

Arena política do Parque Canela de Ema em Sobradinho II, Distrito Federal

Political arena of the Canela of Ema Park in Sobradinho II, Federal District

Ana Schramm¹
André Luiz Dutra Fenner²

¹Escola Fiocruz de Governo - Fiocruz
Brasília-DF, Brasil
Correspondência: Caixa Postal 4404
Agência Correios EQN 204 lote B
CEP: 70842-970 - Brasília-DF
schrammana@gmail.com

²Fiocruz Brasília-DF, Brasil
Programa de Promoção da Saúde,
Ambiente e Trabalho (PSAT)

Correspondência:
Avenida L3 Norte, s/n, Campus
Universitário Darcy Ribeiro, Gleba A
CEP: 70.904-130 - Brasília - DF Telefone:
(61) 3329-4708
andre.fenner@fiocruz.br

RESUMO

Trata-se de um artigo, cujo objetivo foi analisar a arena política da recriação do Parque Canela de Ema, em Sobradinho II, no Distrito Federal, com enfoque na influência da participação comunitária na formação da agenda, para formulação de políticas públicas saudáveis, tendo como base teórica o modelo dos múltiplos fluxos. As estratégias utilizadas para a busca de evidências empíricas foram a análise documental e a observação participante. A arena política analisada revelou uma janela de oportunidade, que permitiu a inclusão do tema na agenda do governo local. O papel dos atores da comunidade local foi decisivo para a agregação de diferentes atores na arena, e a incorporação de seus interesses nas alternativas para política do parque. Eles formularam a proposta de um Mosaico de Unidades de Conservação para a região, que induziu a realização de estudos ambientais para a viabilidade da proposta. Essa participação foi facilitada pela mobilização prévia e preparo técnico dos atores da comunidade. A participação comunitária na arena política mostrou-se frágil frente a influencia de outros atores com maior poder econômico, cultural e político, e pela dificuldade dos órgãos governamentais trabalharem de forma cooperativa com a comunidade. O estudo sugere a necessidade de qualificar a participação política da comunidade, para que ela seja efetiva, permitindo a construção de políticas públicas saudáveis.

Palavras chaves: Análise de Política; Políticas Públicas Saudáveis; Unidade de Conservação; Participação Comunitária.

ABSTRACT

It is an article, whose objective was to analyze the political arena for the re-creation of the Canela de Ema Park, in Sobradinho II, in the Federal District, focusing on the influence of community participation in the formation of the agenda, for the formulation of healthy public policies, based on the multiple streams model. The strategies used to search for empirical evidence were documentary analysis and participant observation. The political arena analyzed revealed a police window, which allowed the inclusion of the theme in the local government agenda. The role of the local community actors was decisive for the aggregation of different actors in the arena, and the incorporation of their interests in the alternatives for park policy. They formulated a proposal for a Mosaic of Conservation Units for the region, which led to environmental studies for the feasibility of the proposal. This participation was facilitated by the prior mobilization and technical preparation of the community actors. Community participation in the political arena has proved fragile in the face of the influence of other actors with greater economic, cultural and political power and the difficulty of government agencies working cooperatively with the community. The study suggests the need to qualify the political participation of the community, so that it is effective, allowing the development of healthy public policies.

Key words: Policy Analysis; Healthy Public Policies; Conservation Unit; Community Participation.

INTRODUÇÃO

O Parque Canela de Ema (Lei distrital 1.400, de 10/03/1997), único parque da Região Administrativa (RA) de Sobradinho II, no Distrito Federal, é rico em atributos ambientais, mas sofre vários impactos negativos devido à ausência do poder público. A população residente no entorno do parque, caracterizada pelo abandono cultural e pela falta de perspectiva econômica está exposta aos problemas de saúde ligados à contaminação da nascente que forma a Lagoa Canela de Ema, à criminalidade e à degradação das áreas de preservação permanente do Ribeirão Sobradinho.

A implementação do Parque Canela de Ema é uma demanda reprimida da população local, que há mais de 20 anos anseia a sua efetivação. No ano de

2015, a população local criou o movimento Amigos do Parque Canela de Ema (APCE), mobilizados por uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) que derrubou a lei de criação do Parque. Nesse mesmo ano, o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) abriu processo de Recategorização dos parques, para enquadrá-los no Sistema de Distrital de Unidades de Conservação (SDUC).

De acordo com análise de política pública do modelo de Múltiplos Fluxos (*multiple streams*) elaborada por Kingdon¹ para explicar a formação da agenda pública, o processo político de Recategorização dos parques do DF, a ADI que impugnou a lei do Parque Canela de Ema e a formação do grupo APCE levaram a abertura de

uma “janela de oportunidade” (*policy windows*), para que a pauta de discussão da recriação do Parque Canela de Ema fosse incluída na agenda política ambiental local.

Esta agenda política oportunizou aos atores locais, uma participação ativa no processo de construção de alternativas para a política do parque. A formulação, a criação e implantação de uma unidade de conservação com a participação da comunidade local garante a sustentabilidade do processo, evitando assim que haja distanciamento entre a formulação e a implementação da política. Contribuindo também para a resolução de outras demandas locais.

A participação social é um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e rege também a legislação ambiental, como a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Porém, a participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas apresenta enormes desafios quando se tem um cenário de desigualdade social, precariedade da educação formal e falta de acesso aos direitos básicos de sobrevivência. Nesse sentido a promoção da saúde por intermédio de ações intersetoriais, pode viabilizar a participação social na formulação de políticas públicas saudáveis².

