos vazios estruturais (*structural holes*) foi realizado por Ronald S. Burt, que analisa a abordagem de redes focalizada na perspectiva “posicional” dos cliques e dos indivíduos. Desse modo, Burt discute os vazios (as distâncias) entre os cliques de uma rede. É um diferencial competitivo possuir uma maior quantidade destes vazios, pois eles possibilitam o desenvolvimento de oportunidades mais relevantes por meio de troca de informações não redundantes.

Já a pesquisa sobre laços fracos (*weak ties*), realizada por Mark S. Granovetter, centra-se na força dos vínculos em uma rede. Com laços fortes dentro de um grupo denso, as ideias acabam sendo muito parecidas; já os laços fracos entre indivíduos de diferentes grupos (cliques) possibilitam a inovação devido à troca de ideias.

Além disso, existe a vertente de abordagem de redes que as estabelecem como originadoras de diferentes formas de governança. Para Powell e Smith-Doerr (1994), essas formas manifestam-se como novo modelo de produção, caracterizado por uma especialização flexível que substituiria a fase de produção em massa baseada em uma imutável integração vertical, uma rígida divisão de trabalho e regras de trabalho petrificadas. O interessante é verificar como a aplicação de redes como forma de governança tem demonstrado o quanto as redes são influentes na demanda e oferta de trabalho (CALMON; COSTA, 2013).

Agora, pode-se começar a compreender o conceito de rede de políticas públicas, este tanto envolve a perspectiva “analítica” quanto à da “governança”. Além desses vieses acrescentam-se conhecimentos específicos que são próprios do campo das políticas públicas, da ciência política, da economia e do estudo de relações interorganizacionais (CALMON; COSTA, 2013).

Outro ponto que é importante frisar é que este conceito é oposto ao pensamento tradicional de que o governo é uma entidade independente, estando à cima da maior parte da sociedade. Esta ideia caracteriza o Problema da Separabilidade a qual está ligada ao Movimento Progressista (CALMON; COSTA, 2013).

Já outra perspectiva destoante desta da separabilidade é a de que políticas públicas são “inseridas” (*embeddedness*) em uma estrutura específica composta por agentes públicos, privados e

componentes da sociedade civil (CALMON; COSTA, 2013).

Com a análise de redes de políticas públicas chega-se a dois pontos importantes: “os problemas de ação coletiva relacionados a um conjunto de atores interdependentes” (CALMON; COSTA, 2013). Dessa forma, os problemas relacionados à ação coletiva demonstram que o contexto de uma rede de tipo é “marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação” (CALMON; COSTA, 2013).

Em adição, as questões referentes à interdependência demonstram que os atores não podem produzir sozinhos os produtos e resultados gerados pela política pública. Tornando assim fundamental a interação entre os atores de uma política (CALMON; COSTA, 2013).

Esta constante interação entre os atores de uma rede de políticas públicas gera a institucionalização dessas interações por meio de regras formais e informais, realizando-se a formação de um Conselho Gestor, assembleias, reuniões de grupos de trabalho específicos. Este conjunto de meios e atividades forma um arranjo institucional, este leva a formação de subsistemas de políticas públicas e são “utilizados para expressar um arranjo informal ou formal que caracterizaria as interações recorrentes de atores envolvidos na formulação, implementação e avaliação de uma determinada política pública” (CALMON; COSTA, 2013). Normalmente um subsistema é composto por atores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, grupos de interesse, associações patronais, membros da academia, sindicatos, movimentos sociais e representantes da mídia.

Pode-se afirmar que atualmente o Brasil apresentar diversos subsistemas, dentre estes tem-se os referentes ao meio ambiente, política urbana, telecomunicações, energia, educação, agricultura, transporte, dentre outros (CALMON; COSTA, 2013).

A partir destes conceitos pode-se definir redes de políticas públicas como:

“um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las” (CALMON; COSTA, 2013).



## 2.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente consolidou ferramentas de gestão visando controlar a degradação dos recursos naturais. Foi com o licenciamento ambiental, instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que se começou a permitir o desenvolvimento econômico e urbano com padrões ambientalmente sustentáveis, pois sua principal finalidade é promover o controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

As principais normas legais do processo de licenciamento ambiental são: a Lei nº 6938/1981; a Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) nos processos de licenciamento ambiental; e a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, a qual estabeleceu procedimentos e critérios, além de ter reafirmado os princípios de descentralização presentes na Política Nacional de Meio Ambiente e na Constituição Federal de 1988 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

Na história das populações ocidentais, a partir da Revolução Industrial, a qual ocorreu na Inglaterra, no século XVIII (1780-1830), foi fortemente marcada pela busca do desenvolvimento econômico, deixando-se a questão ambiental longe dos pensamentos da sociedade. Contudo, eram visíveis os impactos ambientais e a poluição, causados pelo desenvolvimento desordenado, mas que se consideravam como um “mal necessário” para que se garantisse o progresso econômico.

Foi com o Livro Primavera Silenciosa, de 1962, de Rachel Carson, que popularizaram as discussões internacionais sobre meio ambiente. E então, foi com a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera, conhecida como Conferência da Biosfera, em Paris, a qual foi organizada pela UNESCO, que se aumentaram ainda mais as discussões quanto ao meio ambiente (GANEM, 2011).

Já em 1968, cientistas, políticos e industriais, que tinham como objetivo discutir e analisar os limites do crescimento econômico levando em conta o uso crescente dos recursos naturais, formaram o Clube de Roma, o qual desempenhou um importante papel no alastramento da questão ambiental pelo mundo.

Contudo, nessa época focava-se demasiadamente no fator econômico ao serem feitas avaliações e priorizações de projetos. Não se possuíam meios de identificar e incorporar as consequências ou efeitos ambientais de um determinado projeto, plano ou programa que acarretasse degradações ao bem estar social e ao seu entorno (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

Foi com a criação do NEPA (*National Environmental Policy Act*) em 1969, nos Estados

Unidos da América, que se realizou, primeiramente, uma manifestação quanto a políticas referentes aos impactos sobre o meio ambiente. Desse modo, foi institucionalizado o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), como um instrumento da sua política ambiental.

Este instrumento legal focado na política ambiental norte-americana, fez com que empreendimentos com potencial impactante preocuparem-se com: possíveis efeitos ambientais negativos de sua proposta; relação dos recursos ambientais negativos no curto prazo; identificação dos impactos ambientais; manutenção ou mesmo melhoria do seu padrão no longo prazo; alternativas de ação; e definição clara quanto a possíveis comprometimentos dos recursos ambientais para o caso de implantação da proposta. A criação deste instrumento nos EUA foi tão significativa, que vários países o adotaram em seguida, como Alemanha, Grã-Bretanha, Holanda, Canadá e França.

Assim, ocorreu a I Conferência Mundial de Meio Ambiente em Estocolmo, no ano de 1972, com o objetivo de “estabelecer uma visão global e princípios comuns, que sirvam de inspiração e orientação à humanidade para preservação e melhoria do ambiente”, resultando na Declaração sobre o Ambiente Humano o qual exprime que “A fim de lograr uma administração mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planificação do seu desenvolvimento, a fim de assegurar-se a compatibilidade desse processo com a necessidade de proteger e melhorar o meio humano em benefício de sua população.” (PRINCÍPIO 13, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972). Essa conferência levou a uma imensa evolução no pensamento da questão ambiental até os dias de hoje.

No Brasil, somente foram instauradas, num primeiro momento, metodologias para avaliação de impactos ambientais devido à imposição por órgãos financeiros internacionais para que se realizassem empréstimos a projetos governamentais. No entanto, ocorreu um grande aumento na conscientização da sociedade brasileira, havendo então uma pressão de técnicos e da comunidade para que fossem adotadas atividades de gerenciamento ambiental nos empreendimentos modificadores do meio ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

Com isso, estabeleceu-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e criou-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), por meio da Lei nº 6.938, de 1981, com o intuito de se preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia manutenção da vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, para isto institui fundamentos da proteção ambiental no Brasil, os quais vêm sendo regulamentados por meio de leis, decretos, resoluções dos Conselhos Nacional, Estaduais, Distritais e Municipais de meio ambiente, e outros atos normativos.

Por meio da Lei nº 6.938/1981, foi instituído o licenciamento ambiental, visando a conciliar

o desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, visando assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades bióticas, físicas, econômicas e socioculturais (NUNES, 2006).

Na Resolução nº 237/1997 do Conama, define-se licença ambiental como um ato administrativo por meio da qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, medidas e restrições referentes ao controle ambiental, as quais deverão ser obedecidas pelo empreendedor, sendo este pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (BRASIL, 1997).

Aplicado inicialmente às indústrias de transformação, o licenciamento ambiental passou a abranger uma gama de projetos de infra-estrutura promovidos por empresas e organismos governamentais, estendendo-se ainda às indústrias extrativas e aos projetos de expansão urbana, agropecuária e turismo, cuja implantação possa, efetiva ou potencialmente, causar degradação ambiental. Ao exigir licenciamento ambiental para determinadas atividades ou empreendimentos, busca-se estabelecer mecanismos de controle ambiental nas intervenções setoriais que possam vir a comprometer a qualidade ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

A aplicação do licenciamento ambiental é estruturada por mecanismos de planejamento de políticas ambientais, tais como plano de manejo de UCs, Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e planos de bacia, entre outros. O licenciamento ambiental também é previsto no mecanismo de desenvolvimento urbanístico chamado plano diretor, Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) no DF.

É importante salientar a legislação e normais federais referentes ao licenciamento ambiental, entre outras:

- Lei nº 6.938/1991 – institui o licenciamento como instrumento da PNMA;
- Decreto nº 99.274/1990 – regulamenta a Lei nº 6.938/1981;
- Resolução Conama nº 1/1986 – estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA);
- Resolução Conama nº 237/1997 – apresenta revisão de critérios e procedimentos utilizados no licenciamento ambiental; estabelece critérios para definição de competências para o licenciamento; orienta a atuação e integração dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama);
- Lei Complementar nº 140/2011 – regulamenta o disposto nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição, fixando as normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção e preservação do meio ambiente, da fauna e da flora – e outras formas – e ao combate à poluição, alterando a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a PNMA. (ARAÚJO,

et al., 2013).

Cabe explicar que o licenciamento ambiental é bastante utilizado para fins urbanísticos e para isso, envolve a implantação de parcelamentos de solo nas áreas urbanas, bem como a sua regularização nos casos em que estes foram implantados sem a autorização do poder público. Esse aspecto é importante para a pesquisa apresentada nesta monografia. De acordo com a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), as atividades de implantação e regularização de parcelamentos do solo urbano, além de atenderem à legislação urbanística, devem se submeter ao licenciamento ambiental.

Desse modo, apreende-se que o licenciamento ambiental é um mecanismo pela qual a administração pública exige a prevenção e mitigação dos impactos ambientais dos empreendimentos. Desse modo, pretende-se fornecer condições adequadas de habitabilidade, bem-estar e segurança para a população, garantindo a conservação dos atributos ambientais.

No caso dos empreendimentos em área urbana, entre outros aspectos, o licenciamento ambiental visa regular a implantação da infra-estrutura básica nos parcelamentos, a previsão de um percentual mínimo de áreas verdes nos parcelamentos, a não ocupação de áreas de preservação permanente e de risco e a proteção de UCs. A intenção é proteger especialmente as populações de baixa renda de situações de vulnerabilidade aos desastres naturais, risco ambiental e insalubridade, melhorando em contrapartida a qualidade ambiental urbana para toda a população (MOTTA, 2013).

Os tipos de licenças que são expedidas pelo Poder Público são a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO).

A LP é expedida na fase de planejamento e concepção de uma nova atividade ou empreendimento, compreendendo os requisitos básicos que deve ser atendidos nas fases de localização, instalação e operação, sendo observados os planos federais, estaduais, distrital e municipais de uso do solo. Sua autorização ocorre mediante as informações sobre a concepção do projeto, sua caracterização e justificativa, a análise dos possíveis impactos ao meio ambiente e das medidas que serão adotadas para o controle e mitigação dos riscos ambientais (NUNES, 2006).

Essa licença é necessária para que sejam estabelecidas as condições para a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento, por meio da análise do exame dos possíveis impactos ambientais que serão causados, além da avaliação dos programas de redução e mitigação de impactos negativos e de maximização dos impactos positivos, permitindo, dessa forma, que se tenham os estudos e projetos detalhados referentes à área escolhida.

A LI somente será expedida após análise das especificações do projeto executivo da atividade. Além desse projeto, também deverão constar os planos, projetos e programas, nos quais serão constatados o atendimento às condicionantes da LP e as informações detalhadas dos processos e tecnologias adotadas para a mitigação, neutralização ou compensação dos possíveis impactos

ambientais que serão provocados, e também os procedimentos de monitoramento ambiental. É a partir da LI que se podem iniciar as obras de infraestrutura do empreendimento (NUNES, 2006).

Já a LO é expedida visando-se autorizar o início da operação da atividade em questão, mas antes ainda são realizadas verificações necessárias do funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, além do fiel atendimento às condicionantes estipuladas pelas LP e LI (NUNES, 2006).

A Resolução nº 237/1997 do Conama estabelece que a LP não pode ter prazo superior a cinco anos, a LI não pode ter prazo superior a seis anos e a LO não pode ter prazo superior a dez anos. Cada ente da federação poderá estabelecer, respeitando esses limites, prazos mais restritivos.

Ainda de acordo com a mesma resolução, o processo de licenciamento federal ou estadual deve considerar a necessidade de obter manifestação da prefeitura municipal na qual se localiza a atividade, bem como autorização para outorga de recursos hídricos e supressão de vegetação, quando for o caso. Em adição, apresenta os fundamentos que possibilitam o cancelamento ou a suspensão da licença expedida: inadequação ou violação de quaisquer normas ou condicionantes legais; a falsa descrição ou omissão de informações relevantes e superveniência de graves riscos para a saúde e para o meio ambiente (artigo 19).

O estudo ambiental é peça fundamental no licenciamento ambiental. Nele, são apresentados: o diagnóstico ambiental da área do empreendimento; a identificação, previsão, análise e mensuração dos impactos ambientais; a definição das medidas mitigadoras; os programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos, dentre outros aspectos. A partir do estudo ambiental, o órgão ambiental define as exigências que irão constar nas LP, LI e LO (ARAÚJO, et al., 2013).

