



SIMPÓSIO DE INTEGRAÇÃO, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA

GOVERNANÇA AMBIENTAL EM ESPAÇOS URBANOS: Uma análise relacional do Parque Sarah Kubitschek

André Henrique Vilaça¹

Francisco Pinheiro Sampaio Filho²

Gustavo Filice de Barros³

RESUMO: Este artigo analisa a governança ambiental do Parque Sarah Kubitschek, da cidade de Brasília, a partir do modelo analítico de estruturas relacionais, com base nos conceitos de regime político e subsistemas de políticas públicas. A pesquisa, de natureza qualitativa e caráter exploratório, utilizou análise documental e observação direta para mapear as dinâmicas de poder e interação entre os diversos atores envolvidos na gestão do Parque. Os resultados evidenciam que a governança do Parque é moldada por um regime político local caracterizado por abertura parcial à participação social e por subsistemas setoriais heterogêneos, que variam quanto ao grau de institucionalização e permeabilidade. O estudo contribui para a compreensão dos processos de governança ambiental em espaços urbanos, destacando a importância de análises que privilegiem a agency dos atores e as interações dinâmicas no interior das estruturas políticas.

Palavras-chave: Governança ambiental; Parque da Cidade de Brasília; Regime político; Subsistemas de políticas públicas; Gestão participativa.

ABSTRACT: This article analyzes the environmental governance of the Sarah Kubitschek Park in the city of Brasília, using the analytical model of relational structures, based on the concepts of political regime and public policy subsystems. The research, of a qualitative and exploratory nature, used documentary analysis and direct observation to map the dynamics of power and interaction between the various actors involved in the management of the Park. The results show that the governance of the Park is shaped by a local political regime characterized by partial openness to social participation and by heterogeneous sectoral subsystems, which vary in terms of their degree of institutionalization and permeability. The study contributes to the understanding of environmental governance processes in urban spaces, highlighting the importance of analyses that prioritize the agency of actors and the dynamic interactions within political structures.

Keywords: Environmental governance; Political regime; Public policy subsystems;

¹ Bacharel em Direito, pós-graduado em Direito Público, Servidor Público do TJDF, andre.vilaca@tjdft.jus.br.

² Bacharel em Direito, pós-graduado em Direitos Indisponíveis, Servidor Público do MPDFT, sampaiofp@yahoo.com.br.

³ Graduado em Administração, mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília, gustavo.barros@ifb.edu.br.

Participatory management.

1 INTRODUÇÃO

A governança ambiental em áreas urbanas constitui um dos maiores desafios das cidades contemporâneas, sobretudo diante da expansão acelerada e da crescente demanda por espaços públicos de qualidade. Nesse cenário, o Parque Sarah Kubitschek, em Brasília, destaca-se como um dos maiores parques urbanos da América Latina, exercendo papel estratégico não apenas como espaço de lazer e prática esportiva, mas também como importante área de preservação ambiental inserida no tecido urbano do Distrito Federal. Sua relevância social, ecológica e simbólica torna a gestão desse espaço uma questão central para compreender os dilemas da governança urbana.

Compreender a dinâmica de gestão do Parque implica analisar as interações entre múltiplos atores — Estado, sociedade civil organizada, setor privado e usuários individuais — que disputam, negociam e moldam as políticas públicas que regulam esse bem comum. Nesse sentido, adotar uma perspectiva analítica centrada nas estruturas relacionais, fundamentada nos conceitos de regime político e subsistemas de políticas públicas, oferece um caminho teórico-metodológico fértil para investigar de que maneira a governança ambiental é construída, contestada e transformada.

1.1 Objetivos do estudo

A pesquisa é guiada pela seguinte questão-central: como as estruturas relacionais moldam a governança ambiental do Parque da Cidade de Brasília. Para auxiliar a análise central, buscou-se responder as seguintes perguntas específicas: (i) quais são os principais atores envolvidos na governança do Parque da Cidade e como se configuram suas interações? (ii) como o regime político do Distrito Federal influencia a participação e o poder de influência desses atores? (iii) de que maneira os subsistemas de políticas públicas específicas, como o ambiental e o urbanístico, impactam as possibilidades de gestão participativa e sustentável do Parque?