Diante da ausência de uma política para o Parque Canela de Ema, e dos anseios dos atores locais em se apropriar dessa área, levando em consideração também a contribuição que a implementação das políticas públicas socioambientais poderá dar para a melhoria da saúde e da qualidade de vida no território, este estudo buscou entender em que medida os atores locais influenciam na formação da agenda política de parques, e como eles atuam para incluir seus interesses na formulação da política pública.

Este artigo tem o objetivo de analisar a Arena Política da Recriação do Parque Canela de Ema, em Sobradinho II, no DF, utilizando a abordagem teórica do modelo de Múltiplos Fluxos, para compreender como se dá a participação dos atores locais na formulação e implementação de políticas públicas saudáveis.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Foi realizada uma pesquisa exploratória tendo como objeto a recriação do Parque Canela de Ema, proposto e elaborado no âmbito do Programa de

Pós Graduação da Escola Fiocruz de Governo, de Brasília. Trata-se de uma análise de política, com enfoque na participação dos atores locais na inclusão de seus interesses na formação da agenda política.

O referencial teórico utilizado foi o modelo de Múltiplos Fluxos² com aportes do conceito das Políticas Públicas Saudáveis³. O modelo de Múltiplos Fluxos contribuiu para detalhar os fatores que determinaram a entrada da pauta da recriação do parque na agenda do governo, e a dinâmica das relações entre os diferentes atores e sua influência na formulação da política. O conceito de Políticas Públicas Saudáveis¹ traz referencial para compreender importância e influência da participação comunitária na formulação da política pública do parque, enquanto uma política de saúde.

Políticas Públicas Saudáveis são políticas voltadas para assegurar meios e situações que ampliem a qualidade da vida “vivida”, ou seja, ampliem a capacidade de autonomia e o padrão de bem-estar, e tem como requisitos: (re)formulação do conceito de saúde quanto do conceito de Estado e do seu papel perante a sociedade; interlocução e pactuação entre atores sociais em situação em fóruns controlados pela participação ativa da sociedade; base na interdisciplinaridade e na intersetorialidade; e pactos horizontais com parceiros de outros setores governamentais e de outras comunidades epistêmicas, como urbanistas, educadores, ambientalistas, etc.

A literatura sobre análise política distingue três dimensões da política pública: a dimensão institucional (*polity*) que se refere à organização do sistema político, delimitada pelos sistemas legal e jurídico e pela estrutura institucional do sistema político administrativo; a dimensão processual (*politics*) que se refere ao processo político, frequentemente conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição dos custos e benefícios de uma dada política pública; a dimensão material (*policy*), que se refere aos conteúdos concretos que envolvem a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas³. Na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente⁴.

Kingdon desenvolve o modelo de Múltiplos Fluxos (*multiple streams*), no qual, identifica

a teoria das “janelas de oportunidade” (*policy windows*), conjunto de condições favoráveis a alterações nas agendas governamental e de decisão e à entrada de novos temas nestas agendas. Ela é que possibilita a formulação e reformulação de políticas públicas. Uma janela de oportunidade surge na convergência dos fluxos de problemas (*problem stream*), de alternativas políticas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*)².

As estratégias utilizadas para a busca de evidências empíricas foram: a análise documental e a observação participante. Para a análise documental realizou-se consulta aos documentos e publicações oficiais. Foram analisados documentos tais como: publicações no Diário Oficial do DF; portarias; leis e decretos. A observação participante utilizou o diário de campo, atas e registros de reuniões realizadas nas instituições governamentais e no território de atuação do grupo APCE. Os dados foram coletados no período entre junho de 2015 e setembro de 2017.

FLUXO DOS PROBLEMAS

O fluxo dos problemas do modelo Kingdon analisa de que forma as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. O conceito tem por fundamento a ideia de que os problemas são construídos social e politicamente, conforme diferentes representações por parte dos indivíduos, grupos e organizações que atuam no sistema político.

A criação e implementação de parques e unidades de conservação no DF tornou-se uma questão relevante para o governo local que pressionado com os diferentes conflitos de interesse quanto ao ordenamento territorial, e tendo que regulamentar o art. 279 referente ao Meio Ambiente da Lei Orgânica do Distrito Federal de 08/06/1993, o Governo do Distrito Federal – GDF instituiu o Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC⁵ (Lei complementar nº 827, de 22 de julho de 2010), revogando outras leis e decretos sobre a criação de áreas protegidas no DF.

O território do DF possui um número considerável de áreas protegidas para conservação da biodiversidade, dentre áreas verdes, parques urbanos e UCs. Das 106 UCs localizadas no DF, 95 são UC do DF, sob responsabilidade do IBRAM e 11 são unidades federais, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Essas áreas quando

protegidas geram benefícios para os seres humanos, tais como: controle do clima e da erosão, absorção do gás carbônico, produção de água e de alimentos, paisagismo, recreação, educação, etc. No entanto, a maior parte das UCs distritais, ainda não foram implementadas. Há falta de infraestrutura, segurança e manutenção, nas que foram criadas, e outras, só existem no papel. Elas demandam de regularização fundiária, ambiental e de plano de manejo⁶.

