

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

Gestão Ambiental e Arranjos Institucionais:

Os Parques Ecológicos Paulistas

Cléa de Oliveira

Campinas

2004

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

Gestão Ambiental e Arranjos Institucionais:
Os Parques Ecológicos Paulistas

Cléa de Oliveira

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Emilia Rutkowski

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de pós-graduação da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Engenharia Civil, na área de concentração em Saneamento.

Campinas, SP

2004

Aos meus pais.

Agradecimentos

Este trabalho somente foi possível graças ao apoio de muitas pessoas. Inicialmente, expressei meu reconhecimento a Emilia Rutkowski, pela orientação segura em todos os momentos, pela paciência e pela contribuição ao desenvolvimento de minha capacidade de síntese. Agradeço também a Simone Narciso Lessa, pela acolhida em momento de dificuldade e pela avaliação de documento preliminar.

Agradeço a Rozely Ferreira dos Santos que orientou o início deste trabalho e a Elvira Gabriela Dias que me auxiliou com sugestões na banca de qualificação.

À Fundação Florestal, instituição onde participo de projetos que me levaram à definição dos temas discutidos. Aos meus colegas, os meus agradecimentos. Agradeço a Ana Lúcia Mendonça e a Sandra Leite o apoio; à minha colega Lelia Marino, o incentivo e o carinho, além das preciosas informações que propiciou.

A Maria Lúcia Andrade de Matos, Márcia Guedes Correa Toledo e Marcelo Augusto da Silva, agradeço o auxílio e a dedicação em diversos momentos deste trabalho.

Agradeço à Márcia Calamari, o apoio e o estímulo.

À minha grande amiga Ivanisa Anderson Andrade, que me ajudou de todas as formas possíveis para que este trabalho se concretizasse; sem ela, os obstáculos poderiam impedir sua realização.

Às minhas queridas irmãs, Clair e Cleide, companheiras e amigas fiéis, pelo carinho, incentivo e apoio que sempre me ofereceram.

Ao Ismael, pelo carinho, paciência e por compreender meu isolamento durante a elaboração de partes deste trabalho.

RESUMO

OLIVEIRA, Cléa de. **Gestão Ambiental e Arranjos Institucionais: Os Parques Ecológicos Paulistas**. Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, 2004. Tese de Doutorado.

O presente trabalho trata dos arranjos institucionais que condicionam a gestão de parques no Estado de São Paulo, a partir da análise das normas legais federais e estaduais em relação às funções dos agentes públicos. Ao priorizar as fases de implementação e aperfeiçoamento das políticas, incluídos os elementos integradores, e focalizar um tipo peculiar de área protegida — parque ecológico estadual — as fragilidades institucionais em cada etapa de gestão ficam explicitadas.

Palavras-chave: gestão compartilhada; gestão ambiental; sustentabilidade institucional; unidades de conservação.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Cléa de. **Environmental management and institutional arrangements:** the ecological parks in the State of São Paulo. Campinas, Civil Engineering, Architecture and Urbanism Faculty, State University of Campinas, 2004. PhD Thesis.

This study examines the institutional arrangements affecting park management in the State of São Paulo on the basis of an analysis of federal and state legislation governing the work of public agents. By prioritizing the stages of implementation and improvement of public policies, including elements of integration, and by focusing on a particular type of protected area — state ecological parks — the institutional fragilities involved at each stage of management were evinced.

Keywords: shared management; environmental management; institutional sustainability; protected areas.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

Oliveira, Cléa de
O14g Gestão ambiental e arranjos institucionais: os parques ecológicos paulistas / Cléa de Oliveira.--Campinas, SP: [s.n.], 2004.

Orientador: Emilia Rutkowski.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo.