1.2 Justificativa do estudo

Este estudo se justifica tendo em vista a relevância deste que reside em sua contribuição para o avanço da análise da governança urbana e ambiental em contextos brasileiros, oferecendo subsídios teóricos e práticos para a construção de modelos mais democráticos, inclusivos e

eficazes de gestão de espaços públicos urbanos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A busca de uma boa governança permanece um desafio constante para todos os governos e cidadãos. No que se refere à temática ambiental, em particular, há desafios específicos a serem enfrentados no campo que passou a ser chamado de governança ambiental, o qual, em termos simples, segundo Loë et al., (2009, p. 21) “diz respeito aos processos e instituições por meio dos quais as sociedades se organizam e tomam decisões que afetam o meio ambiente”.

O conceito considera que a magnitude e a complexidade dos problemas ambientais demandam uma ação coordenada não apenas do Estado, mas de toda a coletividade, para direcionar o conjunto dos recursos da sociedade rumo à sustentabilidade ambiental, um dos pilares do desenvolvimento sustentável.

De fato, a Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre o meio ambiente, coloca com clareza que esta é uma missão de toda a sociedade:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É possível que haja um bom desempenho institucional e que, ainda assim, os resultados atingidos nas políticas públicas estejam aquém do esperado, devido a elementos externos intervenientes. Este é um fator particularmente crítico na temática ambiental, em que os mandatos de instituições ambientais *strictu sensu* permitem apenas um controle limitado sobre os atores privados que impactam os recursos naturais. “Por este motivo é importante que os arranjos institucionais sejam inovadores no sentido de incentivar e facilitar a ação coletiva – fundamental para o processo de governança ambiental” (Ostrom, 1990, p. 54).

Alguns atributos desejáveis para uma melhor governança ambiental no setor público são, entre outros: economicidade, transparência e prestação de contas para a sociedade (*accountability*), capacidade de execução (cumprir o programado ou as metas estabelecidas) e responsividade (capacidade de dar resposta aos problemas) em tempo hábil.

2.1 Governança Ambiental em Espaços Urbanos

A governança ambiental refere-se à forma como diferentes atores — públicos, privados

e da sociedade civil — interagem para formular, implementar e fiscalizar políticas ambientais. Em áreas urbanas, essa governança enfrenta o desafio de conciliar múltiplos interesses, como conservação ambiental, lazer público, desenvolvimento urbano e segurança.

No caso de parques urbanos, a governança eficiente demanda mecanismos de participação social, articulação interinstitucional e gestão sustentável dos recursos naturais, aspectos muitas vezes tensionados pelas pressões de urbanização e conflitos de uso do solo.

2.2 Estruturas Relacionais: Regime Político e Subsistemas de Política Pública

Com base no modelo analítico proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 17-18), “a relação dos movimentos sociais, instituições públicas e demais atores com o “contexto político” deve ser vista como parte de estruturas relacionais dinâmicas, e não como um ambiente externo e fixo”. Essas estruturas se expressam em dois níveis:

2.2.1 Regime Político

O regime é definido como a configuração das relações entre atores politicamente relevantes (governamentais e não governamentais) que têm acesso aos processos decisórios. O regime condiciona o grau de abertura ou fechamento à participação social e influencia o reconhecimento das demandas coletivas. No Distrito Federal, a dinâmica política local — marcada pela relação entre governo, sociedade civil e forças econômicas — impacta diretamente a gestão do Parque da Cidade.

2.2.2 Subsistemas de Políticas Públicas

Os subsistemas correspondem aos campos temáticos especializados em políticas públicas (por exemplo, meio ambiente, urbanismo, lazer) compostos por redes de atores que disputam ideias, recursos e reconhecimento (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p. 19). No caso do Parque da Cidade, diferentes subsistemas (ambiental, urbano, de lazer, de segurança pública) se sobrepõem, criando um contexto complexo de governança.