O Parque Canela de Ema é um desses exemplos. Em março de 2015 teve sua lei de criação declarada inconstitucional por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2015 002008012-4)⁷, ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). A ADI alegou vício de iniciativa, pois trata de alteração da destinação de área pública, matéria cuja iniciativa é exclusiva do chefe do Poder Executivo, mas teve iniciativa do deputado distrital Geraldo Magela. A Câmara Legislativa do DF (CLDF) apresentou recurso, mas, em março de 2017 a ADI foi deferida.

A população residente no entorno do parque anseia em poder usufruir e se beneficiar dos recursos ambientais e de um espaço urbano que lhes ofereçam infraestrutura para a qualidade de vida. Ademais, sofre com os efeitos da falta de ordenamento do território e do saneamento ambiental ineficiente.

Com isso, a população local por meio da Rede Serrana – rede social das RAs de Sobradinho, Sobradinho II e Fercal, composta por membros do governo e da comunidade local, que atua nas áreas de saúde, educação, cultura e meio ambiente – com o apoio da Administração Regional de Sobradinho II e de alguns deputados criou em junho de 2015 o movimento Amigos do Parque Canela de Ema, com o objetivo de pressionar o governo para recriar o parque e resolver os problemas fundiários, ambientais e sanitários da região. Esses atores utilizaram diversos recursos de argumentação e persuasão, para que esses problemas do território fossem reconhecidos, e fossem incluídos e priorizados na agenda do governo.

O FLUXO DA POLÍTICA (*POLITICS*)

O fluxo da política é dinâmico e extremamente fluido. Ele é baseado na barganha e na negociação política. São características: compartilhamento das questões relevantes na sociedade, que configura

um ambiente favorável para a formação da agenda política; as pressões exercidas por grupos, que leva a consensos ou conflitos na arena política; e as mudanças no governo, que influenciam a agenda tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo.

Em agosto de 2015 o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), órgão vinculado à Secretaria de Meio Ambiente do DF, responsável por executar as políticas ambientais, iniciou processo de Recategorização das Unidades de Conservação do DF⁸, após exigência do MPDFT para implementação do SDUC. O processo de Recategorização, iniciado por meio de uma Consulta Pública Online, gerou um clima favorável à negociação das políticas públicas para as áreas protegidas. Com apoio das Administrações Regionais abriu-se espaço para o diálogo com a população local. Diferentes atores interessados na questão do Parque Canela de Ema apareceram. O poder legislativo passou a discutir o tema e pressionar o poder executivo.

Alguns meses depois, a Casa Civil do GDF e o deputado distrital Cláudio Abrantes (Frente Ambiental da CLDF) cobraram do IBRAM a recriação do Parque Canela de Ema. O IBRAM convidou o grupo APCE e a Administração de Sobradinho II para colaborar na definição da política do Parque, considerando o parecer que o grupo havia apresentado à Consulta Pública da Recategorização. A partir daí, três grupos de trabalho (GT) foram criados e desfeitos para tratar a questão do parque, revelando alguns consensos e muitos conflitos de interesse. Os GTs trabalharam diferentes alternativas para solucionar o problema do parque. Surgiram novos atores e mudanças de gestão dentro dos órgãos do governo, que reconfigurou a composição de seus membros.

O fluxo da política marcado pelas forças do setor privado, instituições governamentais, do poder legislativo e da comunidade, revelou a arena política da implementação do SDUC, da formulação do Plano Distrital de Saneamento Básico e Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (PDSB e PDGIRS) e da reformulação do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do DF.

FLUXO DAS ALTERNATIVAS

O fluxo das alternativas refere-se a um amplo conjunto de propostas para solucionar os problemas políticos. Envolve ideias que diversos atores têm sobre “como as coisas devem ser feitas”.

Para Kingdon, essas alternativas são geradas nas “comunidades políticas”, compostas por especialistas que se ocupam de uma determinada área, pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, funcionários governamentais, analistas vinculados a organismos internacionais, ONGS, grupos de interesse. Nelas as propostas de política pública podem surgir ser abandonadas ou combinadas entre si, ou podem permanecer intactas e sobreviver⁹.

O contexto da formação da agenda explica como a política está sendo formulada por meio das características dos atores envolvidos. Pode-se buscar entender como foram feitas as opções pelo tipo da política, baseada em diretrizes e objetivos que nem sempre convergem. O jogo de interesses na escolha das alternativas de categorias de UCs e de poligonal para a política do Parque Canela de Ema representa o fluxo de alternativas da política.

A primeira alternativa para o problema do Parque Canela de Ema encontrada pelo grupo APCE foi apresentar ao governador uma minuta de um projeto de lei de criação do parque, para ser criado via decreto, como estratégia para anular o efeito da ADI. Porém abriu o processo de Recategorização das unidades de conservação, então o grupo abandonou essa alternativa e elaborou um documento em resposta à Consulta Pública da Recategorização.

Cabe explicar que no SDUC, as UCs são divididas em dois grupos: de proteção integral com as categorias Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Distrital; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre; e de uso sustentável com as categorias Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Distrital; Parque Ecológico; Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Cada uma dessas categorias tem objetivos diferentes, características ambientais específicas, domínialidade do território, tipo de visitação, tipo pesquisa permitido. A escolha por uma ou outra categoria determinará a função e a forma de gestão da unidade de conservação, ou seja, a forma com que a política será implementada e os impactos que terão para a população.