1. Gestão ambiental. 2. Parques. 3. Administração pública. 4. Conservação da natureza - Legislação. I. Rutkowski, Emilia. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

Gestão Ambiental e Arranjos Institucionais:
Os Parques Ecológicos Paulistas

Cléa de Oliveira

Tese de Doutorado aprovada pela Banca Examinadora, constituída por:

Prof^a Dr^a Emilia Rutkowski
Presidente e Orientadora / FEC/ UNICAMP

Prof^a Dr^a Simone Narciso Lessa
FEC/ UNICAMP

Prof^a. Dr.^a Elvira Gabriela Dias
FEC/ UNICAMP

Prof^a. Dr.^a Sueli Angelo Furlan
FFLCH/ USP

Prof. Dr. José Salatiel Rodrigues Pires
Centro de Ciências Biológicas e da Saúde/ UFSCAR

Campinas, 30 de Julho de 2004

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1.....	10
Categorias internacionais de áreas protegidas propostas pela IUCN.	
TABELA 2.2.....	10
Matriz de Objetivos da Gestão das Categorias de Manejo de Unidades de Conservação	
TABELA 2.3.....	11
Grupos e Categorias de UCs estabelecidos pelo SNUC e suas características principais.	
TABELA 3.1.....	35
Relatório Nosso Futuro Comum: Princípios de gestão ambiental.	
TABELA 3.2.....	35
Roteiro para implantar um Sistema de Gestão Ambiental.	
TABELA 3.3.....	39
Elementos a serem considerados na avaliação da efetividade da gestão de AEPs.	
TABELA 3.4.....	46
Etapas de Gestão	
TABELA 4.1.....	60
As tendências de modificação dos modelos tradicionais de atuação da administração pública, requeridas pelo enfoque gerencial.	
TABELA 4.2.....	73
Especificação das atividades envolvidas em acordos de Co-Gestão em UCs federais, estabelecidos pelo IBAMA, de acordo com os seus instrumentos formais.	
TABELA 4.3.....	77
As funções dos agentes e os elementos de integração	
TABELA 5.1.....	83
Etapas de Gestão e as funções dos agentes.	
TABELA 5.2.....	85
Etapas de Gestão e as funções dos agentes, de acordo com as normas federais	
TABELA 5.3.....	86
Etapas de Gestão e as funções dos agentes, de acordo com as normas estaduais	

TABELA 7.1.....	104
Parques Ecológicos Estaduais: Características.	
TABELA 7.2.....	116
Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim: Produtos educativos disponibilizados no período 1991-1994.	
TABELA 8.1.....	134
Etapas de Gestão e os temas tratados nas normas analisadas.	
TABELA 8.2.....	137
Procedimentos e elementos necessários à criação de UCs, a serem observados pelos órgãos executores do SNUC.	
TABELA 8.3.....	138
Tipos de áreas ou elementos passíveis de proteção. (normas estaduais).	
TABELA 8.4.....	146
Objetivos dos Parques Ecológicos, de acordo com a legislação geral e específica das unidades.	
TABELA 8.5.....	185
Definições estabelecidas pelos convênios para a administração do PEMEJS.	
TABELA 9.1.....	214
As políticas para as quais se identificam agentes e suas funções, de acordo com as normas federais pertinentes à categoria Parques, inclusos os ecológicos.	
TABELA 9.2.....	215
As políticas para as quais se identificam agentes e suas funções, de acordo com as normas estaduais pertinentes à categoria Parques, inclusos os ecológicos.	
TABELA 9.3.....	216
As políticas para as quais se identificam agentes e suas funções, de acordo com as normas estaduais pertinentes exclusivamente ao PEMEJS.	

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO 6.1

Estrutura Organizacional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente..... 99

MAPA 7.1..... 102

Localização dos Parques Ecológicos Estaduais, na Região Metropolitana de São Paulo.

MAPA 7.2.....103

Localização do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, no Município de Campinas.

MAPA 7.3115

Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim.

LISTA DE SIGLAS

ADFG - Associação Democrática Feminina Gaúcha
AEP - Área Especialmente Protegida
APA - Área de Proteção Ambiental
ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
BANESPA - Banco do Estado de São Paulo
CEAM - Coordenadoria de Educação Ambiental
CECREM - Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos funcionários do DAEE
CETEP – Centro de estudos Técnicos Científicos da Paraíba
CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CINP - Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental
CIPAM - Centro Integrado de Percepção Ambiental
CIPEC – Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
CNTUR – Conselho Nacional de Turismo
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92.
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
COMDEMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente
CONDEPACC - Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas
CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Ambiental e Arquitetônico do Estado de São Paulo
CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente
CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz
CPLA - Coordenadoria de Planejamento Ambiental
CPLEA - Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental
CPRN - Coordenadoria de Proteção de Recursos Naturais