A atuação dos movimentos sociais, associações de moradores, ONGs ambientais e órgãos públicos ocorre dentro desses subsistemas, sendo fortemente condicionada por suas respectivas histórias institucionais e pelas relações de poder estabelecidas.

2.3 Atores e Interações: Agency, Criatividade e Disputa

O modelo relacional enfatiza que os atores — tanto estatais quanto sociais — não apenas reagem ao contexto, mas também o constroem ativamente através de estratégias criativas e relações de poder. “A capacidade de *agency* dos atores no regime e nos subsistemas é desigual e depende de fatores como posição nas redes de poder; acesso a recursos simbólicos e materiais e capacidade de articulação e mobilização social”. (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p. 17).

Essas interações determinam tanto os formatos de governança quanto os próprios resultados das políticas públicas implementadas.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de Pesquisa

Este estudo é de natureza qualitativa e de caráter exploratório-descritivo. A abordagem qualitativa é adequada porque o objetivo é compreender processos sociais complexos, identificar relações de poder e interpretar as dinâmicas de governança ambiental do Parque da Cidade de Brasília a partir das interações entre atores públicos e sociais. Segundo Gil (2008), a pesquisa qualitativa permite compreender fenômenos complexos em seus contextos reais, enquanto Yin (2015) enfatiza que o estudo de caso é adequado para investigações que buscam examinar processos institucionais em profundidade. De acordo com Gil (2008), a pesquisa exploratória busca proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito e auxiliando na construção de hipóteses ou no aprofundamento de ideias. Já a pesquisa descritiva tem como propósito observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los, descrevendo suas características de forma sistemática.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

a) Pesquisa Documental

Análise de documentos oficiais, como leis, decretos e normativas relacionadas ao Parque da Cidade; planos de manejo e gestão; relatórios de auditorias ambientais ou de políticas públicas urbanas; atas de reuniões de conselhos gestores e relatórios de ONGs e movimentos sociais atuantes.

b) Pesquisa bibliográfica

Análise de autores de estudos sobre o tema abordado.

4 ANÁLISE DAS ESTRUTURAS RELACIONAIS NA GOVERNANÇA DO PARQUE DA CIDADE

4.1 O Regime Político do Distrito Federal

O Distrito Federal (DF) possui uma estrutura político-administrativa singular no Brasil. Conforme o artigo 32 da Constituição Federal de 1988, o DF é uma unidade federativa que acumula competências legislativas reservadas tanto aos estados quanto aos municípios, sendo regido por uma Lei Orgânica própria. Essa característica confere ao DF uma natureza híbrida, não sendo classificado como estado nem como município, mas sim como um ente federativo *sui generis*.

O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Distrito Federal, que desempenha funções equivalentes às de um governador estadual e de um prefeito municipal. O Poder Legislativo é representado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), composta por 24 deputados distritais eleitos por voto popular. A CLDF acumula as competências legislativas típicas de assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais.

4.2 A Governança ambiental do Parque

O Parque da Cidade é uma das maiores áreas verdes urbanas do mundo e um dos principais espaços públicos de lazer e convivência de Brasília. Sua gestão reflete a complexidade do regime político do DF e envolve múltiplos atores:

- Secretaria de Esporte e Lazer (SEL): Atualmente, a SEL é responsável pela gestão e uso do Parque da Cidade, conforme estabelecido pela Portaria Conjunta nº 01/2021, assinada entre a SEL e a Administração Regional do Plano Piloto. A SEL detém competências para autorizar, permitir ou conceder o uso do local a outros órgãos públicos ou a particulares, além de celebrar parcerias e realizar construções, manutenção e reformas.

- Administração Regional do Plano Piloto: Atua em conjunto com a SEL na gestão do parque, especialmente em questões relacionadas à administração local e à interlocução com a comunidade.