A alternativa para o parque proposta pelo IBRAM na Recategorização foi o Refúgio da Vida Silvestre Canela de Ema (REVIS), integrando o Parque Canela de Ema ao Parque Centro de Lazer e Cultura Viva Sobradinho e ao Parque Ecológico

e Vivencial de Sobradinho. O órgão justificou que a proposta era a mais viável financeiramente para o governo, pois não precisaria desapropriar terras de particulares, e mais indicada por atender aos critérios de sensibilidade ambiental definidos para a categoria REVIS.

Na Consulta Pública¹⁰ houve apenas duas manifestações para o Parque Canela de Ema: uma do grupo APCE e outra da Urbanizadora Paranoazinho (UPSA), empresa que detém domínio de parte da área do parque e está em fase de licenciamento de um condomínio na Fazenda Paranoazinho, na área de influência direta do parque. O grupo APCE concordou com a categoria de UC proposta pelo IBRAM (Figura 1), mas reivindicou sua participação efetiva na definição do plano de manejo, para garantir zonas de uso comunitário. Já a UPSA defendeu que o parque fosse enquadrado na categoria de Parque Ecológico, argumentando que a REVIS, por ser de proteção integral impediria o acesso da comunidade.

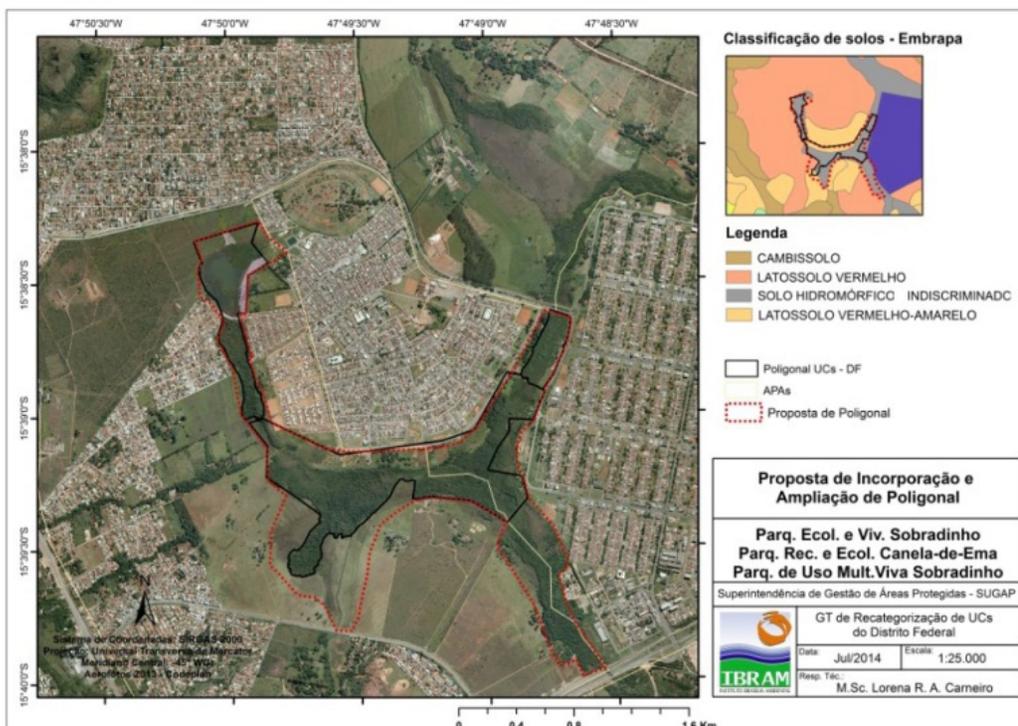
e que o IBRAM e o APCE definiriam uma proposta para ser avaliada pelos outros membros, quanto às interferências fundiárias e ao projeto de urbanismo da região.

O grupo APCE apresentou para o IBRAM uma proposta de poligonal expandida, que incluía as outras nascentes e córregos tributários do Ribeirão Sobradinho, presentes nas RAs Sobradinho e Sobradinho II. A proposta criava um corredor ecológico com a Reserva Biológica da Contagem através do córrego Paranoazinho e de uma área particular fronteira à REBIO. O GT1 aprimorou a proposta definindo de zonas de uso comunitário, na concepção de um parque linear ao longo da zona urbana do Ribeirão Sobradinho.

Paralelo ao trabalho do GT1, o grupo APCE e a UPSA iniciaram parceria para recriar o parque e tentar construir uma proposta conjunta, porém não houve consenso quanto a melhor alternativa de tipo de UCs para a região. Com intuito de reafirmar os interesses do grupo APCE, que