CPRs – Common-pool resources
CPRTI - Comissão Permanente do Regime de Tempo Integral
CSD - Divisão para Coordenação Política e Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica
DAIA - Departamento de Análise de Impacto Ambiental
DEPRN - Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais
DIREC - Diretoria de Ecossistemas
DRPE - Divisão de Reservas e Parques Estaduais
DUSM - Departamento de Uso do Solo Metropolitano
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo
ETEP - Espaços Territoriais Especialmente Protegidos
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FEPASA - Ferrovia Paulista SA
FF - Fundação Florestal
FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente
FUMDHAM - Fundação Museu do Homem Americano
FUNATURA - Fundação Pró- Natureza
FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo
GCA - Gerência de Conservação Ambiental
GDS - Gerência de Desenvolvimento Sustentado
GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
Ibt - Instituto de Botânica
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IF - Instituto Florestal
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
ISA - Instituto Sócio Ambiental
ISO - International Standard Organization

IUCN - *International Union for Conservation of Nature* (em português - União Internacional pela Conservação da Natureza – UICN)

KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau

MMA - Ministério do Meio Ambiente

NEPP - Núcleo de Estudos em Políticas Públicas

ONG - Organização não - Governamental

OS - Organizações Sociais

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Pec- Parque Ecológico

PECANEI - Programa Especial de Conservação de Áreas Naturais Ecologicamente Importantes

PEIA - Parque Estadual da Ilha Anchieta

PEIC - Parque Estadual da Ilha do Cardoso

PEMEJS - Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim

PMC - Prefeitura Municipal de Campinas

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

Pró Tartaruga - Associação Brasileira de Conservação de Tartarugas

PROBIO - Programa Estadual para a Conservação da Biodiversidade

PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

RMGSP - Região Metropolitana da Grande São Paulo

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SEAQUA – Sistema Estadual de Administração e Qualidade Ambiental

SEBRAE - - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDUSP - Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEUC - Sistema Estadual de Unidades de Conservação

SGA - Sistema de Gestão Ambiental

SIF - Sociedade de Investigação Florestal

SINIMA - Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

SISEMA - Sistema Estadual do Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMA - Secretaria do Meio Ambiente
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SRH - Secretaria de Recursos Hídricos
UC - Unidade de Conservação
UFPEL - Universidade Federal de Pelotas
UNCED - United Nations Conference on Environment and Development (em português - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD)
UNDPCSD - United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development (em Português, Divisão para Coordenação Política e Desenvolvimento Sustentável - CSD)
UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICAMP - Universidade de Campinas
UNIPAZ - Universidade da Paz
WCED - World Commission on Environment and Development
WCPA - World Commission on Protected Areas
ZEE - Zoneamento Ecológico - Econômico

SUMARIO

AGRADECIMENTOS.....	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
LISTA DE TABELAS	ix
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE SIGLAS	xii
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 A CONSERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E AS ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS – AEPs.....	5
2.1 As Unidades de Conservação - UCs e os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs.	8
2.1.1 Parques Ecológicos: conceito e objetivos.....	17
2.1.2 Parque Estadual e Parque Ecológico Estadual	19
3 A GESTÃO AMBIENTAL DE ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS – AEPs.....	23
3.1 Aspectos relacionados com a criação e a implementação de áreas protegidas	24
3.1.1 A criação de AEPs	24
3.1.2 A implementação de AEPs	26
3.2 As etapas de gestão de Áreas Especialmente Protegidas – AEPs.....	29
3.2.1 Gestão Ambiental: abordagem integrada e parcerias	29
3.2.2 Sistemas de Gestão Ambiental - SGAs	32
3.2.3 As fases de avaliação da efetividade da gestão de AEPs.....	37