Para o licenciamento de ações e atividades modificadoras do meio ambiente com significativos impactos, é prevista pela legislação a elaboração, pelo empreendedor, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), os quais devem ser apresentados com o objetivo de se obter a Licença Prévia.

“Segundo a avaliação de Salgado (2006), o EIA/Rima, como um instrumento de AIA, tem auxiliado os órgãos de meio ambiente na tomada de decisão quanto à concessão de licenças ambientais e nas negociações entre os agentes envolvidos nos projetos propostos. No entanto, avaliado sob a perspectiva da concepção dos projetos e da gestão ambiental no seu todo, o EIA/Rima contribui pouco e não tem atendido de forma plena aos objetivos para os quais foi criado, especialmente na implantação de projetos urbanos. Instrumento de caráter preventivo e de subsídio à tomada de decisão, o EIA/Rima, em muitos casos, é basicamente um documento burocrático para constar dos processos de licenciamento ambiental” (JATOBÁ, 2000, p. 37).

Conforme Bursztyn (1994), a AIA, para ser bem-sucedida, deve estar integrada ao processo de planejamento e não ser apenas mais uma exigência para obtenção de autorizações do governo. O mesmo autor acrescenta que nos casos em que o EIA/Rima é exigido na regularização de parcelamentos, este não cumpre o preceito constitucional de ser um estudo prévio, da mesma forma que não é plenamente explorado como instrumento de planejamento urbano. Na verdade, é utilizado apenas para cumprir uma exigência da legislação ambiental, limitando-se a justificar o empreendimento tal como já está implantado. Não são discutidos, a fundo, os aspectos locais do projeto e praticamente são nulos os casos em que os estudos concluem pela não viabilidade de execução do empreendimento.

Além de não cumprir efetivamente seu papel na prevenção dos impactos ambientais dos empreendimentos licenciados, o EIA/Rima é um estudo caro e demorado, motivando críticas tanto por parte dos empreendedores quanto dos defensores do licenciamento ambiental por não ser um

instrumento eficaz de controle ambiental. Sua banalização, por um lado, e as pressões para simplificação do processo de licenciamento, por outro, fizeram surgir estudos ambientais alternativos. Previstos na Resolução Conama nº 237/1997 nas hipóteses de dispensa do EIA/RIMA, são exemplos de estudos ambientais simplificados, adotados para parcelamentos urbanos, o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o RAP e o RIAC. Estes são exigidos pelos órgãos de meio ambiente para empreendimentos de interesse social, de menor porte ou localizados em áreas já submetidas a estudo ambiental anteriormente” (ARAÚJO, et al., 2013).

O RAS, em atendimento à Medida Provisória nº 2.152, de 1º de junho de 2001, o Conama, através da Resolução nº 279/2001, devido à necessidade de incrementos da oferta de energia elétrica, direciona esse estudo para: usinas termoeletricas e sistemas associados, hidroelétricas e sistemas associados, sistemas de transmissão de energia elétrica (subestações e linhas de transmissão) e para usinas eólicas além de outras fontes alternativas de energia.

O RAS consiste em estudos relativos aos aspectos ambientais concernentes à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade, sendo apresentados como requisitos para obtenção da LP. Esse estudo apresenta também informações referentes ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle pertinentes (NUNES, 2006).

O RAP é um estudo qualitativo, realizado por uma equipe de especialistas (biólogos, advogados, geólogos etc.), abrangendo os impactos os quais serão causados. Este é um instrumento de análise da viabilidade ambiental de atividades consideradas causadoras de degradação ambiental efetiva ou potencial (AMBIENTAL GEOLOGIA, 2014).

Nesse estudo é realizado um diagnóstico, em que se caracterizam o empreendimento e a situação do meio ambiente: física, socioeconômica e biológica. Já a etapa de prognóstico irá caracterizar, com base nos dados coletados e estudos realizados, a situação futura do local, com e sem o empreendimento e, finalmente, os impactos ambientais propriamente ditos, além das medidas necessárias à compensação e mitigação.

Por último, o RIAC é um instrumento de avaliação do impacto ambiental de atividades, previsto no art. 289, § 6º, da Lei Orgânica do Distrito Federal. O RIAC visa substituir o estudo de impacto ambiental e relatório previsto no parágrafo § 1º mediante condições específicas.

Existem diversos outros tipos de estudos ambientais simplificados, cada um referente a uma necessidade ou situação para a qual o órgão ambiental explicitará caso determinado empreendimento tenha a necessidade de que sejam realizados.

O termo de referência é o documento expedido pelo órgão ambiental o qual estabelece o conteúdo mínimo que deverá ser observado na elaboração do estudo ambiental direcionado para o empreendimento. Adota-se um modelo-padrão que segue a regulamentação federal (Resolução Conama nº 1/1986), o qual não contempla as especificidades dos estudos requeridos frente ao tipo do empreendimento e à sua localização (ARAÚJO, et al., 2013).

## 2.4 FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE

O Brasil é uma república federativa presidencialista, formada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. É república, pois o chefe de Estado é eleito pela população. É presidencialista porque o Presidente acumula as funções de chefe de Estado e de governo. É república federativa, pois, como expressado no art.18 da Constituição Federal: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. “O Brasil adota um federalismo cooperativo, no qual a divisão de competências entre os entes federativos não impede o reconhecimento de campos de necessária atuação conjunta” (ARAÚJO, 2005).

Um dos principais problemas da formação do Estado nacional brasileiro é a descentralização *versus* centralização do poder. Ao contrário dos Estados Unidos da América, os quais existiam unidades territoriais autônomas antes do surgimento da União, o Brasil teve a União antes dos estados, como disse Rui Barbosa, “[...] tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”. O federalismo brasileiro surge devido à insatisfação quanto ao centralismo imperial, visando à descentralização. Torres (1961, p. 153) definiu adequadamente este ponto: “Afim, federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estados para defesa comum”.

Um ponto importante que envolve a questão do federalismo é a repartição de competências governamentais nas áreas em que a atuação deve ser comum, prevista no art. 23 da nossa Carta Política. O item interessante para esta pesquisa é que faz parte dos deveres de todos os entes federativos “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). Nossa Constituição estipula que, quanto à atuação do Estado brasileiro na área ambiental, deve ser consolidado um sistema de responsabilidades compartilhadas entre os diferentes níveis de governo (ARAÚJO, 2013). É um ponto tão importante para a sociedade brasileira que, além de determinar o cuidado com os recursos naturais como uma atividade do Estado, nossa Constituição coloca-o como dever de todos, pelo *caput* do art. 225: “o meio ambiente ecologicamente equilibrado é definido como um direito de todos, e impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Destarte, é relevante considerar que as competências federativas diferenciam-se em competência material (administrativa) comum (art. 23) e competência legislativa concorrente (art. 24). Isso estipula que União, estado, municípios e Distrito Federal (que assume competências de estado e município) “têm obrigações em termos de políticas públicas e de legislação atinentes à conservação da biodiversidade, seja em condições de igualdade (competência administrativa), seja

em condições concorrentes (competência legislativa), em que cabe ao ente de maior abrangência territorial estabelecer normas gerais e, aos demais, editar normas que atendam às suas peculiaridades, sem ferir as normas gerais nem ser mais permissivas que elas.” (ARAÚJO, 2013).

A execução dos deveres governamentais em meio ambiente referentes às competências designadas pela Carta Política ocorre mediante a Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), a qual institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), como anteriormente explicado composto por órgãos e entidades federais, municipais, estaduais e distritais cuja atuação seja na área de meio ambiente.

A Lei nº 6.938/1981 estrutura o Sisnama desse modo:

- Órgão superior – Conselho de Governo, com a função de assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e das diretrizes nacionais para o meio ambiente e seus recursos naturais;
- Órgão consultivo e deliberativo – Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), o qual é composto por representantes do governo federal, dos governos estaduais e da sociedade, incluindo organizações não-governamentais e setor produtivo, e possui a função de propor ao Conselho de Governo diretrizes de ações governamentais para meio ambiente e estabelecer normas e padrões sobre a qualidade ambiental, complementando a legislação editada em nível federal;
- Órgão central – Ministério do Meio Ambiente (MMA), cuja função é planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- Órgão executor – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o qual tem a função de executar e fazer executar as políticas e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- Órgãos seccionais – Órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programa e projetos, assim como pelo controle e pela fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- Órgãos locais – Os órgãos e entidades municipais responsáveis, em sua respectiva jurisdição, pelo controle e pela fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. (BRASIL, 1981b).

Uma questão importante é que, apesar de ter sido instituído a mais de três décadas, o Sisnama, na prática, ainda não se encontra articulado e estruturado como um real sistema nacional. Órgãos ambientais locais reclamam de uma grande centralização de atribuições no MMA/Ibama, e com isso acabam não sabendo de forma bem definida o seu papel. Acrescentam-se a essa questão os conflitos entre órgãos federais: MMA/Ibama/ICMBio, e entre estes e órgãos locais, que no caso do

Distrito Federal são a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e o Instituto Brasília Ambiental (ARAÚJO, 2008).

Apesar desses percalços, deve ser mencionado que o aperfeiçoamento da cooperação entre os entes da federação para o exercício da competência comum em termos de políticas públicas de meio ambiente tem sido objeto de alguma atenção do Poder Executivo. No final da década de 1990, por exemplo, o Ibama começou a firmar convênios com os governos estaduais, intitulados “pactos federativos”, direcionados basicamente à delimitação de campos de atuação para as esferas federal e estadual. Entre as medidas descentralizadoras inseridas nesses convênios, estava a estadualização de parte do controle da questão florestal (VIANA; ARAÚJO, 2011).

Tais medidas foram acompanhadas pela criação da Comissão Técnica Tripartite Nacional, composta por representantes do MMA, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), por meio da Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 189/2001, principalmente focada no compartilhamento da gestão ambiental de forma coordenada.

Vale frisar que antigamente o licenciamento ambiental previsto na PNMA deveria ser efetivado pelo órgão ambiental estadual. Contudo, considerando empreendimentos que impactassem de forma nacional ou regionalmente, seria de responsabilidade do Ibama realizar o licenciamento. Não constava, assim, a possibilidade de o licenciamento ambiental ser realizado por órgãos municipais.

Já com a Resolução nº 237 de 1997, o Conama regulamenta o licenciamento ambiental de modo que explicita o que já estava disposto na Carta Política e na PNMA determinando as competências dos entes federativos. Fica claro no art. 4º que se torna competência do Ibama licenciar atividades de grande impacto que envolvem dois países, dois ou mais estados, que utilizem energia nuclear e empreendimentos militares. Contudo no parágrafo §1º é regimentado que se considere o exame técnico já realizado por órgãos estaduais e municipais, além de que, quando for o caso, apreciar os pareceres dos órgãos competentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Igualmente, no art. 5º são estabelecidas as competências dos Estados e Distrito Federal, e mais uma vez fica claro o intuito da legislação de descentralizar a atividade licenciatória, no entanto é de competência deste entes licenciar em UCs estaduais ou distritais. Já um ponto importante foi o surgimento no art. 6º da possibilidade de que o Município licenciar atividades de impacto ambiental local ou que lhe foram delegadas.

Todavia, foi a partir da Lei Complementar nº 140, de 8 de Dezembro de 2011, que foram estabelecidas normas de cooperação quanto a proteção do meio ambiente e principalmente referente as competências relativas ao licenciamento ambiental. Por via desta LC foi consagrado o

licenciamento ambiental por parte dos Municípios, delimitou-se que o Distrito Federal teria as mesmas atribuições dos Estados e Municípios e o mais importante foi que todas as atividades relativas às APAs seguem um padrão excepcional.

“Esta lei veio aparar arestas e polêmicas ocorridas em razão do licenciamento ambiental de grandes obras, especialmente aquelas relacionadas com a questão sobre qual seria o ente federativo competente para o licenciamento. Como o próprio Artigo 1º o diz, ela veio disciplinar a cooperação federativa no exercício da competência comum relativa às questões ambientais e às paisagens naturais notáveis” (LOMAR, 2013).

Dois pontos interessantes definidos por esta lei são a ação supletiva a qual um ente federativo substitui outro que era originalmente possuidor das atribuições definidas por esta LC. Outro ponto é a ação subsidiária em que um ente federativo o qual visa auxiliar outro no desempenho das atribuições comuns, no caso que seja solicitado originariamente por este.

As atribuições de cada ente federativo são delimitadas por esta lei complementar de maneira que os Municípios cuidam do interesse local, delimitando-se ao seu próprio território. Já os Estados cuidarão do interesse público o qual ultrapassa o âmbito local de casa Município de seu território. E assim, cabe a União tratar de questões nacionais, internacionais, marítimas, ou seja, superiores as de âmbito regional. “Desta realidade decorre o chamado princípio da subsidiariedade, segundo o qual tudo aquilo que pode ser realizado pelo ente federativo de menor jurisdição territorial, em princípio, não deveria ser feito pelo de maior jurisdição territorial” (LOMAR, 2013).

Vale explicitar a excepcionalidade das atividades realizadas em uma Área de Proteção Ambiental. Estas são delimitadas no parágrafo único do art. 12 de sorte que o licenciamento ambiental em APAs será de responsabilidade da União caso o empreendimento estiver localizado ou desenvolvido em conjunto pelo Brasil e um país que faz fronteira com o nosso; desenvolvido ou localizado na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; localizado ou desenvolvido em dois ou mais estados; de caráter militar ou que atendam tipologia determinada por ato do Poder Executivo Federal. Acrescentasse ainda referente a este parágrafo único, a responsabilidade do licenciamento em APA será dos Estados se o empreendimento estiver enquadrado no Inciso XIV do art. 8º. Por fim, o licenciamento ambiental em APA competirá ao município caso a atividade ou o empreendimento causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Apreende-se, então, que o licenciamento em APA será do Distrito Federal, lembrando que a LC nº 140 estipula em seu art. 10 que as ações administrativas do DF são as mesmas dos Estados e dos Municípios, quando o empreendimento causar impactos locais ou regionais, ou seja, quando não for competência da União (LOMAR, 2013).