Figura 1

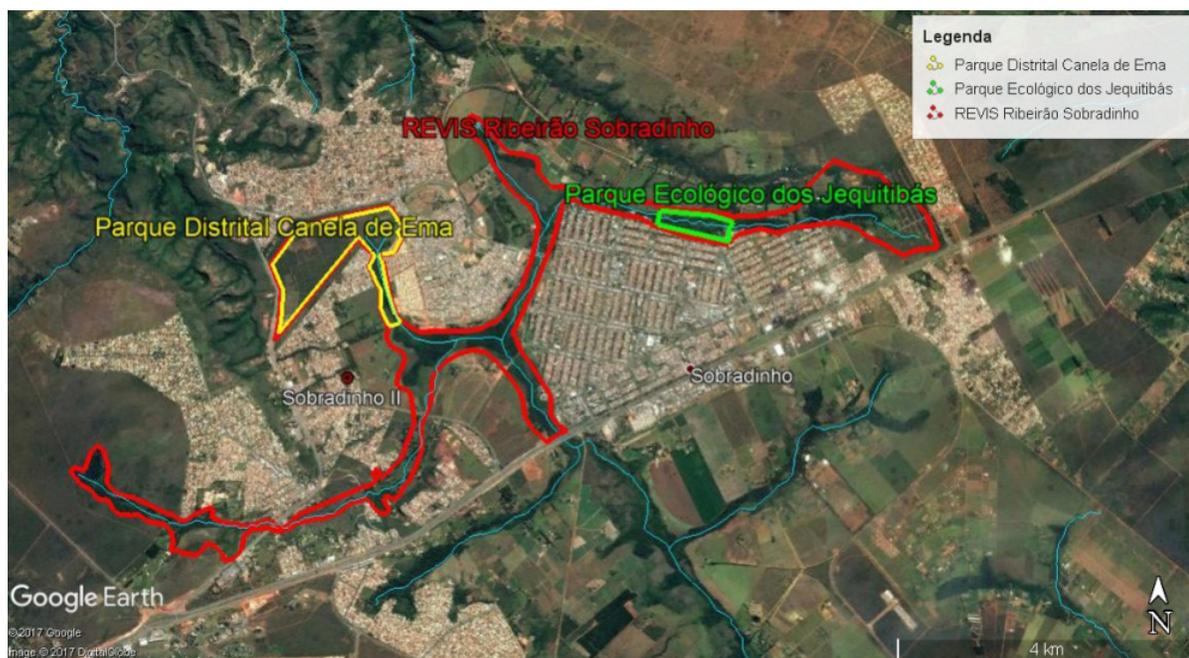
1ª Proposta - Recategorização IBRAM (julho 2015)



O primeiro GT (GT1) foi criado no âmbito do IBRAM, em novembro de 2015 com: o grupo APCE, a Administração Regional de Sobradinho II, a Secretaria de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) e a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). O GT1 optou por não se formalizar,

estava alinhado com o trabalho do GT 1, diante da pressão exercida pela empresa urbanizadora, o APCE consolidou a proposta de um Mosaico de UCs para Bacia Hidrográfica do Ribeirão Sobradinho (Figura 2).

Figura 2
Proposta – Amigos do Parque Canela de Ema (março de 2016)



A proposta continha três diferentes alternativas de poligonal e categorias de UCs, e representou a consolidação dos interesses colhidos na comunidade durante o ano de 2015 e 2016, com os estudos do GT1. A proposta foi compartilhada via *e-mail* e encaminhada oficialmente para todos os atores governamentais envolvidos. Entretanto, a TERRACAP e SEGETH não deram continuidade aos encaminhamentos pactuados em reunião. Diante disso, o APCE adotou como estratégia formalizar a proposta nos órgãos governamentais, via Administração Regional de Sobradinho II.

O Mosaico de Sobradinho objetiva consolidar áreas de lazer, turismo e integração regional, compatibilizadas com a preservação da natureza e a recuperação das águas do Ribeirão Sobradinho. Ele é composto por três unidades de conservação: o Parque Ecológico dos Jequitibás, já consolidado em Sobradinho; o Parque Distrital Canela de Ema, com a identidade de Sobradinho II e a REVIS Ribeirão Sobradinho interligando toda a área de preservação permanente da zona urbana, do ribeirão. A REVIS incorpora três parques não implementados da região: o Parque Centro de Lazer Cultura Viva, o Parque Ecológico e o Parque Vivencial e o Recreativo Sobradinho II.

A proposta também foi encaminhada para o Conselho da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central (APA PC), UC federal gerenciada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da

Biodiversidade (ICMBio). Com essa estratégia foi possível incluí-la na pauta da 58ª reunião do Conselho APA PC. Essa pauta foi facilmente acolhida, pois a criação e gerenciamento de novas UCs é uma das atribuições do conselho e a área do parque está dentro da Zona de Refúgio da Vida Silvestre da APA PC.

Na reunião da 58ª reunião do Conselho APA PC, o APCE pediu apoio e uma monção para a proposta do Mosaico. A UPSA esteve presente e rebateu a proposta do grupo, causando divergências no conselho. Os conselheiros se ofereceram para mediar um próximo encontro, com a presença do IBRAM, que naquela ocasião não estava presente. Diante desse encaminhamento do Conselho da APA PC formou-se o GT 2, que realizou três oficinas técnicas no IBRAM. Esse GT caracteriza a “comunidade política”, como também uma “comunidade epistêmica”, por causa do perfil dos Conselheiros.

O GT 2 concluiu que seria necessário realizar estudos ambientais para subsidiar a definição da proposta do parque, seguindo o rito ideal de criação de uma UC. A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (ADASA), que já dispunha de recurso para a realização de um diagnóstico ambiental para o Ribeirão Sobradinho, oportunizou a redefinição do objeto da contratação, contemplando a proposta de poligonal discutida no GT 2. Foi acordado

que o termo de referência para o diagnóstico seria elaborado pelo IBRAM e pela ADASA, e que o GT 2 acompanharia a realização dos estudos e faria um levantamento das demandas da região.

A 4ª oficina técnica do GT 2 agendada para o começo de agosto de 2016 foi cancelada pelo IBRAM, com o argumento da falta de equipe técnica, e de que teria que esperar o resultado do diagnóstico ambiental para continuar os trabalhos. Assim, suspendeu a formalização do GT e as atividades em campo. Este fato levou o APCE e a Administração Regional de Sobradinho II a procurar ajuda na SEMA para não interromper às atividades do GT 2. Na época, o gestor que apoiava a recategorização do Parque Canela de Ema no IBRAM, havia sido transferido para a SEMA, e propôs a criação do GT no âmbito daquela secretaria, constituindo o terceiro GT.