3.3 Proposta de itemização das etapas de gestão	42
4 A SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL PÚBLICA.....	47
4.1 Arranjos Institucionais para a gestão de recursos naturais.....	48
4.2 Funções do poder público na gestão de AEPs	52
4.2.1 Atos administrativos e os princípios que norteiam a administração pública	53
4.2.2 Administração pública gerencial	55
4.2.2.1 A Reforma Administrativa: dificuldades derivadas do ambiente social e político ..	56
4.2.2.2 A Reforma Administrativa e as parcerias: vantagens e cuidados.....	62
4.2.3 A participação da sociedade na gestão de UCs	67
4.2.3.1 Co-gestão ou gestão compartilhada	69
4.2.4 As funções do Estado na implementação das políticas públicas	72
5 A SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL E AS ETAPAS DE GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS: UMA METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	78
6 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SUAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS	88
6.1 A estrutura nacional para gestão.....	88
6.2 A estrutura estadual para gestão.....	92
7 O PARQUE ECOLÓGICO ESTADUAL MONSENHOR EMÍLIO JOSÉ SALIM – PEMEJS	100
7.1 1987 a 1994: Um parque modelo?	107
7.1.1 O período 1987 a 1991	110
7.1.2 O período 91 a 94	111
7.2 1995: Um parque indesejado?.....	113
7.3 1996- 2000: As parcerias quase possíveis.....	119
7.3.1 1996: Um início promissor	119
7.3.2 1997 : A falta de recursos e o conflito de competências	121
7.3.3 1998 a 2000: As instâncias técnicas buscam o aperfeiçoamento institucional	123
7.4 2001 a 2003: Um parque desejado.....	127

8 AS REGRAS E AS ETAPAS DE GESTÃO.....	132
8.1 Planejamento para a criação e a implantação de AEPs	133
8.1.1 Etapa 1: Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs	133
8.1.2 Etapa 2: Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs	143
8.1.3 Etapa 3: Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos.....	147
8.1.4 Etapa 4: Prioridades e estratégias para ação.....	151
8.1.4.1 Programas de manejo	153
<i>Programa de proteção.....</i>	<i>154</i>
<i>Educação ambiental.....</i>	<i>159</i>
<i>Pesquisa</i>	<i>162</i>
<i>Uso Público.....</i>	<i>164</i>
<i>Manejo dos recursos naturais</i>	<i>166</i>
8.1.5 Etapa 5: Recursos para a implantação/viabilização das estratégias.....	167
8.1.5.1 Etapa 5.1: Identificação das necessidades e dos processos orçamentários	167
8.1.5.2 Etapa 5.2: Fontes de recursos.....	168
<i>Compensação Ambiental.....</i>	<i>169</i>
<i>Doações.....</i>	<i>172</i>
<i>Exploração comercial</i>	<i>173</i>
<i>Exploração da imagem.....</i>	<i>174</i>
<i>Recursos derivados da aplicação de penalidades</i>	<i>175</i>
<i>As fontes de recursos no PEMEJS.....</i>	<i>176</i>
8.1.5.3 Etapa 5.3 Viabilização da participação e das parcerias	177
<i>Participação e parcerias no Estado de São Paulo.....</i>	<i>182</i>
<i>Os convênios firmados no PEMEJS</i>	<i>183</i>
8.2 Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento	189
8.2.1 Etapa 6: Desenho dos cargos públicos	189
8.2.2 Etapa 7: Capacitação dos agentes	191
8.2.3 Etapa 8: Estruturas organizacionais e estatutos.....	192
8.2.4 Etapa 9: Disponibilização de bens e serviços.....	194
8.3 Avaliação	198
8.3.1 Etapa 10: Avaliação geral e retroalimentação	198
9 DISCUSSÃO.....	199
9.1 Instâncias e instrumentos de integração	199

9.2	Instâncias e instrumentos de integração no PEMEJS.	206
9.3	As funções e as etapas de gestão	207
9.4	As fragilidades institucionais e as funções dos agentes.....	213
9.4.1	As fragilidades institucionais e a gestão do PEMEJS.....	220
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	225
	BIBLIOGRAFIA	227
ANEXO 1	RELAÇÃO DE NORMAS LEGAIS CONSULTADAS	241
ANEXO 2	ETAPAS DE GESTÃO, TEMAS E AS FUNÇÕES DOS AGENTES , DE ACORDO COM AS NORMAS FEDERAIS PERTINENTES À CATEGORIA PARQUES	247
ANEXO 3	ETAPAS DE GESTÃO, TEMAS E AS FUNÇÕES DOS AGENTES, DE ACORDO COM AS NORMAS ESTADUAIS GERAIS PERTINENTES À CATEGORIA PARQUES, INCLUSOS PARQUES ECOLÓGICOS.....	256
ANEXO 4	ETAPAS DE GESTÃO, TEMAS E AS FUNÇÕES DOS AGENTES, DE ACORDO COM AS NORMAS ESTADUAIS ESPECÍFICAS PARA OS PARQUES ECOLÓGICOS (NORMA E DATA).....	264