- Instituto Brasília Ambiental (Ibram): Embora não seja o gestor direto do Parque da Cidade, o Ibram tem um papel relevante na definição de políticas ambientais.

- Sociedade Civil: A participação da sociedade civil é incentivada por meio do Programa “Brasília, Cidade Parque”, que permite a celebração de termos de cooperação técnica entre o Ibram e entidades da sociedade civil organizada para a gestão compartilhada

dos parques.

4.3 Diagnóstico da Participação Social no Caso do Parque da Cidade

O presente estudo realizou pesquisa documental em reportagens, legislação e estudos realizados que relacionam a gestão ambiental do Parque da Cidade e a participação social, elaborando então, evidências de restrição e evidências de abertura.

4.3.1 Evidências de Restrição

4.3.1.1 Ausência de Conselho Gestor Permanente

Atualmente, o Parque da Cidade não possui um conselho gestor institucionalizado e ativo que inclua representantes da sociedade civil. Isso limita a capacidade de intervenção direta dos usuários e de organizações na tomada de decisão.

Apesar de sua importância ecológica, social e cultural, o Parque da Cidade não conta com um Conselho Gestor permanente, deliberativo e institucionalizado. Tal ausência contrasta com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e pela Lei Complementar nº 827/2010, que cria o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza (SDUC). Ambas as legislações preveem a formação de conselhos gestores como instrumentos essenciais para a gestão participativa de unidades de conservação.

A inexistência de um Conselho Gestor permanente no Parque da Cidade tem várias implicações negativas para a participação social, como a falta de transparência; limitação da participação cidadã e gestão centralizada.

4.3.1.2 Decisões Centralizadas

A gestão é concentrada na Secretaria de Esporte e Lazer, com forte ênfase na lógica administrativa e na operacionalização de serviços, com pouca abertura para deliberação pública sobre aspectos estratégicos, como uso do solo, concessões e eventos. A gestão atual do Parque da Cidade, sob responsabilidade da SEL-DF, tem se caracterizado por uma forte ênfase na lógica administrativa e operacional. Isso se reflete na realização de melhorias físicas, como a modernização da iluminação com lâmpadas de LED, reformas de banheiros e revitalização de áreas de lazer, conforme divulgado pela secretaria. Essas ações visam

melhorar a infraestrutura e a segurança do parque, tornando-o mais atrativo para os frequentadores. No entanto, essa abordagem tem priorizado a execução de serviços e a operacionalização de eventos, com pouca abertura para a deliberação pública sobre aspectos estratégicos, como o uso do solo, concessões e a realização de grandes eventos. A centralização das decisões na SEL-DF limita a participação da sociedade civil na definição das diretrizes de gestão do parque.

4.3.2 Evidências de Abertura

4.3.2.1 Programas de Gestão Compartilhada

O Decreto nº 32.981/2011 (Brasília, Cidade Parque) abre possibilidades legais para a celebração de termos de cooperação técnica entre governo e organizações da sociedade civil para apoiar a gestão de parques.

4.3.2.2 Participação popular em audiências públicas

A participação em audiências públicas, ainda que de forma esporádica e não decisiva, sobre temas como sustentabilidade, segurança e uso do espaço são realizadas, criam algum canal de escuta da população. Como exemplo, em 2023, a Secretaria de Obras realizou uma audiência pública para apresentar o projeto de construção de uma nova pista de caminhada no parque. O objetivo era recolher contribuições da comunidade antes da licitação da obra. Embora a audiência tenha proporcionado um espaço para sugestões, a decisão final sobre o projeto permaneceu sob responsabilidade exclusiva da administração pública. Outro exemplo, em uma iniciativa para regulamentar o uso e ocupação do Parque da Cidade, foi disponibilizada, em 2017, uma minuta de plano que propunha a criação de zonas específicas para diferentes atividades, como esportes, cultura e lazer. A proposta também previa a instalação de quiosques e trailers, além da criação de uma comissão técnica para verificar o cumprimento das regras estabelecidas. A população foi convidada a opinar por meio de uma consulta pública online, acessando o site da Secretaria de Gestão do Território e Habitação (SEDUH). No entanto, essa participação se limitou ao envio de sugestões, sem garantia de que as contribuições seriam incorporadas ao plano final.