O capítulo seguinte explicitará um pouco do histórico de ocupação do território destinado à

construção de Brasília. Com isso, será permeada a decorrência de planejamentos territoriais do Distrito Federal. A partir destes assuntos comenta-se sobre a ambigüidade do DF como ente federativo.

### **3. HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DE TERRAS NO DF E APA DO PLANALTO CENTRAL**

Visando compreender quais foram os motivos para ter-se criado a APA-PC, neste capítulo se fará um histórico de ocupação do DF demonstrando os processos que permearam a estruturação do território da Capital Federal. Então compreender a situação em que o DF encontrava-se para que houvesse a necessidade da criação desta UC. Posteriormente, serão demonstradas as peculiaridades do DF como ente federativo, tendo para si ambigüidades quanto às atividades desempenhadas em seu território. E, por fim, será explicitado um pouco da atuação dos órgãos que compõem a rede de políticas públicas que envolvem a APA do Planalto Central.

#### **3.1 CRIAÇÃO E OCUPAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL**

##### **3.1.1 COMENTÁRIOS GERAIS**

Francesco Tosi Colombina, cartógrafo italiano a serviço da Coroa portuguesa, aparenta ser o primeiro a ter a ideia de interiorizar-se a capital em nosso país, este viajou diversas vezes para o interior do país e buscando explorar minas de ouro, construção de estradas, entre outros. O visconde de Posto Seguro acreditou na possibilidade de que o primeiro pensamento de se mudar a capital brasileira para o interior foi dos inconfidentes mineiros. Posteriormente o visconde pensou na possibilidade de ser transferida para São João Del-Rei (PIMENTEL, 1910)(COSTA; MEDEIROS, 2009).

Em 1809, a Imprensa Régia circulou um documento alegando ser de autoria de William Pitt, primeiro-ministro do Reino Unido, recomendando a criação da Nova Lisboa no centro do Brasil, apesar de muitos pesquisadores considerarem este documento apócrifo. Em adição, vários artigos foi reivindicada a interiorização da capital para o Planalto Central por Hippolyto José da Costa Pereira Furtado de Mendonça, no Correio Braziliense de 1813 a 1822 (PIMENTEL, 1910)(COSTA; MEDEIROS, 2009).

Em 1822, os deputados constituintes brasileiros incluíram a construção da capital no centro do Brasil no parecer da Comissão Encarregada da Redação dos Artigos Adicionais à Constituição Portuguesa referentes ao Brasil, por influência da minuta de reivindicações da bancada brasileira junto à Corte Constituinte de Lisboa, preparada por José Bonifácio de Andrada e Silva. Além disso, um dos deputados publicou um folheto sugerindo “*Brasília, ou qualquer outro*” como nome da futura capital (COSTA; MEDEIROS, 2009).

Foi trazida à tona a ideia do estabelecimento da capital no Planalto Central com a

implantação da república, a sociedade já havia internalizado este pensamento e, quando foi reunida a Assembleia Constituinte, foi fixado no texto da Constituição de 1891 a obrigação de se criar uma nova capital no centro do país: "*Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal*"(BRASIL, 1891)(PIMENTEL, 1910) (COSTA; MEDEIROS, 2009).

O segundo Presidente da República, Floriano Peixoto, constituiu a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil em 1892, sob a chefia de Luís Cruls, diretor do Observatório Astronômico do Rio de Janeiro. Foi realizada uma pesquisa de campo apresentando dois relatórios delimitando uma área retangular de 90 x 160 km, sendo conhecida como Retângulo Cruls a partir deste momento. Realizou-se um amplo detalhamento das condições geográficas, climáticas, topográficas e morfológicas do sítio escolhido. Na República Velha, fez-se constar em todos os mapas o Retângulo Cruls (MAGNOLI, 1997) (COSTA; MEDEIROS, 2009).

Epitácio Lindolfo da Silva Pessoa fez reascender a ideia da interiorização da capital, por influência de dois deputados lançou as bases para o Retângulo Cruls. Já Artur da Silva Bernardes deu continuidade ao trabalho de Epitácio, considerando urgente o afastamento do governo para o Brasil central. Desse modo, em 1933, a Grande Comissão Nacional de Revisão Territorial e Localização da Capital, presidida por Teixeira de Freitas, recomendou que se ratificasse o disposto na Constituição de 1891, que também veio a constar na Constituição de 1934, sendo determinada oficialmente a transferência. Entretanto, quando Getúlio instituiu o Estado Novo, a nova constituição, outorgada em 1937, não tratou sobre o assunto (COSTA; MEDEIROS, 2009).

Houve inúmeras greves de trabalhadores no fim do Estado Novo, o que trouxe novamente o discurso da mudança da capital, acreditando-se que o Rio de Janeiro não serviria mais como sede do poder federal. Existiram muitas discussões entre os parlamentares quanto a real necessidade dessa mudança ou quanto aos gastos desnecessários para tal (MAGNOLI, 1997). A Constituição de 1946 representa a vitória da ideia favorável a mudança, constando assim no art. 4º das Disposições Transitórias: "*A Capital da União será transferida para o planalto central do País*". Criou-se a Comissão de Localização da Nova Capital, liderada pelo general Djalma Poli Coelho. Foi discutida a possibilidade de a nova cidade situar-se no Triângulo Mineiro, contudo venceu a localização na antiga área do Brasil Central (COSTA; MEDEIROS, 2009).

Por fim, formou-se uma nova comissão em 1953 por determinação de Vargas. A *Donald Belcher & Associates Inc.*, dos Estados Unidos, companhia de levantamento aéreo, elaborou um documento técnico indicando dentro do Retângulo Cruls cinco pontos favoráveis. Já no governo de João Fernandes Campos Café Filho, foi escolhido o Sítio Castanho como o local definitivo pela comissão, delimitando uma área de 5850 km<sup>2</sup> entre os rios Descoberto e Preto e os paralelos 15°30'S e 16°03'S. O marechal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, chefe da comissão, sugeriu Vera

Cruz como nome da capital e assim começaram as desapropriações necessárias para a ocupação da área em 1955 (COSTA; MEDEIROS, 2009).

Juscelino Kubitschek de Oliveira efetivou o projeto de construção da nova capital em 1956. Foi criada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), sendo indicado para presidente da companhia o engenheiro Israel Pinheiro e como diretor técnico o arquiteto Oscar Ribeiro Teomar de Almeida Niemeyer Soares Filho. Foram elaborados os projetos de monumentos como Catetinho, o Palácio da Alvorada e o Brasília Palace Hotel (COSTA; MEDEIROS, 2009).

Mas foi com o Plano de Metas, estabelecido no mesmo ano, o qual é considerado um símbolo inaugural, pois oficializou a proposta da abertura da Belém-Brasília e a construção de Brasília. Desse modo, também foi criada a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), instituída por meio da Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, e conforme seu art. 2º:

“O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, para suceder à Novacap, assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais”.

Uma das primeiras atividades realizadas pela Novacap foi realizar o concurso para o Plano Piloto de Brasília, tendo seu resultado homologado em 16 de março de 1957. A proposta elaborada pelo arquiteto Lúcio Costa foi ganhadora, a qual se constituiu, portanto, no primeiro plano de ocupação territorial de Brasília. É importante dar atenção ao fato de que, até o final da década de 1960, não existia no DF um plano de controle do parcelamento, utilização e ocupação do solo, seja rural ou urbano (PAVIANI, 1987).

O Distrito Federal é o menor território autônomo do Brasil, tendo apenas 5.783 km<sup>2</sup>, o que pode ser comparado a somente 26% da área do estado de Sergipe. O DF não pode ser subdividido em municípios, e apesar de não possuir uma capital, está localizada em seu território a Capital Federal, que também é sede do governo distrital e da Região Administrativa de Brasília – RA I. O DF possui uma Lei Orgânica, o que é uma característica de município, mas acumula as competências legislativas reservadas aos estados e municípios, com exceção das vedadas pela Constituição. Em adição, o Poder Legislativo distrital é exercido pela Câmara Legislativa do DF, que é composta por 24 deputados distritais eleitos, sendo comparada às Assembléias Legislativas estaduais.

O aumento da população brasiliense, desde sua fundação, foi sempre vertiginoso, o qual em 1957 eram 6.283 habitantes, já em 1960 passa para 141.000, sendo que em 1970 chega a 530.000 e logo em 1975 já contava com 895.000 habitantes (CODEPLAN, 2003). Com isso, pensou-se na criação de novos núcleos urbanos os quais atendessem a demanda parte da população de baixa renda e, assim, surgiu a Cidade Livre, denominada posteriormente como Núcleo Bandeirante. Já Taguatinga surge em 1958 e, logo em seguida, Sobradinho e Gama em 1960. Vale lembrar que Brazlândia e Planaltina eram anteriormente municípios goianos. O Paranoá surgiu inicialmente como

uma invasão que só posteriormente é transformada em RA.

Visando facilitar a administração das novas regiões, foram estabelecidas regiões administrativas (RAs):

Com a finalidade de facilitar a administração do Distrito Federal, o território foi dividido em oito Regiões Administrativas, cada uma delas com um administrador nomeado pelo então prefeito Ivo de Magalhães, pela Lei nº 4.545/64. Com a evolução da ocupação territorial, em outubro de 1989 procedeu-se a uma nova divisão em 12 RAs. Em 1993 foram criadas mais três RAs e em Lei nº 348/92, Decreto nº 14.604/93. Em 1994, outras quatro RAs foram criadas, passando a totalizar 19 RAs. Em maio de 2003 surgiram mais quatro Regiões Administrativas, e em dezembro do mesmo ano, mais uma e em janeiro de 2004, mais duas. Em agosto de 2004 foi criada a Região Administrativa XXVII e em 2005 surgiram mais duas totalizando atualmente 29 Regiões Administrativas (DISTRITO FEDERAL, 2006, p. 16).

O DF possui uma área de 5.799,999 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 2.789.761 (2013). O DF possui a mesma estrutura político administrativa dos Estados, com Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Contudo somente há Regiões Administrativas (RAs) no DF, para as quais o governador nomeia administradores.

A Lei Orgânica do DF apresenta o capítulo XI referente ao meio ambiente, o qual estabelece no art. 278 que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Repete, então, o art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

Já o art.279 estabelece deveres da administração pública distrital direta e indireta como: planejar e desenvolver ações para a conservação, preservação, proteção, recuperação e fiscalização do meio ambiente; promover o diagnóstico e zoneamento ambiental do território, definindo suas limitações e condicionantes ecológicas e ambientais para ocupação e uso dos espaços territoriais; elaborar e implementar o plano de proteção ao meio ambiente, definindo áreas prioritárias de ação governamental; estabelecer normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; licenciar e fiscalizar o desmatamento ou qualquer outra alteração da cobertura vegetal nativa, primitiva ou regenerada, bem como a exploração de recursos minerais; conceder licenças, autorizações e fixar limitações administrativas relativas ao meio ambiente; identificar, criar e administrar unidades de conservação e demais áreas de interesse ambiental, estabelecendo normas a serem observadas nestas áreas, incluídos os respectivos planos de manejo; controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação ao meio ambiente, bem como adotar medidas preventivas ou corretivas e aplicar sanções administrativas pertinente, entre outros.

O fato é que mediante todas essas atividades a serem desempenhadas pelo GDF, a Lei Orgânica estabelece um direcionamento de atuação como principalmente evitando a degradação ambiental, como exposto no art. 289:

“Cabe ao Poder Público, na forma da lei, exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.

§ 1º Os projetos de parcelamento do solo no Distrito Federal terão sua aprovação condicionada à apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, para fins de licenciamento.

§ 2º Quando da aprovação pelo Poder Público de projeto de parcelamento do solo, o respectivo licenciamento constará do ato administrativo de aprovação, com as limitações administrativas, caso existam.

§ 3º O estudo prévio de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar, cujos membros deverão ser cadastrados no órgão ambiental do Distrito Federal.

§ 4º A execução das atividades referidas no caput dependerá de prévio licenciamento pelo órgão ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigidas por lei.

§ 5º Poderá ser exigido estudo de impacto ambiental e respectivo relatório em empreendimento ou atividades já instaladas, a qualquer tempo, na hipótese de realização de auditoria ambiental.

§ 6º Na aprovação de projetos de parcelamentos do solo para fins urbanos, com área igual ou inferior a sessenta hectares, e de parcelamento do solo com a finalidade rural, com área igual ou inferior a duzentos hectares, cuja fração mínima corresponda à definida nos planos diretores, o órgão ambiental poderá substituir a exigência de apresentação de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório prevista no § 1º pela avaliação de impacto ambiental, definida em lei específica, referente, entre outros fatores, às restrições ambientais, à capacidade de abastecimento de água, às alternativas de esgotamento sanitário e de destinação final de águas pluviais, mantida a obrigatoriedade da realização de audiência pública” (Parágrafo incluído - Emenda à Lei Orgânica nº 22/1997).

É muito importante salientar que a Lei Orgânica do Distrito Federal remonta a 1993. Percebe-se que esta lei apresenta uma completa estrutura organizacional referindo-se a proteção ambiental. São considerados diversos fatores e situações os quais causem uma possível degradação ambiental.

Para fornecer uma administração direta dos deveres de gestão ambiental, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Sematec) em 1989, por meio da Lei nº 40, de 1989. Em adição, instituiu-se a Lei nº 41, do mesmo ano, que dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal, e esta vem para confirmar a atuação necessária de preservação realizada por meio da Sematec.

Desse modo, salienta-se que o DF apresentava, pelo menos, desde 1989, devido a existência da Sematec como órgão responsável pela preservação ambiental no Distrito Federal, estrutura legal e administrativa as quais possibilitariam o gerenciamento e a ocupação de seu território considerando o impacto ambiental, criando uma boa organização e estruturando de forma adequada os parcelamentos de solo.

Nesse meio tempo, até 2000, o crescimento demográfico no Distrito Federal e em algumas regiões do entorno aconteceu de forma completamente desordenada, além de ter atingido médias superiores à média nacional. Cidades como Valparaíso, Novo Gama, Luziânia e Cidade Ocidental chegaram a um total de quatrocentos mil habitantes somando-se o total dos moradores destas RAs. Outras cidades como Unai, Formosa e Planaltina de Goiás atingiram uma população de setenta mil

habitantes cada.