1 INTRODUÇÃO

A conservação de recursos naturais por meio da criação e implementação de áreas especialmente protegidas representa para os gestores dois grandes desafios:

1. demonstrar à sociedade a importância de serem alocados recursos estratégicos para esta luta, antes que as consequências de uma virtual omissão se apresentem de forma explícita e na maioria das vezes, irreversível; e
2. desenvolver novos arranjos organizacionais e institucionais voltados a este empreendimento.

A carência de recursos orçamentários para atender aos clamores sociais pela melhoria dos serviços públicos, mesmo em setores vitais, de alta visibilidade, enfatiza a importância de serem alcançados, na gestão destas áreas, maiores níveis de efetividade e de maneira mais eficiente.

Dentre as diversas ações requeridas, relacionadas à reorganização institucional visando uma administração de caráter mais gerencial, figuram aquelas de promoção de diversos tipos de acordos com inúmeros parceiros, os quais podem ser estabelecidos tanto para a elaboração de propostas de diretrizes, quanto para a sua implementação. Estas parcerias representam, sem dúvida, parte essencial do elenco de recursos necessários para alcançar as metas propostas pelas políticas públicas voltadas à gestão ambiental de Áreas Especialmente Protegidas - AEPs.

No entanto, avaliar as novas possibilidades de parcerias e a sua promoção significa, também, essencialmente, aprofundar o entendimento e a organização a respeito das tarefas estatais requeridas. Diante da alternativa legal instaurada pela lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de gestão compartilhada de Unidades de Conservação com determinadas Organizações Sociais de Interesse Público - OSCIPs, é necessário maior esclarecimento acerca das funções que competem ao órgão gestor estatal. A indefinição de papéis, principalmente técnicos, pode inviabilizar ou, no mínimo, colocar muitos obstáculos à incorporação de importantes recursos sociais neste processo.

O objetivo deste estudo foi caracterizar o ambiente institucional que condiciona o exercício das principais funções do Poder Público na implementação das diversas etapas que compõem a gestão das AEPs. Os detalhes institucionais que influem, por exemplo, nas

definições acerca destas tarefas, seus responsáveis e os efeitos que provocam podem constituir a diferença entre conseguir ou não alcançar metas sociais relevantes.

Como objetivos específicos, buscou-se identificar quais são as etapas que compõem a gestão das áreas protegidas e também qual o papel dos agentes públicos na sua implementação. Com base nestas definições, foi proposta uma metodologia de análise como apoio para a avaliação dos aspectos institucionais que configuram a gestão pública realizada nas unidades. Além disso, buscando exemplificar esta estratégia, focalizou-se um tipo peculiar de área protegida — Parque Ecológico Estadual — o qual, oficialmente, integra a categoria Parque Estadual. Dentre as três unidades estaduais com esta denominação, foi escolhido, ainda, para ser analisado com maior detalhe, o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim – PEMEJS, situado no município de Campinas, no Estado de São Paulo.

Os Parques Ecológicos mereceram destaque neste estudo por diferirem das unidades de conservação de proteção integral — grupo no qual se encontra a categoria Parque Estadual — em relação a atributos que lhes permitem a maior proximidade às áreas urbanas e a possibilidade de convivência mais flexível de múltiplos usos. Esta localização privilegiada, em grandes centros metropolitanos, traz a perspectiva de que as ações ali realizadas — projetos, eventos, atividades — possam obter ressonância junto a vasto contingente populacional. Este fato, aliado à vizinhança com um grande número de parceiros potenciais, eleva as alternativas de obtenção de parcerias relevantes. Nestas unidades, também, alguns problemas que normalmente afligem os demais Parques Estaduais — os conflitos fundiários e as questões relacionadas aos limites — são de pequena magnitude.