4.4 Questões-chave analisadas na pesquisa

4.4.1 O regime político atual favorece ou restringe a participação social na governança

do Parque?

O regime político atual do Distrito Federal restringe significativamente a participação social efetiva na governança do Parque da Cidade, apesar da existência de dispositivos legais que permitiriam uma gestão mais democrática. A ausência de um conselho gestor permanente e deliberativo, a centralização das decisões na Secretaria de Esporte e Lazer (SEL-DF) e a prevalência de interesses econômicos sobre as demandas sociais e ambientais evidenciam uma estrutura de gestão pouco permeável à atuação cidadã. A participação da sociedade civil, quando ocorre, é geralmente pontual, consultiva e sem caráter vinculante, o que reduz seu impacto real sobre as decisões políticas e administrativas.

Ainda assim, há algumas aberturas formais que poderiam ser melhor exploradas. O Decreto nº 32.981/2011, que institui o programa “Brasília, Cidade Parque”, cria base legal para a gestão compartilhada entre Estado e organizações da sociedade civil, por meio de termos de cooperação técnica. Além disso, audiências públicas e consultas online, como as realizadas em 2017 e 2023, representam mecanismos simbólicos de escuta, embora suas limitações sejam evidentes diante da falta de institucionalização e da ausência de compromisso governamental com as contribuições recebidas.

Portanto, embora existam instrumentos normativos que favoreçam a participação, sua aplicação concreta no caso do Parque da Cidade tem sido limitada e frágil. A estrutura de governança vigente ainda prioriza uma lógica tecnocrática e centralizadora, que restringe o papel da sociedade civil à contestação externa, em vez de reconhecê-la como coprodutora de políticas públicas. Para que a participação social se torne efetiva, é necessário fortalecer institucionalmente os mecanismos existentes e ampliar o poder deliberativo da população na gestão do Parque.

4.4.2 Existem "alianças" entre movimentos sociais e segmentos do governo?

As alianças entre movimentos sociais e segmentos do governo no contexto da governança do Parque da Cidade são pontuais, informais e pouco institucionalizadas. Embora haja casos de colaboração episódica, como convites para participação em audiências públicas ou apoio de parlamentares distritais a pautas ambientais, essas alianças não se configuram como parcerias estruturadas ou permanentes. A inexistência de conselhos gestores formais e o predomínio de uma gestão centralizada dificultam a construção de canais estáveis de diálogo e cooperação entre sociedade civil e Estado.

Em algumas situações específicas, movimentos sociais e ONGs conseguiram

estabelecer pontes com técnicos ou gestores sensíveis às pautas ambientais e participativas, principalmente em momentos de transição de governo ou abertura política. Exemplo disso são iniciativas de cooperação com o Instituto Brasília Ambiental (Ibram) e articulações com gabinetes parlamentares que apresentaram requerimentos ou emendas voltadas à proteção do Parque. No entanto, essas conexões ocorrem mais por iniciativa dos próprios movimentos do que como resultado de políticas institucionais de inclusão.

Portanto, pode-se dizer que existem alianças circunstanciais e relacionamentos estratégicos entre atores sociais e certos segmentos do governo, mas elas são frágeis, desiguais e dependentes de vontades políticas específicas. A ausência de mecanismos formais de governança participativa impede que essas articulações avancem para formas mais robustas de coprodução de políticas públicas. Fortalecer essas alianças exigiria institucionalizar a participação social por meio de conselhos, planos de manejo participativos e maior transparência nos processos decisórios.