O DF também experimentou um crescimento muito acima do esperado. Atingiu uma população de mais de dois milhões de habitantes, em apenas 41 anos. Inicialmente, quando ainda estava sendo planejado, a expectativa era que, em 2000, o DF apresentasse uma população de aproximadamente quinhentos mil habitantes. Esse desenvolvimento exacerbado resultou em uma elevada sucessão de problemas ambientais e sociais, causados principalmente pela ocupação desordenada do território, entre este estão o desmatamento desenfreado de áreas de cerrado e poluição de corpos d'água (rios, lagos e córregos, entre outros).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) realizou um aviso em 2000 exprimindo a situação alarmante em que se encontrava o território do DF, o qual já havia perdido 60% de sua cobertura vegetal original e cerca de 30% das espécies de árvores nativas do cerrado, em razão do intensivo processo de urbanização e ao crescimento da ocupação agrícola. Foi realizado o cálculo do Índice de Pressão Antrópica Demográfica – IPA (1997, 2000) para o Distrito Federal e Entorno, baseando-se no Censo de 1996, e o resultado demonstrou que não somente o DF, mas também sete municípios da região, situam-se na classe de pressão muito alta, sendo que Água Fria e Padre Bernardo classificam-se na classe alta.

É estimada que a situação destes municípios e do DF, referenciando-se ao Censo de 2000, classifiqueos na faixa muito alta. Sabe-se que os loteamentos clandestinos no DF giravam na faixa de 150 em 1985. Já em 1989, aumentaram para 170, e esta situação foi se agravando de modo que, em 1992, já se tinham 200 loteamentos clandestinos, os quais mais que dobraram em 1995, passando para 529, sendo que este número em 2001 chega a 600 (NUNES, 2006).

### 3.1.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL

O primeiro documento de zoneamento do DF foi aprovado por meio do Decreto Federal nº 163/1962, que dividiu suas terras em área metropolitana, área rural e a área das cidades satélites. Por meio do Decreto nº 2.739/1974, essa divisão territorial foi posteriormente reafirmada. No Decreto nº 163/1962, foi realizada a primeira referência legal ao Plano Diretor do Distrito Federal, mencionado como incumbência da Assessoria de Planejamento da Prefeitura do Distrito Federal.

Dessa forma, seguindo a evolução quanto ao planejamento, foram aprovados o Código Sanitário do DF, pela Lei Federal nº 5.027/1966, visando barrar a ocupação da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá, diminuindo assim a demanda habitacional nesta área, e o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição (Planidro), o qual foi o primeiro documento de vulto a considerar o saneamento e a preservação do meio ambiente no DF de forma mais articulada. Já este plano possuiu um intuito mais amplo, pois além de ter levantado restrições ambientais relativas ao adensamento da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá, também propôs o crescimento demográfico para a região Sudoeste do DF e a exportação dos esgotos sanitários para a Bacia do Rio São Bartolomeu (GANEM; CAVALCANTE; OLIVEIRA; SILVA, 2008).

A primeira medida administrativa concreta, diante da rápida expansão demográfica e da ocupação desordenada do espaço, foi o Plano Estrutural de Organização Territorial (Peot), elaborado em 1977 e homologado pelo Decreto nº 4.049/1977. O Peot foi proposto no contexto do Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb) (BRASIL, 1978; 1975). Em linhas gerais, o Peot identificava as áreas mais adequadas à urbanização, buscando conciliar o uso do solo com as melhores alternativas para serviços, transportes, sistema viário, abastecimento d'água e coleta de esgotos. Este foi estruturado de modo a atender a hipóteses de crescimento da população, necessidades futuras de áreas de emprego e serviço, e possibilidade de solução para circulação de bens e pessoas. O Peot definiu o vetor de crescimento urbano do DF em direção a Taguatinga e Gama, até o entorno. Duas áreas, entre as três indicadas como as mais adequadas à expansão urbana, situavam-se onde hoje estão implantadas as cidades de Águas Claras e Samambaia.

Em 1985, foi elaborado o segundo plano de ocupação para o Distrito Federal, o Plano de Ordenamento Territorial (POT), o qual inseriu novas áreas de expansão e desenvolvimento urbano (ALVES, 2011). O POT apresentou uma proposta de macrozoneamento, com usos exclusivos e predominantes, abrangendo zonas urbanas, rurais, de urbanização prioritária (destinadas a novos loteamentos urbanos), de ocupação restrita (áreas ainda não desapropriadas e sujeitas a pressões urbanas) e de interesse ambiental.

Em 1987, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), quase que

concomitantemente ao POT, aprovou o novo projeto de Lúcio Costa, o “Brasília Revisitada”, que passou a ter efeitos jurídicos concretos por meio do Decreto nº 10.829/1987. Contrariamente às diretrizes vigentes até então, as novas propostas de Lúcio Costa visavam o adensamento da bacia do Paranoá, com a criação de seis novas áreas habitacionais na região (SEDUMA, 2007).

Em 1986, foi elaborado o Plano de Ocupação e Uso do Solo (Pouso), que incorporou as diretrizes do Brasília Revisitada. O Pouso foi aprovado pela Resolução n.º 31/86, do Cauma, e pelo Decreto nº 12.898/1990. Este plano que ratifica o macrozoneamento proposto pelo POT, redefinindo alguns pontos do zoneamento em função de transformações urbano-ambientais (VICENTE, 2012).

A partir de 1989, foram iniciados os programas de formação de assentamentos urbanos e ampla distribuição de lotes para população de baixa renda, dando origem às cidades de Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo e Santa Maria. Isso aconteceu devido aos elevados preços dos imóveis urbanos e à demanda por moradias para as classes baixa e média (SEDUMA, 2007). Com o pensamento voltado à classe média, no início da década de 1990, teve início a implantação dos setores habitacionais Águas Claras e Sudoeste, cujos imóveis seriam adquiridos por financiamentos bancários com juros altos. Por essa época, entretanto, já estavam em expansão os condomínios irregulares, os quais avançavam sobre áreas rurais e urbanas, em terras públicas ou particulares por meio da grilagem. Os condomínios fixaram-se principalmente na Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio São Bartolomeu, direcionando a expansão urbana para uma região que não estava prevista nos planos diretores (SEDUMA, 2007).

Na década de 1990, foi elaborado o primeiro plano nos termos da nova Constituição Federal, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT), aprovado pela Lei Distrital nº 353/1992. O primeiro PDOT foi instituído pela Lei Complementar nº 353, de 18 de novembro de 1992, após a eleição dos membros da primeira legislatura da CLDF e a posse do primeiro governador eleito por sufrágio direto, o ex-Ministro da Agricultura do governo Collor, Sr. Joaquim Roriz (VICENTE, 2012).

O PDOT/1992 reforçou duas áreas de concentração urbana: a primeira, abrangendo o Plano Piloto, Guará, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Águas Claras, e a segunda, em direção a Samambaia, Recanto das Emas, Gama e Santa Maria. Os parcelamentos irregulares foram reconhecidos como um anel semi-radial em torno do Plano Piloto (SEDUMA, 2007).

O PDOT/1992 será lembrado pela quebra do monopólio estatal sobre parcelamentos de terra (art. 77). Essa quebra representou uma vitória de um grupo de empresários e proprietários de terras que formava parte importante da base de apoio político do governador Roriz e de seus aliados na CLDF. Vale dar importância ao fato de que os aliados de Roriz na CLDF formavam uma bancada majoritária (VICENTE, 2012).

Uma questão interessante que deve ser mencionada é que, a partir de 1991, primeiro mandato do primeiro governador eleito Joaquim Roriz, houve um aumento significativo de famílias em ocupações irregulares e da criação de novas regiões administrativas no DF (VICENTE, 2012). As ocupações alcançaram o seu máximo em 1999 (524 ocupações e 607.000 famílias em ocupações), ano do segundo mandato de Roriz como governador eleito (MALAGUTTI, 1999).

Então, foi promulgada a Lei Orgânica do Distrito Federal, em 08 de junho de 1993. Em relação ao ordenamento territorial, a Lei Orgânica (LODF, arts. 316, 317 e 319), reproduzindo o espírito da Constituição Federal de 1988, determinou a elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, abrangendo todo o Distrito Federal, e de Planos Diretores Locais (PDLs) para cada região administrativa. O PDOT/1992 foi, então, revisado e aprovado por meio da Lei Complementar nº 17/1997.

A assim chamada primeira revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, foi aprovada em 1997 e é importante frisar que o governador do DF era o professor Cristovam Buarque, então filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Cristovam havia sido eleito o primeiro governador do PT na história do país (VICENTE, 2012).

Os principais pontos do PDOT/1997 são que este foi grandemente influenciado por ambientalistas e urbanistas, deu uma guinada na forma de lidar com a questão fundiária e de alocação de terras públicas no Distrito Federal, modificou o modo de percepção dos atores governamentais quanto a forma de governança de terras públicas a qual deveria ser desenhada no DF e deu ênfase para estratégias direcionadas à aquisição da sustentabilidade ambiental (VICENTE, 2012).

Nesse mesmo contexto foi instituído o Código de Edificações do Distrito Federal por meio da Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998. Contudo por meio de pressão e atuação política de grupos de interesse relacionados ao setor imobiliário, principalmente da SINDUSCON e da ADEMI, conseguiu-se o afrouxamento deste código de edificações (VICENTE, 2012).

Joaquim Roriz retoma o poder em 1998 e é reeleito em 2003. Fatos estes suficientes para causar uma profunda modificação nas conquistas do PDOT/1997. Ao invés de ser feita a revisão texto deste plano diretor de ordenamento territorial, foram apresentados projetos de lei complementares relacionados à aspectos específicos do ordenamento territorial. Foi apresentado um número tal de leis complementares que a exceção tornou-se regra (VICENTE, 2012).

### 3.2 AMBIGUIDADE DO DF COMO ENTE FEDERATIVO.

Os distritos federais pelo mundo possuem diferentes modelos de gestão. O Distrito de Columbia, nos Estados Unidos, é administrado diretamente pelo Congresso Nacional, sendo que para resolução de assuntos essencialmente locais foi instaurado um Conselho Gestor através do *District of Columbia Home Rule Act*. Contudo, os moradores deste distrito estão sujeitos às leis e às taxas federais.

Já o Distrito Federal do Brasil possui autonomia igual a qualquer um dos 26 estados, com gestão através de um Governador eleito de quatro em quatro anos, e este escolhe os gestores para cada Região Administrativa (RA). Contudo o DF é um ente federado com autonomia parcialmente tutelada pela União, desse modo este não possui várias competências conferidas aos demais estados. Pois para o DF é competência da União:

a) organizar e manter:

- o Judiciário do DF (TJDFT);
- o Ministério Público do DF (MPDFT);
- a Defensoria Pública do DF;
- a Polícia Civil;
- a Polícia Militar;
- o Corpo de Bombeiros Militar;

b) legislar sobre organização:

- judiciária do DF;
- do MPDFT;
- da Defensoria Pública do DF.

Apesar de a nossa Constituição atribuir ao DF apenas as competências legislativas dos estados e municípios, por interpretação extensiva, estende-se o entendimento para o âmbito das competências administrativas, em que se inclui a prestação de serviços públicos. Assim é que, por exemplo, cabe ao DF, prestar diretamente ou mediante concessão, o serviço de gás canalizado (competência estadual) e o serviço de transporte coletivo urbano (competência local e, portanto, dos municípios).

O DF pode eleger três senadores como os estados e também possui o um Tribunal Regional

Federal e um Eleitoral. No entanto, o MPDFT faz parte no Ministério Público da União. Segundo o art.147 da Carta Magna ao Distrito Federal cabem os impostos municipais. Já o art. 149-A expõe que o Distrito Federal deve prestar os serviços públicos previstos como de competência dos estados e municípios, cumulativamente.

A compreensão desta ambigüidade vale como base para se entender questão organizacional do poder público do DF. Sempre foi dada liberdade demasiada a este distrito o qual comparativamente ao Distrito de Columbia nos EUA, cujas questões mais sérias são tratadas pelo Congresso Nacional, diferencia-se drasticamente. Um território tão pequeno possuir diversas minúcias estruturais comparadas a um estado como São Paulo não fazem sentido. Já por meio do histórico de criação e ocupação territorial percebe-se o grande aumento populacional em um curto período de tempo. Esse aumento deveu-se em grande parte à ocupação desordenada das terras do Distrito Federal sendo esta promovida por meio do clientelismo político e ganhos eleitoreiros. Foi calcada no DF uma política de ordenamento territorial desenvolvimentista, sempre privilegiando interesses econômicos imobiliários e clientelistas, os quais foram cristalizados ao longo dos anos dificultando sua reversão (VICENTE, 2012).

## **4. APA DO PLANALTO CENTRAL E PROCESSOS DECISÓRIOS**

Neste capítulo, a partir da compreensão da estrutura administrativa do Distrito Federal, baseado em como este foi criado, suas peculiaridades e problemas, serão expostos como foi a criação da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central (APA-PC), como o Ibama-DF ganhou poder para administrar essa UC, mas isso mudou com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Também serão apresentados os instrumentos de gestão do território do DF, sendo este o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), o plano de manejo da APA-PC e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do DF. E, por fim, será analisada a relação destes instrumentos com a situação atual da gestão ambiental e urbanística do Distrito Federal.

### **4.1 CRIAÇÃO DA APA DO PLANALTO CENTRAL E DISPUTAS FEDERATIVAS**

A Área de Proteção Ambiental do Planalto Central foi criada a partir do Decreto nº 9.468, de 10 de janeiro de 2002, com o objetivo por parte do governo federal junto ao Ministério Público de barrar a ocupação desordenada do território do Distrito Federal. Inicialmente, por meio deste decreto, o licenciamento ambiental foi realizado pelo Ibama-DF, de modo fortemente centralizado, impedindo a atuação de órgãos ambientais regionais. Contudo, criou-se o ICMBio em 2007 e foi aprovado o Decreto nº 12.017, de 24 de abril de 2009, o qual altera o texto original da APA-PC fazendo com que o licenciamento ambiental nesta área seja de responsabilidade do Ibram.