A análise a partir de uma abordagem institucional contribui para evidenciar outros ângulos do problema relacionados basicamente às forças e fragilidades internas à atuação do poder público, as quais, geralmente, ficam em segundo plano. Neste sentido, o exemplo dos Parques Ecológicos Estaduais e, especificamente, do PEMEJS, permitiu ressaltar estes aspectos. Diante desta escolha, é oportuno o comentário da autora Elinor Ostrom que desenvolve uma abordagem institucional na busca de elementos importantes para a conservação de sistemas de recursos naturais: *"Biólogos também se defrontam com problemas de estudar processos complexos que são pouco conhecidos. As suas estratégias científicas freqüentemente envolvem-se na identificação via observação empírica do organismo mais simples possível no qual o processo ocorre de uma forma clara e até mesmo exagerada. O organismo é escolhido não*

porque seja representativo de todos os organismos. Ao invés disso, ele é escolhido porque processos particulares podem ser estudados mais efetivamente usando este organismo do que outro." (OSTROM, 1994, p.29).

As motivações para este trabalho derivaram-se das atividades realizadas pela autora junto à Fundação para a Conservação e a Produção Florestal, unidade da administração descentralizada da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, detentora da administração, durante alguns anos, dos parques ecológicos Guarapiranga e Monsenhor Emílio José Salim. A partir de 1991, foi possível vivenciar a trajetória gerencial e institucional deste último parque citado, localizado em Campinas. Durante o ano de 2000, houve a troca de experiências com outros profissionais atuantes nos parques ecológicos do Tietê e Guarapiranga, no decorrer de trabalhos que redundaram na tentativa conjunta, informal e, até o momento, frustrada, de propor um decreto que definisse, de maneira particular, o tipo ou a categoria de área especialmente protegida denominada Parque Ecológico, regulamentasse e orientasse seu uso. Mais recentemente, a autora foi responsável pela análise dos aspectos relacionados aos processos de parcerias para a gestão, projeto realizado pela Fundação Florestal em conjunto com a Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo - FAPESP, objetivando a busca de parâmetros para a gestão de áreas especialmente protegidas no Estado de São Paulo.

Fruto dessa experiência, colocou-se a questão específica: Por que os parques ecológicos paulistas não conseguem implementar as ações necessárias para alcançar seus objetivos? A hipótese adotada é a de que a falta de precisão na definição do arranjo institucional dificulta seu processo de gestão ambiental. Nesta investigação, a partir da construção de uma metodologia específica, pretendeu-se a identificação dos principais pontos que devem ser focalizados pelos órgãos gestores na busca de maior efetividade na gestão das áreas protegidas.

A estrutura de trabalho idealizada partiu de uma análise inicial, no Capítulo 2, a respeito das dificuldades para serem alcançados os objetivos estabelecidos para as áreas protegidas e também das principais diferenças entre o tipo de unidade denominado Parque Ecológico e a categoria Parque Estadual, à qual se vincula. No Capítulo 3, partindo do questionamento sobre a forma como normalmente aquelas questões envolvendo a gestão de AEPs são agregadas — genericamente, em dois momentos: criação e implantação —, buscou-se identificar novas categorias de etapas de gestão que permitissem, posteriormente, organizar as informações

obtidas. No Capítulo 4, discutiram-se vários aspectos relacionados à sustentabilidade institucional, dentre estes as dificuldades existentes para a efetivação de propostas que visam aperfeiçoar a capacidade gerencial do aparelho de Estado brasileiro. O tema da definição acerca das funções dos agentes públicos estatais na gestão de AEPs encontra-se essencialmente vinculado ao debate que envolve a denominada Reforma Administrativa ou Gerencial, que visa à elevação da capacidade de governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de, efetivamente, implementar as políticas públicas instituídas. Ao final deste item, identificou-se um rol de funções que deveriam ser desempenhadas pelos agentes no processo de gestão de AEPs.

A partir daí, no Capítulo 5, estas categorias propostas — etapas de gestão e funções dos agentes — são utilizadas como base para a construção de uma metodologia para a análise do ambiente institucional.

No Capítulo 6 foi apresentado um panorama geral a respeito das estruturas organizacionais nacional e estadual envolvendo a gestão de UCs. Na seqüência, no Capítulo 7, foi descrito, como referência para o estudo e análise, a história gerencial do PEMEJS, destacando-se os seus aspectos mais relevantes desde a criação, em 1987, até o ano de 2003.