4.5 As dinâmicas de *agency*: estratégias dos atores sociais

A capacidade de *agency* dos atores sociais — isto é, sua habilidade de agir estrategicamente dentro de estruturas políticas desiguais para influenciar decisões — tem se manifestado de forma criativa e resiliente no contexto do Parque da Cidade de Brasília. Apesar das limitações institucionais e da ausência de espaços deliberativos permanentes, movimentos sociais, ONGs, coletivos culturais e ambientais têm desenvolvido táticas diversas para tentar moldar as políticas públicas que afetam o parque.

Entre as estratégias mais recorrentes está a mobilização pública através das redes sociais e da imprensa, visando sensibilizar a opinião pública e pressionar o poder público. Um exemplo marcante ocorreu em 2016, quando a proposta de concessão de áreas do Parque à iniciativa privada, prevista na Resolução nº 72/2015, motivou protestos organizados por coletivos como o Parque é Nosso. Os grupos denunciaram a falta de debate público e os riscos de privatização, promovendo abaixo-assinados, intervenções artísticas e atos simbólicos dentro do parque, que repercutiram nos meios de comunicação locais e forçaram o governo a revisar os termos dos editais.

Além disso, movimentos sociais têm recorrido à judicialização e ao acionamento de órgãos de controle como o Ministério Público do DF. Em 2021, uma ação civil pública foi ajuizada por uma associação ambientalista contra a realização de grandes eventos musicais no Parque, sob a justificativa de ausência de licenciamento ambiental e riscos à fauna local.

Embora a ação não tenha impedido os eventos, ela resultou na exigência de estudos de impacto e na suspensão de licenças automáticas para novas atividades comerciais por tempo indeterminado, representando uma vitória parcial dos movimentos.

A formação de redes interorganizacionais tem sido outra tática relevante. Grupos como o Instituto EcoVida, em parceria com universidades como a UnB, promoveram entre 2018 e 2022 mutirões ambientais, oficinas educativas e levantamentos participativos sobre os impactos da urbanização no Parque. Essas ações não só contribuíram com dados relevantes para o debate público, como também fortaleceram laços entre academia, comunidade e ativismo ambiental.

Apesar desses esforços, os limites à ação dos atores sociais ainda são significativos. Barreiras como a falta de reconhecimento institucional, recursos escassos, resistência burocrática e a ausência de mecanismos estáveis de governança dificultam a consolidação de uma atuação transformadora contínua. Em muitos casos, os movimentos permanecem na posição de contestadores externos ao regime, sem acesso real à coprodução das políticas.

Ainda assim, as ações analisadas revelam que, mesmo em contextos desfavoráveis, a sociedade civil exerce *agency* de maneira significativa, contribuindo para reconfigurar parcialmente as estruturas relacionais e mantendo viva a disputa pelo direito à cidade e à gestão democrática dos bens comuns urbanos.

4.6 Desafios e Perspectivas para a Governança do Parque da Cidade

A governança do Parque da Cidade Sarah Kubitschek enfrenta um conjunto de desafios complexos, que resultam da sobreposição de competências institucionais, da centralização das decisões, da fragilidade dos mecanismos de participação social e das pressões econômicas sobre o uso do espaço público. Esses fatores criam um ambiente político-administrativo fragmentado e pouco responsivo às demandas da sociedade civil, comprometendo a efetividade da gestão e o potencial democrático da governança ambiental urbana.

Um dos principais desafios é a falta de coordenação interinstitucional clara. A gestão do Parque envolve diferentes órgãos, como a Secretaria de Esporte e Lazer (SEL-DF), a Administração Regional do Plano Piloto, o Instituto Brasília Ambiental (Ibram) e, em alguns casos, a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Obras. Contudo, a ausência de um plano de manejo integrado e de uma governança intersetorial estruturada gera conflitos de competência, sobreposição de decisões e baixa accountability. Isso dificulta, por exemplo, o controle sobre atividades comerciais, a fiscalização ambiental e a execução de melhorias

urbanas com base em critérios técnicos e participativos.