O GT Mosaico Sobradinho¹¹ instituído para criação do mosaico de unidades de conservação dos tributários do córrego Sobradinho, de caráter interinstitucional, era constituído por: SEMA, IBRAM, Administração Regional de Sobradinho, Administração Regional de Sobradinho II, Associação Amigos do Parque Canela de Ema e Associação SOS Ribeirão.

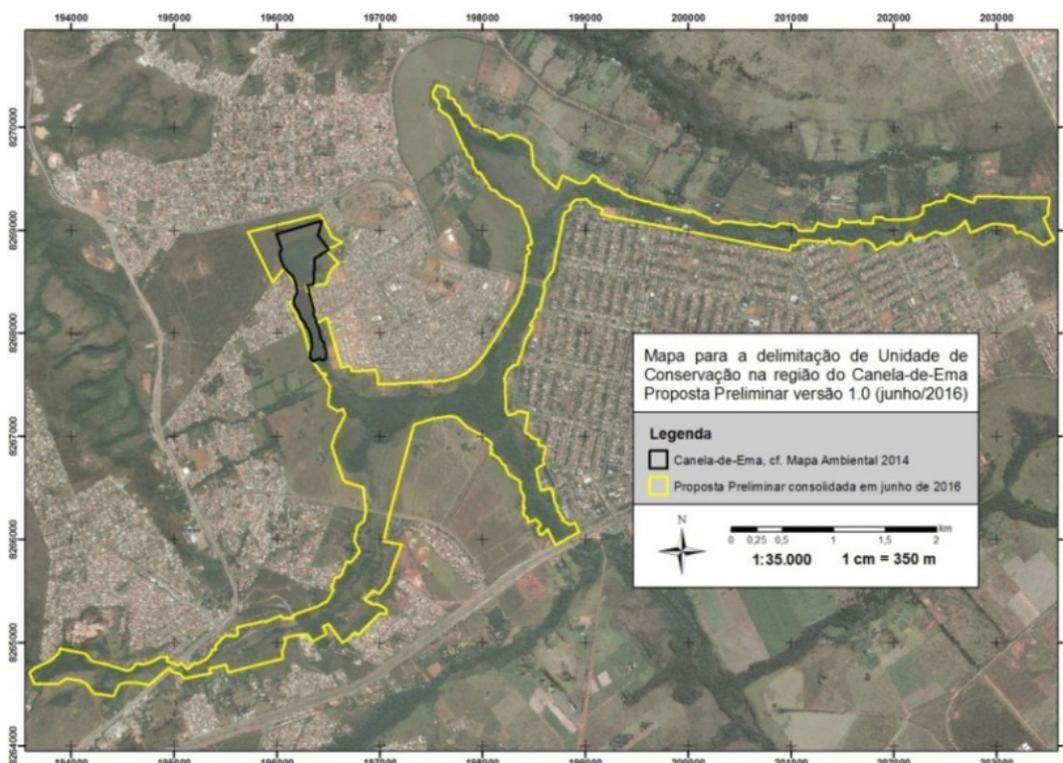
A portaria não incluiu outras instituições que vinham participando dos trabalhos, o que gerou descontentamento e desacordo político. A ADASA, que ficou de fora, ameaçou suspender a contratação do diagnóstico ambiental. Para contornar essa indisposição entre SEMA e ADASA, o secretário de meio ambiente decidiu revogar a portaria após um mês de ter sido publicada¹².

O grupo APCE, sem mais espaço para atuar com o executivo e preocupado com a possível morosidade do resultado do diagnóstico ambiental, retomou sua primeira alternativa e apresentou uma minuta de projeto de decreto de lei para a criação do Parque Canela de Ema. Uma cópia foi protocolada na SEMA e outra entregue pessoalmente ao governador, em dezembro de 2016.

Em janeiro de 2017, a ADASA abriu a licitação do Diagnóstico Ambiental do Ribeirão Sobradinho via pregão eletrônico (Pregão nº 18/2016)¹³, que foi concluída em maio de 2017. O diagnóstico tinha como objeto a proposta de poligonal para a criação da Unidade de Conservação Canela de Ema (Figura 3).

O deputado Wasny de Roure e a Deputada Celina Leão realizaram em março de 2017 uma audiência

Figura 3
Proposta Objeto do Diagnóstico Ambiental (junho 2016)