Existia uma Secretaria do Meio Ambiente, no momento anterior à criação da APA-PC, esta deveria fiscalizar e realizar o licenciamento ambiental no DF, contudo era conivente com as ações de degradação realizadas. Foi assim que Dr. Alexandre Camanho, procurador federal, utilizou-se de três órgãos para atuar no DF: o Instituto Brasileiro Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (Iphan) e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Com isso, independentemente ao argumento utilizado para recorrer a esses órgãos, a tese que foi construída para possibilitar a atuação do procurador é que eles estavam no Distrito Federal, o qual possuía um volume imenso de áreas da Terracap, e como essa agência possuía participação acionária da União, assim em todos os momentos que havia um desrespeito com o patrimônio da União, o interesse desta estava em jogo e todos estes órgãos federais concordavam com a intervenção do procurador.

Com isso, foi criada uma rotina mediante a qual se realizavam inspeções-relâmpago, especialmente por meio de embargo de obras, ocorrendo rodízio entre Ibama, Iphan e SPU na aplicação das prerrogativas de fiscalização. Caso fosse uma situação ligada à situação urbanística, recorria-se ao Iphan, se fosse uma questão fundiária buscava-se a SPU e, caso o problema fosse

ligado à questão ambiental, procurava-se o Ibama.

Desse modo, houve necessidade de se empoderar esses órgãos. Isso somente foi possível devido à tomada de notoriedade do Dr. Camanho o qual se tornou um tipo de interlocutor do então ministro do meio ambiente, José Sarney Filho. Além disso, pelas informações obtidas na entrevista aplicada para esta pesquisa, devido ao grande volume de trabalhos os quais Camanho ajudou o ministro, aquele ficou conhecido pelo ministro de estado da Casa Civil, Pedro Pullen Parente. Esse ministro pediu para que o procurador realizasse diversas atividades, as quais deram certo, e assim Camanho começou a postular ideias a favor do Distrito Federal.

Por conseguinte, foi postulado um aumento da capacidade de atuação da Superintendência do Ibama-DF, e para isso foi preciso que houvesse a criação de cargos em comissão, os quais foram conseguidos pelo procurador, segundo o seu relato na entrevista. Em adição, necessitou-se a gestão geral de alguém de confiança para o Ibama-DF, com isso Camanho fez com que fosse indicada para o cargo a senhora Eulália Arlete Machado de Carvalho, “que por ser muito resoluto e valente, pudesse representar uma verdadeira xerife ambiental para o DF”(CAMANHO, 2014).

Destarte, o grupo atuante formado por MPF, Ibama-DF, Iphan e SPU possuía o mapa das invasões e realizavam-se inspeções relâmpago com efetivo municiado. Contudo, o DF fazia parte da 14ª Superintendência do Iphan, a qual era responsável por Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Goiás e o Distrito Federal, mas principalmente Goiás, e todo o esforço nesse momento desta superintendência era no sentido de transformar Goiás Velho em patrimônio da União. Por isso, este órgão não possuía interesse para as questões referentes ao Distrito Federal. Nessa época, o Plano Piloto já se encontrava completamente tombado e não havia fiscalização (CAMANHO, 2014).

Além disso, Camanho relatou em sua entrevista diversos impasses com o ministro de estado da cultura, Francisco Correia Weffort, devido à atuação deste permitindo que se realizassem no DF invasões as quais iam contra a vontade da União. Nestes impasses, o procurador expunha as falhas do ministro, colocando que este não possuía autoridade para intervir no DF, e sim o Iphan que era principal responsável. Esta atitude de Camanho foi apoiada por Pedro Parente e por Sarney Filho, segundo informado na entrevista. Desse modo, levou a um início de diálogo entre o procurador e Francisco Weffort, o qual teria culminado na criação da 15ª Superintendência do Iphan, criada pelo Decreto nº 4.301, de 12 de julho de 2002, com jurisdição no âmbito do Distrito Federal.

Foi indicado para gerir tal órgão Cláudio Queiroz, professor da Universidade de Brasília e discípulo de Oscar Niemeyer. Dessa forma, pelo relato feito, o Dr. Alexandre Camanho completou sua atuação quanto ao aumento do poder e da influência desses órgãos regionais no DF. Já na Secretaria do Patrimônio da União/DF encontrava-se Raimundo da Silva Ribeiro Neto, o qual foi nomeado, em 2000, gerente regional do patrimônio da União, pelo presidente Fernando Henrique

Cardoso.

Criara-se, portanto, uma estrutura de atuação para proteção ambiental, urbanística e patrimonial do Distrito Federal. Camanho dizia “patrimônio tombado é patrimônio federal”. O entorno também foi área de atuação. As terras da Terracap eram em parte da União, que controla 49% da agência. Foi criada por Camanho uma jurisprudência a seu favor, de forma que ele poderia atuar em todas as regiões do DF. Pelo que foi explicado na entrevista, ele fez um pacto com os promotores do DF, pois eles começaram a questionar quanto à atuação de Camanho, afirmando que as atribuições de controle eram deles. Os promotores regionais queriam atuar, mas não estavam obtendo o resultado desejado. Assim, Camanho propôs: “para não ter problema de atribuição, para não ficarem os adversários jogando com o conflito de atribuições nossos, a gente faz o seguinte, nós propomos ações em consórcio entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT) e Territórios, atraindo assim a competência para a justiça federal” (CAMANHO, 2014). Inicialmente, os promotores do MPDFT teriam ficado relutantes, mas compreendido que não havia outra possibilidade. Camanho propôs ações de improbidade junto aos promotores regionais contra o governador Joaquim Domingos Roriz e contra determinados deputados distritais. Esta foi a forma pela qual o procurador conseguiu estabelecer uma aliança estratégica com o MPDFT. Evitando, assim, que o MPF e o MPDFT realizassem investigações repetidas. Cada órgão realizaria suas ações, mas regularmente encontrar-se-iam para assinar juntos essas ações, impedindo, desse modo, que a parte contrária questionasse de quem era a jurisdição.

Nesse momento, o governador era Joaquim Roriz. O governo do Distrito Federal não tinha uma forte atuação contra as grilagens, na época foram acusados alguns deputados distritais como José Edmar (PMDB) de participar da coordenação dessas invasões. Era especulado que o governador fazia vista grossa, e por terceiros realizava um processo de grilagem e de invasões, trazendo pessoas de outros estados como Edmar. Ainda assim, estes eram Já este utilizava líderes comunitários, e desse modo, de um dia para outro, teria criado a cidade chamada Itapoã, sobre um terreno exclusivamente da União. Com isso, a SPU-DF declarou para Camanho que dezenas de milhares de pessoas estavam estabelecendo-se e não havia possibilidade de solucionar a questão (CAMANHO, 2014). O caminho tomado pelo procurador foi levar a imprensa durante nove dias seguidos perguntando quem era o responsável pela invasão, e logo Pedro Maravalha, mais conhecido como Pedro Barbudo, afirmava que era o líder e que a cidade era dele. No nono dia foi reunido o material coletado e o procurador, junto com a polícia federal, conseguiu a prisão de Pedro.

Nesse mesmo momento, aconteciam várias irregulares concomitantes, existiam invasões de terras em larga escala como em Itapoã. Nas áreas nobres, realizaram-se grilagens que se transformaram em condomínios de luxo, os quais nesse período foram indicados como fazendo

parte de um trabalho de Pedro e Márcio Passos.

Além disso, tendo sido reforçadas estruturas no Ibama-DF e no Iphan-DF. Camanho não somente realizou consórcios com o MPDFT, como também passou a propor ações civis públicas junto ao Ibama-DF e ao Iphan-DF. Criavam-se, então, as condições, considerando-se a já iniciada interlocução com Pedro Parente, para que o MPF enfrentasse as irregularidades fundiárias no DF. O presidente Fernando Henrique Cardoso começou a demonstrar preocupação com a situação do Distrito Federal. Os procuradores Alexandre Camanho, Guilherme Zanina Schelb e Luiz Francisco Fernandes de Souza dialogavam com os órgãos federais de inteligência sobre o caso do DF e a responsabilidade de Joaquim Roriz nas irregularidades fundiárias, segundo relatou o procurador (CAMANHO, 2014).

Pedro Parente, mediante o conhecimento desses fatos, teria expressado a vontade do Presidente da República de solucionar esta situação. Visava-se tirar os poderes do governador para que o governo federal pudesse barrar as irregulares que ocorriam sem nenhuma fiscalização no Distrito Federal. Para isso, pensou-se um tipo de intervenção “branca” e para tanto foi escolhida a criação de uma Área de Proteção Ambiental (APA). O presidente Fernando Henrique possuía um pacote de unidades de conservação que seriam criadas. Foi pensado e delimitado o território da futura Área de Proteção Ambiental do Planalto Central (APA-PC) em segredo. Foi acordado entre Pedro Parente e Alexandre Camanho o empoderamento do Ibama-DF, para fiscalizar com eficiência, além da criação das UCs. (CAMANHO, 2014).

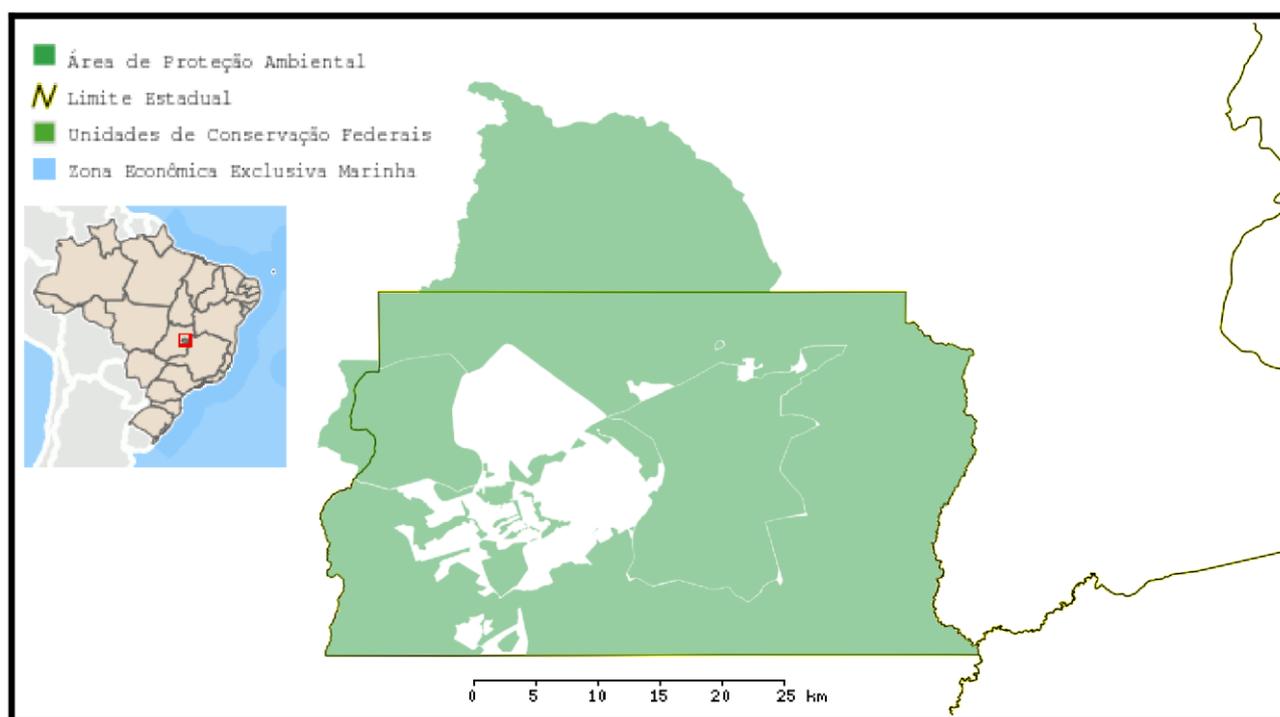
Houve uma forte atuação do citado procurador junto ao Ibama-DF, para verificar todas as autorizações expedidas pela gestão ambiental do Distrito Federal. Além disso, houve um trabalho conjunto com a imprensa. Joaquim Roriz buscou agir de forma contrária à criação da APA-PC, movendo ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, as quais não surtiram efeito. Nas palavras de Camanho (2014): “fizemos uma corrosão na legitimidade dele (Roriz), fizemos um trabalho de minar a autoridade legítima dele, vinculando-o a uma série de irregularidades, todas reais”.

A criação da APA-PC, assim, foi o arremate jurídico para um conjunto de trabalhos que haviam sido realizados. O surgimento desta UC foi amplamente apoiado pela sociedade civil, devido à aura de irregularidades presentes nas obras e na inação do GDF quanto a invasões de terrenos públicos.

Dessa forma, através do Decreto nº 9.468, de 10 de janeiro de 2002, foi criada a Área de Proteção Ambiental do Planalto Central (APA-PC), localizada no Distrito Federal e no Estado de Goiás, visando proteger os mananciais, regular a utilização dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da região (BRASIL, 2002).

Conforme o decreto (art. 2º), ficam definidas as delimitações da APA-PC por meio do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, o qual foi:

“publicado pelo Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Governo do Distrito Federal, em dezembro de 1997, das cartas topográficas em escala 1:25.000 do Sistema Cartográfico do Distrito Federal, e das cartas topográficas editadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística nas escalas 1:1.000.000 e 1:250.000, com o seguinte memorial descritivo: começa na interseção da linha divisória sul do Distrito Federal com o Rio Descoberto, ponto extremo sudoeste da divisa do Distrito Federal com Goiás (ponto 1); segue pelo Rio Descoberto, a jusante, acompanhando a divisa, até o extremo noroeste do Distrito Federal (ponto 2); segue pela linha divisória, em direção leste, até atingir o Rio do Sal (ponto 3); segue a jusante pelo Rio do Sal, até sua foz no Rio Maranhão (ponto 4); segue a jusante pelo Rio Maranhão até a confluência com o Córrego Cachoeira (ponto 5); segue a montante pelo Córrego Cachoeira, até sua nascente (ponto 6); segue pelo divisor de águas local entre o Córrego Fundo e o Ribeirão Cocal até atingir a estrada que vai para Planaltina de Goiás (ponto 7); segue por esta estrada, em direção ao Distrito Federal, até atingir a linha divisória entre Goiás e o Distrito Federal (ponto 8); segue contornando os limites do Distrito Federal, em sentido horário, até atingir o ponto em que esta cruza a BR-040 (ponto 9); segue pela BR-040 e pela DF-003, em direção norte, até atingir o limite da Zona Urbana de Consolidação de Brasília - Cruzeiro - Candangolândia - Núcleo Bandeirante – Setor de Mansões Parque Way - Lago Norte - Lago Sul - Paranoá, conforme definida no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (ponto 10); segue pelo limite desta Zona, no sentido anti-horário, até o ponto de coordenadas planas aproximadas E= 187.015m e N= 8.257.160m, situada no ponto de interseção com a Zona Urbana de Dinamização Guará - Núcleo Bandeirante - Brasília - Taguatinga - Ceilândia - Samambaia - Riacho Fundo - Recanto das Emas (ponto 11); segue no sentido anti-horário pelo limite desta Zona, até a interseção com a Zona Urbana de Dinamização do Gama (ponto 12); continua no sentido anti-horário, contornando o limite desta Zona, até atingir o limite da Zona Urbana de Dinamização de Santa Maria (ponto 13); continua pelo limite externo desta Zona, até atingir a divisa do Distrito Federal com Goiás (ponto 14); segue pela linha divisória do Distrito Federal, em direção oeste, até encontrar o Rio Descoberto, ponto inicial desta descrição” (ART. 2).