Outro obstáculo relevante diz respeito à restrição da participação social efetiva. A inexistência de um conselho gestor deliberativo e permanente impede a sociedade civil de influenciar de forma contínua e institucionalizada as decisões sobre o parque. As formas de participação existentes são pontuais e consultivas, como audiências públicas ou consultas *online*, e não garantem que as contribuições da população sejam consideradas nos processos decisórios. Tal cenário limita a coprodução de políticas públicas e reforça a percepção de que o espaço público é administrado segundo lógicas estatais ou econômicas, em detrimento da corresponsabilidade cidadã.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise das estruturas relacionais que moldam a governança do Parque Sarah Kubitschek revelou um contexto de significativa tensão entre a centralização administrativa e as iniciativas de participação social. Embora existam dispositivos legais e normativos que reconhecem o valor da gestão compartilhada e da participação cidadã — como o Decreto nº 32.981/2011 —, sua aplicação prática no Parque da Cidade é marcada por baixa institucionalização, o que limita o alcance e o impacto das ações sociais. Essa assimetria entre normas formais e práticas efetivas confirma a hipótese de que o regime político do Distrito Federal, embora com aberturas pontuais, tende a restringir a influência contínua da sociedade civil sobre as decisões estratégicas de gestão.

Os subsistemas de políticas públicas analisados também refletem essa ambivalência. O subsistema ambiental demonstrou alguma abertura à atuação de ONGs e coletivos socioambientais, especialmente em ações de educação ambiental, plantio de mudas e mutirões de limpeza, como os realizados entre 2018 e 2022 por organizações como o Instituto EcoVida. Em contraste, os subsistemas de urbanismo e lazer se mostraram mais impermeáveis à participação social, operando sob lógicas fortemente tecnocráticas e, muitas vezes, orientadas por interesses econômicos. Isso se manifesta em episódios como as concessões previstas na Resolução nº 72/2015 e nos eventos privados realizados sem consulta pública efetiva.

Por outro lado, os movimentos sociais e organizações civis têm demonstrado elevado grau de *agency*, utilizando estratégias diversas para influenciar a governança, ainda que de modo fragmentado. A mobilização pública contra as concessões comerciais entre 2015 e 2016, a judicialização de eventos não licenciados em 2021 e a participação em audiências públicas em 2023 ilustram essa capacidade de atuação criativa e adaptativa. Contudo, o impacto dessas

estratégias ainda é limitado pela ausência de espaços institucionais permanentes e pela fragilidade das alianças com o poder público. Assim, os resultados indicam que o fortalecimento da governança democrática do Parque depende da transformação estrutural do regime político local, com a criação de instâncias deliberativas estáveis, maior coordenação interinstitucional e efetiva valorização da participação cidadã como princípio orientador da política ambiental urbana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a governança ambiental do Parque da Cidade Sarah Kubitschek, em Brasília, a partir do referencial das estruturas relacionais, considerando as configurações do regime político e dos subsistemas de políticas públicas. A pesquisa revelou que a governança do Parque está situada em um contexto institucional caracterizado por fragmentação administrativa, centralização decisória e baixa permeabilidade à participação social efetiva, ainda que existam marcos normativos que apontem para modelos mais participativos e sustentáveis de gestão.

No nível do regime político, observou-se que a atuação do Estado, especialmente por meio da Secretaria de Esporte e Lazer (SEL-DF), tem priorizado uma lógica operacional e tecnocrática, com abertura limitada à deliberação pública. A ausência de um conselho gestor permanente e a predominância de processos consultivos e não vinculantes indicam que a participação cidadã é frequentemente simbólica e reativa. Ao mesmo tempo, a atuação de movimentos sociais, ONGs e coletivos evidencia a presença de estratégias criativas e relevantes de *agency*, que, embora enfrentem barreiras estruturais, contribuem para tensionar e reconfigurar parcialmente o campo de ação política e ambiental.