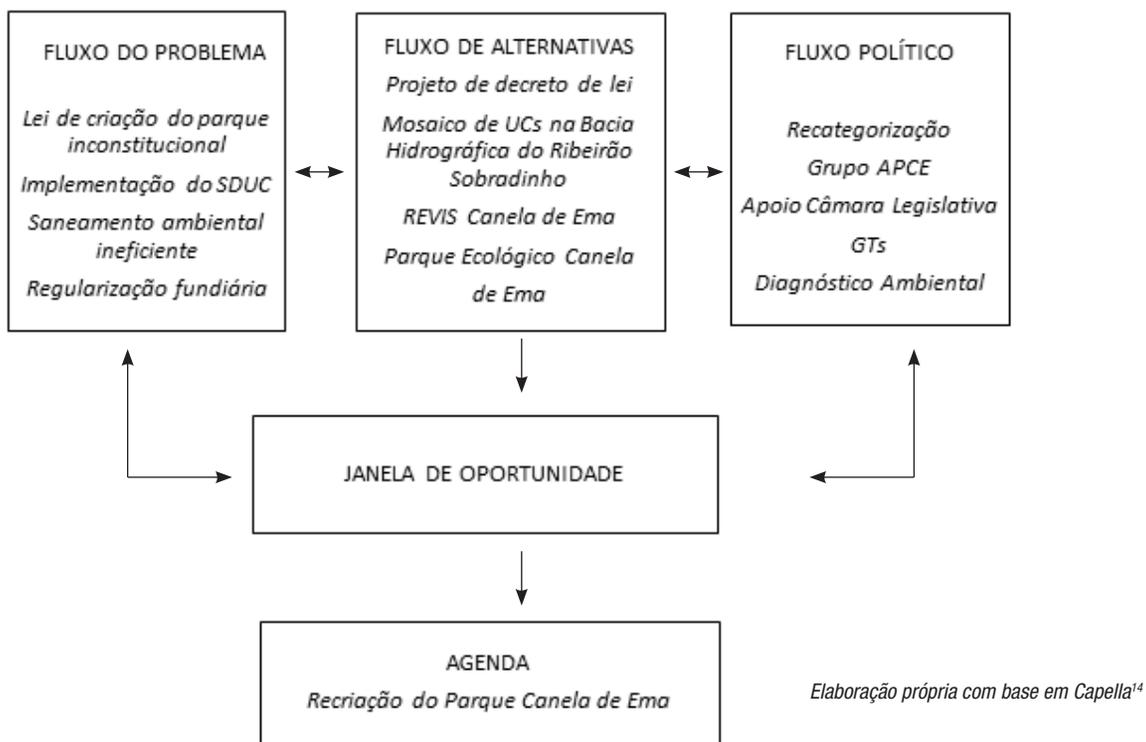
pública sobre o Parque Canela de Ema. Naquela ocasião, o APCE, que compunha a mesa com o diretor da ADASA, a presidenta do IBRAM, e com os administradores de Sobradinho e Sobradinho II, solicitou à ADASA a recriação do GT para poder acompanhar e participar da realização do diagnóstico ambiental. O pedido foi acatado, mas não teve prosseguimento. A ADASA chegou a realizar uma reunião para instituir o GT, onde apresentou um termo de cooperação técnica, entretanto não deu continuidade a demanda. O diagnóstico está sendo realizado sem a participação da comunidade e de outros atores interessados.

Os fatores que levaram à formação da agenda da recriação do Parque Canela de Ema, descritos pelo modelo de múltiplos fluxos de Kingdon estão sintetizadas na figura 4.

atores estão dispostos a investir recursos como tempo, energia e dinheiro para promover uma ideia e influenciar o processo de formulação de políticas, unindo soluções a problemas¹⁴.

Eles estão no governo (Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). São movidos por interesses ideológicos e promoção de valores que lhes são caros até a busca por benefícios materiais ou uma maior importância na esfera de poder. Assim, os “empreendedores de política” desempenham um papel fundamental para manter a “janela de oportunidade aberta” até que a agenda leve a fase de tomada de decisão. Os principais atores

Figura 4
Formação da Agenda Parque Canela de Ema



ATORES

Um dos aspectos fundamentais para entender o processo de determinação da agenda, é a atuação dos atores na arena política. Esses atores, chamados por Kingdon de “empreendedores políticos” são responsáveis por fazer a ligação entre os fluxos para a abertura da “janela de oportunidade”. Esses

identificados para na arena do Parque Canela de Ema, seus interesses e preferências para a política do parque são apresentados na tabela 1.

Tabela 1
Atores da arena política Parque Canela de Ema

Atores	Interesses/ Expectativas	Preferências/ Alternativas
Comunidade (APCE)	Desenvolvimento sustentável local	Parque Distrital Canela de Ema
	Mosaico de UCs	
	Recuperar o Ribeirão Sobradinho	
	Áreas de lazer e uso comunitário	
	Turismo para geração de emprego e renda	
GDF (IBRAM/ SEMA)	Regularização Fundiária	REVIS Ribeirão Sobradinho
	Saneamento ambiental	
	Regulamentar o SDUC	
	Compartilhar a gestão das UCs	
Urbanizadora (UPSA)	Utilizar recursos de compensação ambiental	REVIS Canela de Ema
	Regularização fundiária	
	Licenciamento ambiental	
	Recurso de compensação ambiental	Parque Ecológico Canela de Ema
		Parque linear urbano do Paranoazinho

DISCUSSÃO

O presente estudo, tendo como referência teórica o modelo de Múltiplos Fluxos e o conceito de Políticas Públicas Saudáveis, procurou analisar a influência da participação comunitária na formação da agenda da recriação do Parque Canela de Ema. Diante da análise dos três fluxos do modelo, é possível afirmar que a arena política levou a uma “janela de oportunidade”, que permitiu a inserção da questão da recriação do Parque Canela de Ema na agenda do governo local. A participação comunitária foi decisiva para a formação da agenda e inclusão de seus interesses nas propostas para a política do parque.

No fluxo do problema a mobilização prévia dos atores locais que formaram o grupo APCE, facilitou sua participação comunitária no fluxo político. Essa participação, com seus desafios e limitações, propiciou o aprendizado técnico dos atores da comunidade levando-os a materializar suas demandas e expectativas em propostas de política pública para o Parque Canela de Ema. O grupo APCE pode ser interpretado, como sendo também uma “comunidade política”, como uma “comunidade de aprendizagem”¹⁵.