**Figura 4.** Mapa mostrando as delimitações da Área de Proteção Ambiental do Planalto em verde. Central. Fonte: ICMBio.

Inicialmente, essa UC foi fiscalizada e gerenciada pelo Ibama, o que mudou com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em 2007, o qual ficou responsável por gerir todas as UCs federais. Já em 2009, através do Decreto nº 12.017, “o licenciamento ambiental e a supervisão dos demais processos dele decorrentes serão realizados

pelos órgãos e entidades ambientais competentes, nos termos do que dispõe o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981” (art. 1º), transferindo-se assim estas atividades para o Instituto Brasília Ambiental (Ibram)”.

Em adição, foi instituída a Lei Complementar nº 140 de 2011, que determina várias peculiaridades para as APAs. No Capítulo III, referente às ações de cooperação, o art.7º estipula as ações administrativas da União, a qual em seu inciso XIV, alínea d, determina que o governo federal tem de promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Já o inciso XV, alínea a, determina que se deve aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs.

Em acréscimo, o art. 8º da lei complementar estipula as ações administrativas dos estados. E assim determina em seu inciso XV que o governo estadual deverá promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). E na alínea a, inciso XVI, designa que o Estado deve aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

O art. 9º da lei complementar define as ações administrativas a cargo dos municípios. Pela qual na alínea b, de seu inciso XIV, prescreve que o governo municipal, observadas as atribuições dos demais entes federativos, promoverá o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos localizados em UCs instituídas pelo município, exceto em APAs. E em seu inciso XV, alínea a, incumbe aos governos locais a aprovação da supressão e do manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas por eles, exceto APAs.

Já para o Distrito Federal são estipuladas as ações administrativas previstas no arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 140/2011. Mas essa lei ainda institui no art. 12 que, para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às APAs.

Visando ainda descentralizar a gestão das APAs, o texto do parágrafo único do art. 12 determina que a definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o caput, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7:

Art.7º.....  
 .....XIV.....  
 .....a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;  
 b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;  
 e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;  
 f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;  
 h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Art.8º.....  
 .....XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

Art.9º.....  
 .....XIV.....  
 .....a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Salienta-se, dessa forma, que através da LC nº 140/2011, as APAs são as únicas UCs nas quais o órgão gestor da área protegida não vira automaticamente o órgão licenciador. Com isso, no Distrito Federal, o Ibram é o órgão executor responsável pelas licenças ambientais na APA-PC. Antigamente, era o Ibama-DF o responsável por lei pelo licenciamento na APA-PC, mas isto foi modificado com o Decreto nº 12.017/2009 e pela já mencionada lei complementar.

Vale acrescentar o comentário do superintendente da Superintendência do Ibama-DF, Sr. Luiz Eduardo Leal de Castro Nunes: “a APA-PC passou por uma criação, no governo de Fernando Henrique, proveniente de uma assustadora ocupação irregular do solo, e, na verdade, foi uma intervenção no DF na questão da ocupação do solo”. Além disso, quanto à situação anterior à criação, Nunes afirma: “havia um total descontrole da ocupação”, “na minha visão, ocorreu uma intervenção branca na questão de ocupação do solo do Distrito Federal, veio para regularizar a situação e trazer um mínimo de controle a isso” (NUNES, 2014).

Um dos principais pontos em questão nesta pesquisa foi a peculiaridade da APA-PC, pois no momento de sua criação o órgão responsável pelas UCs federais no território do DF era o Ibama-DF. Nunes exprime: “no decreto de criação, diferentemente de todas as Unidades de Conservação, no caso específico das APAs, tinha um artigo que dizia que o licenciamento ambiental na APA do Planalto Central seria feito pelo órgão federal” (NUNES, 2014). Isso evidencia que a principal preocupação era o controle das ocupações irregulares, mais do que propriamente a proteção ambiental do bioma cerrado.

Para Nunes (2014), apesar de ter sido importante como ferramenta de controle da situação caótica que se encontrava o DF, o licenciamento ambiental deveria ser devolvido paulatinamente para a administração ambiental distrital. Com a criação do ICMBio, a administração de todas as UCs federais foi para este órgão. Como já foi explicitado anteriormente sobre a mudança realizada

no decreto de criação por meio do Decreto nº 12.017/2009, Nunes comenta sobre isto frisando que a diferença focou no parágrafo que dizia sobre o licenciamento ambiental no DF, devolvendo a responsabilidade para o estado. Nunes (2014) declara que existiam setecentos (700) processos de licenciamento no DF sob a responsabilidade do governo federal, e buscou-se de certa forma fazer-se um saneamento para que fosse entregue ao DF, e assim foi feito. Pode-se inferir que pela pequena quantidade de processos de licenciamento no Distrito Federal remontam de necessidades locais provenientes da comunidade e, com isso, devem ser controladas pelo Ibram. Contudo, é de extrema importância que essas atividades respeitem o Plano de Manejo da APA-PC.

Nesse sentido, é interessante apresentar uma notícia do momento referente a essa mudança:

Licenciamento ambiental na APA do DF agora é responsabilidade do GDF

Publicado por Victor Tagore em 2 de maio, 2009

Sete anos após a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, o licenciamento de obras e empreendimentos na região volta para a responsabilidade do GDF. Decreto publicado ontem no Diário Oficial da União determina que o governo local retome todos os processos ambientais relacionados à APA. Essa é uma antiga reivindicação do governador José Roberto Arruda, que só conseguiu o sinal verde do governo federal após extensas negociações políticas que envolveram a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, e até o presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Agora, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma) vai discutir a transferência dos processos com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), antigo responsável pela APA. A expectativa do GDF é de que a medida acelere a regularização de condomínios irregulares. Isso porque o Grupo de Análise de Parcelamentos (Grupar) realiza de forma conjunta o licenciamento ambiental e a análise dos projetos urbanísticos. No Ibama, tramitam hoje processos de grandes regiões como Vicente Pires e o Grande Colorado. Juntas, essas duas áreas têm quase 100 mil moradores. O Correio entrou em contato com o Ibama-DF, mas ninguém do órgão federal quis comentar as mudanças.

O decreto publicado ontem encerra uma polêmica que se arrasta desde 2002, quando a APA do Planalto Central foi criada. A medida foi tomada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Na época, o governo federal estava preocupado com o total descontrole sobre as ocupações urbanas no Distrito Federal. Condomínios irregulares surgiram sem nenhum tipo de licenciamento ou autorização do poder público. De acordo com o texto do decreto de FHC, a APA foi criada “com a finalidade de proteger os mananciais, regular a utilização dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da região”.

O art. 5º do decreto de 2002 determinou que o Ibama ficaria responsável pelo licenciamento ambiental para empreendimentos públicos ou privados, como novos loteamentos, expansão de serviços públicos de água, esgoto ou energia, remoção de vegetação, abertura de ruas ou para a instalação de qualquer atividade potencialmente poluidora. Ou seja, todos os processos de regularização de condomínios irregulares, autorização para obras particulares ou construção de qualquer infraestrutura pública dependiam na prática do aval do Ibama.

Desde a criação da APA-PC, o GDF passou a lutar para retomar o controle sobre os licenciamentos na região. Um mês depois de assumir o Executivo, Arruda enviou uma minuta de decreto ao presidente Lula, propondo a transferência do controle da APA-PC. O governador travou batalhas – algumas públicas, outras de bastidores – contra o Ibama e reclamou muito da lentidão na emissão de licenças ambientais (CAMANHO, 2014). O principal argumento usado pelo GDF para retomar o poder de licenciar foi que a época de invasões e ocupações irregulares de terras havia

ficado no passado:

#### Autonomia

Ontem, Arruda comemorou a novidade durante a cerimônia de lançamento das obras da EPTG. “Queria agradecer ao presidente Lula pelo decreto que autoriza a transferência do licenciamento de obras do Ibama para o Ibram (Instituto Brasília Ambiental). Essa decisão devolve a Brasília a sua autonomia”, disse o governador. “O Distrito Federal era a única unidade do país que não podia licenciar suas próprias obras. O Ibama, como órgão nacional, ficava sobrecarregado”, completou.

Além da questão política, também há fatores econômicos por trás da disputa pelo controle da APA. Isso porque as taxas por emissão de licenças e as cobranças por compensação ambiental iam todas para os cofres do Ibama. “Agora, esses valores virão para o fundo ambiental do DF e poderão ser investidos nas nossas próprias unidades de conservação”, destaca o presidente do Ibram, Gustavo Souto Maior. Só para o licenciamento do Setor Noroeste, o Ibama cobrou uma taxa de 2,1% sobre o preço total do empreendimento. Levando em consideração o valor estimado do bairro — R\$ 2 bilhões —, a cobrança pode ter superado os R\$ 4 milhões.

O decreto de ontem determina que o Instituto Chico Mendes ficará responsável pela administração e gestão ambiental da APA do Planalto Central. Os técnicos do instituto vão criar um conselho consultivo para apoiar a administração da área e para supervisionar o plano de manejo. Em alguns tipos de empreendimentos, o Instituto Chico Mendes terá de ser consultado sobre a emissão da licença. Fonte: Correio Braziliense

Compreende-se, portanto, que a questão do licenciamento, por influir diretamente nos empreendimentos desenvolvidos no âmbito das diversas esferas federativas, faz parte de um jogo político atuante, envolvendo empresas e governo, em uma rede de atores que não quer ser barrada pela legislação ambiental. E é por isso que se espera um apaziguamento da situação por meio do Plano de Manejo da APA-PC e do ZEE-DF realize-se um trabalho mais eficaz na proteção dos recursos ambientais no Distrito Federal.

## 4.2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO IBAMA-DF

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis foi criado em 22 de Fevereiro de 1989, pela promulgação da Lei nº 7.735. Realizando uma integração da gestão ambiental no Brasil, a qual era realizada por diversos órgãos os quais suas atividades se permeavam e às vezes se contradiziam.

Mas o que se vivencia na gestão ambiental brasileira é uma crescente desconsideração com os recursos naturais, pois há uma pulverização na estrutura administrativa, na qual cada órgão ambiental possui poucos recursos para barrar todas as atividades degradantes (NUNES. 2006).

A Superintendência do Ibama no DF, afirmou o procurador Dr. Alexandre Camanho (2014), tornou-se um super-órgão no momento anterior à criação da APA-PC, como já exposto anteriormente. Foram instituídos diversos cargos comissionados DAS (grupo de Direção e Assessoramento Superiores), os quais são cargos de chefia de confiança, sendo esta depositada pelo governo federal, ou seja, o empoderamento do Ibama-DF foi um trabalho de aumento na credibilidade do trabalho do órgão no âmbito do DF.

O superintendente da Superintendência do Ibama no DF, Sr. Luiz Eduardo Leal de Castro Nunes, na entrevista, comenta sobre a questão de mudanças na responsabilidade quanto ao licenciamento no Distrito Federal: “diversos instrumentos que a gente tem de controle, isso é uma grande confusão que a gente sempre teve”. O intuito do superintendente foi atribuir a grande quantidade de instrumentos de gestão ambiental uma certa falta de controle por parte da administração de modo a não aplicar nenhum deles de forma correta.

Após o processo de criação da APA-PC, a responsabilidade pelo licenciamento no DF passou para o Ibama-DF, este com mais poder para dar conta da grande quantidade de trabalho. Contudo, Nunes (2014) acrescenta o fato da instituição do Decreto nº 12017/2009, que modificou exatamente a peculiaridade que a APA-PC teve em seu surgimento, a qual determinava que o licenciamento ambiental fosse realizado pelo governo federal. Luiz Nunes considerou um ponto importante o retorno da responsabilidade para a gestão ambiental do DF. Em outros comentários de Nunes (2014), este evidencia que a mudança de gestão foi facilmente acatada devido à grande quantidade de trabalho referente a diversos graus de degradação que aconteciam no Distrito, com isso facilitando as atividades do Ibama.

Outro ponto em questão, enquanto o licenciamento na APA-PC era de responsabilidade do governo federal, era a grande dificuldade instaurada em alguns momentos, pois o GDF não tratava os empreendimentos e principalmente os licenciamentos governamentais como parte do programa de governo. Com isso, órgãos iam ao Ibama realizar solicitações independentes, como a Companhia Energética de Brasília (CEB) pedia para instalar a iluminação no Riacho Fundo, a Novacap pedia

para asfaltar essa RA, vinha a Terracap e solicitava a permissão para realizar parcelamento de solo e a Caesb pedia para instalar o sistema de esgotos do local, não existia articulação, e Nunes (2014) afirmou que isso atrapalhava demais. Ainda aparecia o Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal (DER-DF) afirmando não ter condições de atender a demanda viária naquele momento.

Estes diversos pedidos ao Ibama geravam um volume imenso de fracionamentos do licenciamento ambiental, até que em um determinado momento este órgão focou-se nos principais projetos do DF, realizando, assim, um estudo completo das necessidades de determinadas regiões.

As secretarias do Distrito Federal não atuavam e não se organizavam para gerenciar as agências públicas do DF, estruturando a atuação delas entre si, assim levando a ações individualistas da CEB, Caesb, DER, Novacap e Terracap. Cada uma recorria para que sua atividade fosse atendida com prioridade, e assim acontecia a pressão política, para determinar quem se atenderia primeiro. Com isso, foi criada uma secretaria especial onde foram concentrados todos os processos de licenciamento do governo, fazendo com que os processos chegassem de forma um pouco mais organizada para o Ibama.