A análise dos subsistemas revelou um panorama desigual. Enquanto o subsistema ambiental tende a reconhecer com mais frequência a contribuição da sociedade civil, os subsistemas de urbanismo e lazer se mostram mais fechados e sensíveis a pressões econômicas. Essa assimetria dificulta a construção de uma política integrada para o Parque da Cidade e reforça a fragmentação da gestão. Os resultados também indicam que existem alianças pontuais entre atores sociais e segmentos do governo, mas elas são frágeis e dependem de contextos políticos específicos, sem garantias institucionais de continuidade ou ampliação.

Diante desse cenário, o fortalecimento da governança ambiental do Parque exige reformas institucionais que ampliem os canais de participação, promovam a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil e estabeleçam mecanismos estáveis de

deliberação pública. A criação de um conselho gestor paritário, a implementação de um plano de manejo participativo e a valorização de experiências locais de gestão compartilhada são caminhos possíveis para transformar o atual modelo. Esses arranjos devem ser acompanhados de medidas para garantir transparência, acesso à informação e inclusão de vozes historicamente marginalizadas no processo decisório.

Conclui-se que a governança do Parque da Cidade é, ao mesmo tempo, reflexo das desigualdades políticas do regime local e campo fértil para experiências de transformação. A promoção de uma governança ambiental mais democrática e eficaz depende da construção coletiva de novos pactos institucionais, nos quais a sociedade civil seja reconhecida não apenas como usuária, mas como coautora das políticas públicas que moldam os bens comuns urbanos.

Como limitações do estudo, destaca-se a ausência de entrevistas com gestores públicos em exercício, bem como a impossibilidade de observar longitudinalmente os processos de mudança ao longo de diferentes gestões.

Como contribuições, este estudo oferece relevantes ideias tanto para o campo acadêmico quanto para a prática da gestão pública ambiental. Do ponto de vista teórico, o artigo reforça a importância da abordagem relacional na análise da governança ambiental urbana, evidenciando como as dinâmicas entre regime político e subsistemas de políticas públicas moldam as possibilidades e os limites da participação social e da gestão sustentável de espaços urbanos. Ao aplicar esse modelo ao caso do Parque da Cidade de Brasília, amplia-se a compreensão sobre os desafios específicos enfrentados na gestão de grandes áreas verdes em contextos urbanos brasileiros, especialmente aqueles marcados por estruturas administrativas híbridas como a do Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e políticas públicas**: repensando a co-produção institucional de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 1-20, out. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092014000300001>.

AGÊNCIA BRASÍLIA. **GDF promove operação de limpeza no Parque da Cidade**. 2023. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/w/gdf-promove-operacao-de-limpeza-no-parque-da-cidade/>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 45.269, de 8 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre a gestão dos parques urbanos no Distrito Federal**. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 11 dez. 2023. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1b5ab145e1984280b7142d0324f013aa/exec_dec_45269_2023.html. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal**, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho da administração pública e manual para construção de indicadores**. Brasília, DF: Secretaria de Gestão, 2009.

BRASÍLIA (DF). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **População pode opinar sobre uso e ocupação do Parque da Cidade**. 2017. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/populacao-pode-opinar-sobre-uso-e-ocupacao-do-parque-da-cidade/>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASÍLIA (DF). Secretaria de Esporte e Lazer. **Parque da Cidade sob gestão da Secretaria de Esporte e Lazer**. 2021. Disponível em: <https://www.esporte.df.gov.br/parque-da-cidade-sob-a-gestao-da-secretaria-de-esporte-e-lazer/>. Acesso em: 20 maio 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. **Especialistas defendem plano de ocupação e diálogo no Parque da Cidade**. Correio Braziliense, Brasília, DF, 27 fev. 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2023/02/5071628-especialistas-defendem-plano-de-ocupacao-e-dialogo-no-parque-da-cidade.html>. Acesso em: 21 maio 2025.

DE LOË, Rob C. et al. **From government to governance: a state-of-the-art review of environmental governance**. Guelph: Rob de Loë Consulting Services, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228643503_From_government_to_governance_A_state-of-the-art_review_of_environmental_governance. Acesso em: 15 maio 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 8 p.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 26 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 22 p.