A incorporação dos interesses da comunidade nas alternativas para a política do parque pode ser comprovada pela formulação da proposta do Mosaico de Unidades de Conservação para a região apresentada pelo APCE, que induziu a realização de estudos ambientais para a viabilidade da

proposta. A busca de uma solução para o Parque Canela de Ema evoluiu para a oportunidade de resolver os problemas dos outros parques da região, que também só existiam no papel.

O papel da comunidade local foi determinante para a agregação de diferentes atores na arena. Isso pode ser inferido pelos resultados da articulação com o ICMBio, que culminou com a formação do GT 2. No fluxo da política, ficou evidente o impacto que as mudanças de gestão causam na formação da agenda. A mudança do gestor de áreas protegidas do IBRAM, levou ao término do GT 2, pois a nova gestão não priorizou o trabalho em desenvolvimento. Esse fato pode ser entendido como o fim da “comunidade política” que tinha a maior representatividade de atores, órgãos e instituições distritais e federais dedicados à recriação do parque Canela de Ema até aquele momento.

Diante dos fatos, restou comprovado que a formalização de intenções e ações que envolvem a participação comunitária e o governo precisa ser efetiva, para evitar que questões ligadas à mudança de gestores ou de técnicos inviabilizem o processo democrático. Dessa forma, entende-se que a participação dos atores locais foi inibida pela incapacidade dos órgãos trabalharem de forma intersetorial e intrasetorial.

Os conflitos de interesse entre o grupo APCE e a

UPSA revelaram alguns desafios na realização de trabalhos em cooperação, ligados à disparidade de capacidade técnica e de acesso a informação, além do poder de barganha, por ser o maior proprietário de terras na região de Sobradinho II. Apesar de esses atores terem o objetivo em comum de recriar o parque Canela de Ema, a APCE estava focada nos interesses sociais, enquanto a UPSA desenvolvia estratégias visando o sucesso financeiro de seus empreendimentos imobiliários na região.

Com isso, infere-se que a participação comunitária na arena política é frágil frente à influência de

outros atores com maior poder econômico, cultural e político. Isso também fica claro na dificuldade dos órgãos governamentais em trabalhar de forma cooperativa com a comunidade. O estudo sugere a necessidade de qualificar a participação política da comunidade, para que ela seja efetiva, permitindo assim a construção de políticas públicas saudáveis.

COLABORADORES

Ana Schramm trabalhou na concepção, coleta de dados, análise e redação, e André Luiz Dutra Fenner participou na revisão crítica.

REFERÊNCIAS

- 1 Kingdon, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. Ed. New York: Harper Collins. 2003.
- 2 Buss, PM. Promoção da saúde e qualidade de vida. *Ciência Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro. 2000;5(1):163-77.
- 3 Pinto, ICDM. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Políticas Públicas*. 2008;12(1):27-62. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>. Acesso em: 10/11/2016
- 4 Frey K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, junho de 2000.
- 5 Governo do Distrito Federal. Sistema Distrital de Unidades de Conservação. Lei complementar nº 827, de 22 de julho de 2010. *Diário Oficial Distrito Federal* nº 141, de 23/7/10 – Págs. 1 a 5. 2010.
- 6 Marques AAB. As unidades de conservação e os parques: desafios para a conservação da natureza no Distrito Federal. Assessoria Legislativa. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Textos para Discussão* nº 7. 2015. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1695>. Acesso em: 10/01/2016.
- 7 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: http://www.mpdf.mp.br/portal/index.php/component/adi?act=visualizar_processo&id=503 Acesso em: 06/08/2015.
- 8 Governo do Distrito Federal. Instituto Brasília Ambiental. Superintendência de Áreas Protegidas. Parecer da Recategorização de Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/images/Arquivos%20site/1.Parecer%20Final%20Recategorizacao.pdf>. Acesso em: 20/08/2016.
- 9 Romanini MGRR. Para Entender Políticas Públicas. Unidade VII Teorias e Modelos de Análises Contemporâneas de Políticas Públicas. Instituto de Gestão Econômica e Política. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_po

- liticas_publicas_-_unidade_06.pdf. Acesso em: 29/09/2017.
- 10 Governo do Distrito Federal. Instituto Brasília Ambiental. Coordenação de Unidades de Conservação. Respostas à Consulta Pública. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/images/IT%20consulta%20externa%20Recategoriza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 17/03/2016.
 - 11 Governo do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal. Portaria nº 79 de 7 de outubro de 2016. Sessão I, p. 26. Brasília. 2016.
 - 12 Governo do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal. Portaria nº 87, de 10 de novembro de 2016. Seção I p. 15. Brasília. 2016.
 - 13 Governo do Distrito Federal. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. Diagnóstico Ambiental. Pregão Eletrônico nº 18/2016. Disponível em: http://www.adasa.df.gov.br/images/pdf/28_12_2016/edital_pregao_sobradinho_18.pdf. Acesso em: 20/01/2017.
 - 14 CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, v. 61, p. 25-53, 2006. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a-7c3a3o-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf. Acesso em: 02/10/2017.
 - 15 Fernandes, J.A.S.N. Modelo Urubici de Governança da Água e do Território: Uma Tecnologia Social a Serviço do Desenvolvimento Sustentável Local Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina; 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/93870/284765.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03/02/2016.