Nunes (2014) fala também que existiam licenciamentos emergenciais como de Vicente Pires, Estrutural, Porto Rico, Sol Nascente, em uma atuação conjunta do Ibama com o Ministério Público (MPF e MPDFT), nos termos de ajustamento de conduta, para que fosse realizado um licenciamento mais ágil. Eram situações em que já havia ocupação humana, e com isso chamava-se licenciamento corretivo, em uma ação junto ao MP para se evitar uma ação civil pública. Recorria-se ao procurador Camanho para que fossem solucionados em conjunto os problemas quanto ao licenciamento corretivo nas invasões.

Além disso, é importante frisar a dificuldade de conciliação entre os diversos órgãos. No Distrito Federal há a Reserva Ecológica da Biosfera do Cerrado – RBC. A Reserva da Biosfera do Cerrado no Distrito Federal foi institucionalizada pela Lei nº 742, de 26 de julho de 1994, a qual definiu o sistema de gestão e o zoneamento. É composta por área núcleo e zonas de amortecimento e de transição, ocupa uma área de aproximadamente 230.000 hectares e alcança cerca de 40% do território do DF (DOYLE, 2009).

Há também no DF a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF), que é uma região integrada de desenvolvimento econômico, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto n.º 7.469, de 04 de maio de 2011, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal. São de interesse da RIDE as atividades públicas comuns aos entes federativos que a integram, nas áreas de: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de

esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; serviços de telecomunicação; turismo; e, segurança pública. A Ride-DF deve possuir um Zoneamento Ecológico-Econômico. São vinte (20) municípios no entorno do DF.

O objetivo do surgimento da Ride/DF foi coordenar as ações entre os municípios limítrofes e o DF. Assim, permitindo um trabalho conjunto da União, Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal, com o intuito de apaziguar os efeitos negativos da ocupação desordenada e das desigualdades regionais (VICENTE, 2012).

A presença da APA-PC, da RBC e da RIDE-DF como objetos de regulação de uma mesma área complica consideravelmente a gestão desta, pois cada um está em uma esfera de poder. Está sendo feita uma instrução normativa Interna no Ibama mudando a jurisdição, pela qual se incorporarão onze (11) municípios do entorno de Goiás. Contudo, atualmente não há um controle sobre as regiões do entorno do DF quanto a empreendimentos que influenciam diretamente na estrutura metropolitana do Distrito Federal, mas, por enquanto, os licenciamentos ambientais referentes a essas regiões são realizados pelo órgão ambiental de Goiás. Entretanto, existe a Secretaria de Entorno na estrutura governamental do GDF. A linha geográfica que delimita o distrito não existe ambientalmente, todas as obras realizadas no entorno impactam maciçamente nos recursos naturais disponíveis na região da Capital Federal. Esse é o foco do Ibama atualmente, deixando de visualizar problemas pontuais para analisar questões interestaduais. Para Nunes (2014), esse é o papel diferenciado do Ibama.

### **4.3 A CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE**

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é uma autarquia criada em 2007, ligada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), durante a gestão da ministra do meio ambiente, Marina Silva, e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A situação do surgimento do instituto foi bem instável, muitos consideravam desnecessária a sua criação, que seriam mais gastos para um governo que não dispunha destes recursos (GRAHAL, 2014).

Foi com a aprovação da Medida Provisória nº 366, de 13 de junho de 2007, que aconteceu o desmembramento do Ibama. Esta MP resultou na Lei nº 11.516, 28 de agosto de 2007, cabendo assim ao ICMBio executar as ações do Snuc, dando maior atenção às UCs federais, executando programas de pesquisa, preservação, proteção e conservação da biodiversidade, além disso, exercendo poder de polícia ambiental para proteção das UCs federais.

É muito difícil administrar um órgão que atualmente possui cerca de 2.500 funcionários para trabalhar por todo território nacional, são 11 (onze) Coordenações Regionais (CR), que supervisionam os Núcleos de Gestão Integrada (NGI). As UCs federais são atualmente 314 e cobrem aproximadamente 10% do território nacional (GRAHAL, 2014).

O Instituto Chico Mendes designa uma administração direta localizada dentro de cada Unidade de Conservação. Com isso a APA-PC é coordenada e estruturada pelo ICMBio.

O ICMBio não faz licenciamento ambiental, afirmou o chefe da APA-PC, Sr. Grahal Benatti (2014). Caso um determinado empreendimento cause impacto em UC federal, o Ibram encaminhará para o Chico Mendes.

Benatti (2014) explica sobre a situação antes da criação do ICMBio, afirmando que o órgão ambiental responsável quando foi criada a APA-PC era o Ibama-DF (além de tratar de todas as questões sobre UCs federais). A autarquia, por meio do decreto de implantação da APA, seria o órgão executor do licenciamento ambiental, e com isso não era colocada em prática a questão da autorização, devido ao papel desempenhado pelo Ibama-DF na época.

Benatti (2014) frisa que ocorreram muitas brigas do GDF contra o governo federal para retomar o licenciamento ambiental, o que aconteceu em 2009, por meio do Decreto nº 12.017. E nesse período também se criou o Chico Mendes. No início, o Ibama ainda realizava licenciamentos, e assim o ICMBio fornecia autorizações.

Posteriormente, ocorreu a passagem da atividade de licenciamento para o governo distrital e o ICMBio continuou autorizando, não sendo modificada a situação deste órgão em nada. O chefe da APA comenta que o motivo expresso como referente à criação do Chico Mendes na época foi que as

UCs federais precisavam de um órgão específico para cuidar delas, porque o Ibama não estava conseguindo suprir essa tarefa. De certa forma, este motivo era realidade, pois o Ibama possuía muitas ocupações e assim deixava as UCs para segundo plano, contudo, esta situação era resultado de uma má gestão, não necessariamente havendo a imprescindibilidade de se criar outro órgão (GRAHAL, 2014).

Benatti (2014) afirma que ele foi contrário à criação do ICMBio, questionou bastante esta decisão do governo federal e participou de greves. Todavia, hoje ele defende o instituto, colocando a importância de um bom funcionamento desse órgão visando uma boa estruturação e atividade das UCs federais. Em sua visão, houve um processo consideravelmente conturbado de sua criação, mas foram solucionadas as questões referentes a isso.

Segundo o entrevistado (BENATTI, 2014), no momento atual, o ICMBio possui um diálogo principalmente com o Ibram, representando um contato com a atuação do GDF. Em uma situação ideal, o Chico Mendes deveria ter uma maior troca de ideias com os diversos órgãos do DF, contudo a equipe da APA-PC é muito pequena, e esta possui muitas responsabilidades, não existindo assim a possibilidade dessa comunicação mais intensa.

O ICMBio hoje desempenha suas atividades específicas como fazer autorizações, fiscalizações dentro da APA e questões de recuperação de áreas. Este órgão está realizando educação ambiental, mas o mais próximo da participação social são as reuniões do Conselho da APA-PC. Restando-se pouquíssimo tempo para uma gestão mais efetiva. Realizando uma agenda mais reativa (GRAHAL, 2014). No ano de 2013, aumentou-se em duas pessoas o efetivo da APA-PC e assim diminuiu-se o passivo do órgão. Ainda assim, a quantidade de funcionários do ICMBio é claramente insuficiente para desempenhar bem o papel do órgão, comparativamente com órgãos de outros países. Nos Estados Unidos, o órgão de serviços de parques possui cerca de oitenta mil pessoas (BENATTI, 2014).

Compreendendo-se como foi criada a APA-PC e como a responsabilidade do licenciamento ambiental no território dela alternou entre alguns órgãos, salienta-se a importância necessária do entendimento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF para entender a relação do GDF quanto à ocupação territorial e ao licenciamento ambiental.

#### **4.4 PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL DE 2009**

O plano diretor é um dos mais importantes instrumentos de desenvolvimento da política urbana. Sua elaboração está prevista na Carta Política, a qual possui um capítulo específico sobre a matéria (arts. 182 e 183). O art. 182 preceitua que o plano diretor é instrumento obrigatório da política de desenvolvimento e de expansão urbana de cidades com mais de vinte mil habitantes. Diz a Constituição Federal que essa política tem o objetivo de ordenar o absoluto desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem estar de seus habitantes. Em adição, determina que o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal e assim deve definir o conteúdo da função social da propriedade, baseando-se nas exigências do ordenamento urbano (GANEN; CAVALCANTE; OLIVEIRA; SILVA, 2008).

Essas disposições constitucionais foram regimentadas pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Este atua juntamente a um sistema integrado de instrumentos, no qual o plano diretor é o “centro” da política urbana, orientando a aplicação das outras ferramentas de gestão urbanística. São nas diretrizes do plano que são definidos os objetivos da política urbana, determinando, assim, as particularidades de cada cidade. O plano diretor estipula as normas imperativas aos agentes públicos e particulares, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001)

O plano diretor é obrigatório pela Constituição de 1988 para cidades com população superior a 20.000 habitantes. Pelo Estatuto da Cidade, também é exigido o plano diretor de municípios onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no art. 182, § 4º, da Constituição Federal (o imposto sobre a propriedade predial, o parcelamento ou edificação compulsórios, o territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública), com o objetivo de promover o adequado aproveitamento de propriedades urbanas não edificadas.

O plano diretor deve delimitar as áreas rural e urbana do município e as zonas onde se pretende incentivar, qualificar ou coibir a ocupação, com base nas condições do meio físico e de infraestrutura, nas características da ocupação existente e nas necessidades de proteção ambiental. O zoneamento expresso no plano diretor deve prever, por exemplo, as regiões de pouca ocupação que se quer povoar; aquelas com infraestrutura completa e vazios urbanos que se quer adensar e as regiões de interesse paisagístico ou ambiental a serem preservadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

O plano diretor é aprovado por lei sendo obrigatório seu cumprimento pela população e pelo Poder Público. Para que este seja legítimo, sua formulação deve ter ampla participação social em

debates e audiências, de modo que sejam avaliadas as necessidades da sociedade. Um ponto importante é que, pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor deve ser revisto a cada dez anos, visando abarcar as mudanças da conjuntura política e social.

Como dito anteriormente, a Lei Orgânica do Distrito Federal exigiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT-DF), definindo regras básicas de ocupação e uso do solo, além de critérios para esta ocupação e uso do modo sistêmico, estruturando os órgãos distritais em um Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF (Sisplan), contando com a participação popular. Também estabeleceu Planos Diretores Locais para cada aglomeração urbana, onde as questões de ocupação e de uso do solo considerariam maior detalhamento.

Já no mandato de José Roberto Arruda foram extintos os Planos Diretores Locais e outros instrumentos, mas sem contar com respaldo constitucional pelo Projeto de Alteração da Lei Orgânica (PELO 13/2007). O PDOT/DF atual foi aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009 e não obedeceu aos critérios legais de participação popular.

Além disso, vale frisar que consta na Constituição Federal em seu art.182 as diretrizes referentes à política urbana municipal. Já que o DF apresenta um plano diretor como um município logo também fica sujeito a legislação federal a qual estipula no parágrafo § 1º deste artigo que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Contudo, a política pública da APA-PC está *embeddedness* (inserida) em uma rede de atores composta por ONGs ambientais, empresariado desenvolvimentista, ICMBio, Ibram, Ibama-DF, SEMARH, entre outros. O fato é que, apesar desta rede apresentar muitos vazios estruturais e laços fracos entre estes atores políticos, não é fácil de serem apresentadas ideias inovadoras para modificar a situação fundiária do DF. A ocupação desordenada manteve-se presente por tantos anos que começou a fazer parte da política distrital. Com isso, o GDF consegue organizar atualmente somente parte da ocupação territorial por meio do PDOT/DF, pois a sociedade brasiliense, sendo esta formada por pessoas físicas ou jurídicas, tem tanta certeza da possibilidade de regularização de ocupações que possivelmente causaram grande degradação ambiental que utiliza essas ocupações como moeda de troca com o governo distrital.

#### 4.5 PLANO DE MANEJO DA APA-PC

Este instrumento de gestão relativo à APA-PC está sendo elaborado empresa Geo Lógica Consultoria Ambiental, contratada por edital público de licitação, sendo supervisionado pelo ICMBio. Juntamente ao PDOT-DF, o plano de manejo realiza estudos que fazem parte do diagnóstico ambiental os quais avaliam os planos, programas e projetos governamentais. Com isso, considera-se cada zona e diretrizes do PDOT considerando a APA-PC.

O chefe da APA-PC, Sr. Grahal Benatti, comenta que o plano de manejo é um instrumento de gestão o qual está descrito na Lei do Snuc. Essa lei estipula que ele deve ser feito para todas as UCs, inclusive estabelecendo um prazo de no máximo de cinco (5) anos após a criação da unidade. A APA-PC foi criada em 2002, quando se aproximou do prazo máximo o Ministério Público começou a cobrar do Ibama a formulação de seu plano de manejo (BENATTI, 2014).

Com isso, o Ibama começou a se organizar devido a esta cobrança do MP. Existia uma multa do Departamento de Estradas e Rodagens do Distrito Federal (DER-DF), a qual este fez uma conversão da multa para o serviço de formulação do plano de manejo. Foi elaborado o termo de referência para contratar a empresa que elaboraria este instrumento, e assim através de licitação, a Geo Lógica Consultoria Ambiental foi contratada.

Foi realizado um rebatimento entre os produtos do plano de manejo e os do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), comparando-se para visualizar possíveis diferenças, e assim conseguiu-se ajustar algumas dúvidas.

Em 2007, a proposta técnica da Geo Lógica havia sido reprovada pelo Ibama e logo em seguida ocorreu a criação do ICMBio, o que paralisou todas as atividades referentes ao plano de manejo. Essa situação permaneceu até o final de 2008, o que foi conseguido devido à atuação do Sr. Benatti, que se tornou chefe da APA-PC no início desse mesmo ano, e com isso buscou retomar os trabalhos referentes ao plano.

Ainda em um momento anterior à criação do ICMBio, o Ibama havia aceitado uma nova apresentação de proposta técnica pela empresa Geo Lógica e com isso Benatti decidiu retomar desse ponto, segundo seu relato. A empresa reapresentou a proposta, a qual estava mais adequada, resultando em sua aprovação. Contudo, somente em 2010 que foi assinado um contrato para que a empresa fizesse o plano. A perspectiva para que fosse entregue o produto final era de dois anos, mas como o trabalho se tornou muito complexo, o ICMBio teve que fazer diversas correções no estudo que havia sido realizado e, assim, o plano será entregue em 2014. Benatti (2014) afirma que o trabalho do ICMBio na APA-PC encontra-se muito disperso atualmente e ele espera que com o plano de manejo esse ponto seja solucionado. O plano estabelecerá um zoneamento para cada área com suas peculiaridades, assim aumentando o foco de atuação.

Os mesmo participantes do Conselho da APA-PC, em tese, deveriam participar da formulação do Plano de Manejo. Este Conselho Consultivo foi criado pela Portaria nº 66, de 19 de Abril de 2002, e fazem parte de sua composição:

- O Chefe da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central;
- Um representante da Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH;
- Um representante da Terracap;
- Um representante da Universidade de Brasília - UnB;
- Um representante da Agência Goiana de Meio Ambiente;
- Um representante da Agência Nacional de Águas - ANA;
- Um representante da Prefeitura Municipal de Padre Bernardo/GO;
- Um representante da Prefeitura Municipal de Planaltina/GO;
- Um representante da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal Entorno - RIDE/Ministério da Integração Nacional;
- Um representante do Sindicato Rural do Distrito Federal;
- Um representante das Universidades Particulares do Distrito Federal;
- Um representante do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia CONFEA;
- Um representante da Federação das Indústrias de Brasília - FIBRA;
- Um representante dos Condomínios Horizontais;
- Um representante das Organizações Mineradoras;
- Dois representantes do Fórum das Organizações Não Governamentais Ambientalistas do Distrito Federal; e,
- Um representante do Fórum das Organizações Não Governamentais Ambientalistas do Estado de Goiás, sendo que o Conselho será presidido pelo(a) Gerente da APA Planalto Central.

Compreende-se, portanto, que pelo menos teoricamente todos os órgãos que compõem o conselho participam de todo o planejamento de atuação do ICMBio na APA-PC. Benatti (2014) afirma que este seria o ponto ideal, está sendo feito o processo de renovação do conselho, o qual é burocrático.

Visando-se ter-se uma boa atuação do ICMBio, é mantido contato com outros órgãos os quais influenciam na gestão ambiental distrital. Contudo, Benatti (2014) afirma que este diálogo não acontece o quanto se deveria ou necessitaria, sendo que este é feito mais com o Ibram.

Independentemente da comunicação entre os atores que compõe o Conselho Consultivo da APA-PC, cada um influencia de um modo na ocupação territorial da APA. Estes componentes do conselho são os principais atores de modificação desta área de proteção. Possivelmente os atores mais influentes são a FIBRA, os condomínios horizontais e a Terracap. Contudo essencial a compreensão que a rede da APA-PC organiza-se por meio de uma ação coletiva a qual é “marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação” (CALMON; COSTA, 2013). E por isso, todos os atores que compõe a rede são interdependentes e precisam um dos outros para atuar.

Dessa forma, pode-se mapear a rede da política pública da APA-PC como composta por ICMBio, Ibama, SEMARH, Terracap, UnB, Agência Goiana de Meio Ambiente, ANA, Prefeitura Municipal de Padre Bernardo/GO, Prefeitura Municipal de Planaltina/GO, RIDE/Ministério da Integração Nacional, Sindicato Rural do Distrito Federal, Universidades Particulares do Distrito Federal, CONFEA, FIBRA, Condomínios Horizontais, Organizações Mineradoras, Organizações Não Governamentais Ambientalistas do Distrito Federal, Organizações Não Governamentais Ambientalistas do Estado de Goiás, CEB, Caesb, Novacap, Iphan-DF, DER/DF, Agefiz, MMA e as demais secretarias distritais.

#### 4.6 ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO DF

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento, de caráter técnico e político, previsto na Lei Orgânica do DF (LODF) e na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e que possui o intuito de subsidiar as ações de planejamento, de modo a otimizar o uso do espaço e promover o desenvolvimento sustentável do território a partir do conhecimento das vulnerabilidades e potencialidades socioambientais existentes. Aplicado ao DF, divide o território em áreas (zonas) que possuem atributos bióticos, físicos, socioeconômicos e institucionais específicos, determinando uma organização para cada zona visando suprir cada necessidade específica.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do DF (Seduma) está responsável pela elaboração do ZEE-DF, sendo que foi escolhida a Greentec Consultoria e Planejamento Ltda. para realizar a execução técnica do zoneamento por meio do processo licitatório Solicitação de Proposta nº 004/2008, por meio do contrato de serviço nº 21/2009 (UGP/SEDUMA).

Desse modo, o objetivo do ZEE-DF é ser um instrumento de gestão territorial que considere os impactos ambientais e o desenvolvimento social e econômico. Além disso, visa realizar uma integração entre os diversos órgãos que atuam no Distrito Federal, quer sejam federais ou distritais. Com isso, salienta-se que o ZEE constitui um instrumento ao mesmo tempo político e técnico, com o intuito de planejar o território que estimula o desenvolvimento sustentável, mas também com o objetivo de corrigir distorções e conflitos de ordem ambiental, política, social, econômica e institucional.

O PDOT foi instituído e vem sendo revisado sem a perspectiva do ZEE, o qual é o instrumento que deve contemplar, na sua metodologia, os limites dos sistemas naturais e o tratamento integrado das políticas urbanas, rurais e ambientais.

Desse modo, a metodologia de desenvolvimento do PDOT não contempla o Art. 314, parágrafo único, da Lei Orgânica do DF, no que se refere à política urbana. Neste, é previsto como princípio norteador da política de desenvolvimento urbano o “uso ecologicamente equilibrado de seu território”. A metodologia do PDOT não contempla os limites dos sistemas naturais. Isso porque essa atribuição cabe aos instrumentos de Zoneamento Ambiental (ZEE do DF e Zoneamento das Unidades de Conservação), Plano de Manejo da APA-PC e Plano de Gestão dos Recursos Hídricos do DF. Como esses instrumentos estão em fase de formulação, o PDOT não tem base científica e técnica que faça com que suas propostas mantenham o uso ecologicamente equilibrado do território do DF (VERÍSSIMO, 2014).

A Constituição Federal apresenta a relevância dos planos diretores para um bom ordenamento territorial em áreas urbana, mas não trata do ZEE, com isso deixa a cargo do GDF organizar-se e implementar este instrumento. Com isso, apesar de estar previsto na Lei Orgânica do

DF, desde 1993, para estar pronto após 24 meses, depois da promulgação da Lei Orgânica, somente agora em 2014 se pretende que seja mandado o projeto do ZEE para a CLDF.

A questão territorial é tão importante que são projetados diversos instrumentos visando sua estruturação. No Distrito Federal, devido ao seu histórico desenvolvimentista de ocupação desordenada do território, está para ser aprovado o Plano de Manejo da APA-PC e o ZEE-DF, ambos visam complementar o PDOT na gestão territorial e ambiental do DF. Contudo, como foi apresentado no final do capítulo anterior, existe uma grande quantidade de atores atuando na mesma região, causando o problema da ação coletiva, pois todos fazem parte de uma rede e precisam interagir entre si para que possa resolver questões como a ocupação territorial. A política da APA-PC é formada por uma rede complexa formada por ONGs, indústrias, faculdade, órgãos públicos federais e distritais, entre outros, com dificuldades de interação, com isso ainda falta uma forte coordenação da atuação destes atores para que se possa desenvolver de forma ordenada a política urbana nesta região.

## 5. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou mapear a rede da política pública da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central. Os objetivos foram em parte alcançados devido à dificuldade de comunicação com os atores que compõe a rede, contudo, chegou-se a conclusão que a APA-PC é uma rede complexa formada por diversos atores sendo estes indústrias, ONGs, faculdades, órgãos distritais, órgãos federais, entre outros, e apresentam uma grande dificuldade de interação.

Parte dessa dificuldade de se apresentar uma forte interdependência entre os atores de uma rede tão densa quanto esta é a má implementação de instrumentos de coordenação territorial como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, o Plano de Manejo da APA-PC e o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal, sendo que os dois últimos ainda não foram instituídos.

O principal achado foi constatar que historicamente os atores federais deixaram de apresentar grande influência como antigamente sendo que a SEMARH e o Ibram coordenam hoje o licenciamento ambiental na APA-PC. No entanto, os condomínios horizontais são os atores mais presentes no território da APA, sendo estes regulares ou irregulares. Os diversos atores estão buscando atualmente agir de forma independente, o que é difícil de realizar devido ao problema da interdependência. Com isso, a política pública da APA-PC tem de ser fortemente considerada para gestão ambiental do DF devido sua complexidade e representatividade, permeando a atuação de diversos atores presentes.

Acredito ser necessário um mapeamento mais aprofundado da rede da APA-PC para que se tenha um real entendimento do funcionamento desta complexa rede. A minha perspectiva é de que com mais entrevistas envolvendo todos os atores identificados como pertencentes à rede poder-se-á realizar uma pesquisa mais relevante para o entendimento do funcionamento da governança ambiental do DF ligada a APA-PC.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. C. L. Ocupação urbana e impactos ambientais: Vicente Pires – O reverso da ocupação irregular em Brasília/DF. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente, Centro Universitário de Anápolis, Anápolis. 2011.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de, e VIANA, Maurício Boratto. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas / Roseli Senna Ganem (org.) – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Vinte e cinco anos da lei da política nacional do meio ambiente. *Plenarium*, v.5, n.5, p. 236 - 243, out., 2008.

AMBIENTAL GELOGIA, Site da Ambiental Geologia, Estudo Hidrogeoambiental, acessado em 13 de Julho de 2014. O link para obter o acesso é: [http://www.ambientalgeologia.com.br/serv\\_estudo+hidrogeoambiental.php](http://www.ambientalgeologia.com.br/serv_estudo+hidrogeoambiental.php)

BENATTI, Grahal. Entrevistado no dia 25 de Abril de 2014. Brasília, DF.

BRASIL. ICMBio. Planos de Manejo de Unidades de Conservação. acessado em 15 de Julho de 2014. link de acesso: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo.html>

\_\_\_\_\_. Regimento Interno do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental. Decreto nº 28.112, de 11 de Julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal. Decreto nº 26.818, de 18 de Maio de 2006.

\_\_\_\_\_. Cria a Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central, no Distrito Federal e no Estado de Goiás. Decreto nº 9.468, de 10 de Janeiro de 2002.

\_\_\_\_\_. Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Lei Nº 9.985, de 18 de Julho de 2000.

BRASIL. Criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental. Lei nº 6.902, de 27 de Abril de 1981a.

\_\_\_\_\_. Política Nacional do Meio Ambiente. Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4049, de 10 de janeiro de 1978. Aprova Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal, e da outras providencias. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de janeiro de 1978.

\_\_\_\_\_. Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Exposição de Motivos para o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB). Brasília: CDE, 1975.

CAMANHO, Alexandre de Assis. Entrevistado no dia 16 de Maio de 2014. Brasília, DF.

CÂMARA DOS DEPUTADOS/COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; INSTITUTO PÓLIS. 2001. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação.

CAMPOS, Marcelo de Faria; LAXE, Maurício; MASSIMO, Maria de Fátima; MOISÉS, Jorge Gabriel Filho; RESENDE, Luciana; ROSA, Daniel; VASCONCELLOS, Neuza G. S.. *Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental / Ministério do Meio Ambiente*. – Brasília: MMA, 2009.

CODEPLAN. Brasília e sua região polarizada. Brasília: GDF/CODEPLAN, 2003.

CONAMA. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Publicada no DOU nº 247, de 22 de dezembro de 1997, Seção 1, páginas 30841-30843.

DISTRITO FEDERAL. Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN). Síntese de informações socioeconômicas. Brasília, maio de 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística. Termo de Recomendação nº 06/2007. Recomendação à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal (SEDUMA), quanto à Proposta Preliminar de Projeto de Lei Complementar de Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF), a ser apresentada em Audiência Pública no dia 2 de junho de 2007. Brasília, 30 de maio de 2007.

DOYLE, Patrícia Maria Machado Colela. Reserva da Biosfera do Cerrado no Distrito Federal. Brasília, 2009.

LOMAR, Paulo José Villela. Limites e desafios do licenciamento ambiental: uma análise da lei complementar nº 140/2011. In: Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos/Organizadores Diana Meirelles da Motta, Bolívar Pêgo – Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MALAGUTTI, C. J. Loteamentos clandestinos no Distrito Federal. In: PAVIANI, A. (Org.) Brasília-gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Ed. UnB, 1999. p. 57

MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. Introdução. In: Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano. IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

NUNES, Luiz Eduardo Leal de Castro. Entrevistado no dia 29 de Maio de 2014. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Licenciamento Ambiental em Unidades de Conservação: O Caso do Distrito Federal. Brasília: IBEAS, 2006.

PAVIANI, A. (Org.). Urbanização e metropolização: a gestão dos conflitos urbanos em Brasília. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

PIMENTEL, Antônio Martins de Azevedo. Histórico da mudança da capital federal. In: Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, tomo LXXIII, parte 1, 1910, p. 280.

VERÍSSIMO, Mônica. Questões a serem consideradas no PDOT. Fundação SD – Sustentabilidade e

Desenvolvimento. Brasília, acessado em 26 de agosto de 2014 em:  
[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAOAO&url=http%3A%2F%2Fcongressoemfoco.uol.com.br%2Fupload%2Fcongresso%2Farquivo%2Fpdot\\_monica.doc&ei=IdT9U-a6M4vJsQS9lIGgBg&usg=AFQjCNHtgJG-XmPYWqexRLLQe81kt-5l6Q](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAOAO&url=http%3A%2F%2Fcongressoemfoco.uol.com.br%2Fupload%2Fcongresso%2Farquivo%2Fpdot_monica.doc&ei=IdT9U-a6M4vJsQS9lIGgBg&usg=AFQjCNHtgJG-XmPYWqexRLLQe81kt-5l6Q)

VICENTE, Victor Manoel Barbosa. Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no distrito federal (1991-2009). Brasília, 2012.