No Capítulo 8 encontram-se descritas as informações obtidas do cruzamento do quadro de etapas e das categorias de funções apontadas como relevantes, com as principais normas legais federais e estaduais pertinentes, destacando-se a categoria parques, especialmente os ecológicos. Finalmente, na discussão, apresentada no Capítulo 9, são expostas algumas evidências obtidas, relativas aos temas ou políticas privilegiados em cada etapa de gestão e ao papel dos agentes públicos na sua implementação, principalmente nas funções de controle e aperfeiçoamento, e na disponibilização ou promoção dos elementos de integração entre os agentes presentes neste processo. O Capítulo 10 traz basicamente algumas sugestões para a continuidade de estudos enfocando a dimensão institucional da gestão de AEPs, considerando a metodologia proposta e outros caminhos buscando o seu aperfeiçoamento.

2 A CONSERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E AS ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS – AEPs

As iniciativas internacionais para o desenvolvimento de um aparato legal de proteção da natureza remontam a meados do século passado. A partir da Segunda Guerra Mundial, organismos sob o Sistema das Nações Unidas, intensificaram os esforços nesse sentido. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, constituiu um marco onde pela primeira vez se reconheceu que as questões ambientais possuíam abrangência global (ALBAGLI, 1998).

Por outro lado, os temas ambientais não só ganharam também outros fóruns de discussão, internacionalmente, mas passaram a ser objeto de debates em setores que originalmente não se dedicavam à temática ambiental. A partir do Relatório *Brundtland*, em 1987, a tese do desenvolvimento sustentável ganhou projeção, tendo sido consagrada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, a Rio-92 (ALBAGLI, 1998).

O conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de estar constantemente sendo elaborado, trouxe à discussão a necessidade de que, sem descurar do atendimento às gerações presentes, o desenvolvimento incorporasse a preocupação de preservar os recursos ambientais para as gerações futuras. Estava colocada para discussão a diferença entre “*crecimento econômico*” e “*desenvolvimento*”. Este último incorpora a noção de “sustentabilidade ecológica da atividade econômica, através de tecnologias de baixo impacto ambiental” (ALBAGLI, 1998).

Atualmente, o conceito de desenvolvimento “supõe maior equidade social, com a diminuição da pobreza, e melhor distribuição de renda, enquanto que sustentabilidade não se reduz mais a uma categoria econômica ou ecológica, mas envolve a interdependência entre as dimensões ambiental, político-institucional e sociocultural, exigindo, portanto, transformações muito mais profundas no padrões atuais” (ALBAGLI, 1998, p. 46).

O aprofundamento do desenvolvimento científico acerca dos problemas ambientais bem como a percepção “...dos impactos socioeconômicos por eles causados e mesmo da perpetuação da vida no planeta” determinaram a ampliação dos temas a serem discutidos, tendo sido

incluídos “...a proteção de espécies selvagens ameaçadas e de seus habitats, dos oceanos, da atmosfera, dos ambientes polares e do espaço sideral, além de medidas preventivas e mitigadoras dos efeitos transfronteiriços da poluição nuclear e industrial e do transporte de resíduos perigosos...” (ALBAGLI, 1998, p. 44). Estes temas começaram a ser objeto de regulamentação internacional e deram origem aos primeiros instrumentos para proteção do meio ambiente, “...especialmente através de uma série de tratados e convenções.” Este foi o início do direito internacional na área ambiental (ALBAGLI, 1998, p. 43).

A partir da década de 80, as questões globais integraram novos temas, dos quais se destacam hoje “...a perda da camada de ozônio, as mudanças climáticas e o efeito estufa, a destruição das florestas e a diminuição da biodiversidade” (VIOLA e LEIS, 1991, apud ALBAGLI, 1998, p. 44). Com relação à perda da biodiversidade, existem hoje três estratégias de conservação que buscam reverter esta tendência: **ex situ**, **in situ** e **inter-situ**.

A conservação **ex-situ** desenvolve-se em jardins zoológicos e botânicos, por meio de coleções de microorganismos (bactérias, fungos, protozoários e vírus) em instituições de pesquisa e em bancos de sementes ou de germoplasma (material genético). Estes procedimentos têm suscitado grandes discussões, por um lado, devido às condições inadequadas que frequentemente se apresentam para a reprodução e conservação das espécies — seja pela pequena representatividade das coleções, em termos genéticos, ou porque são mantidas isoladas da dinâmica e evolução do mundo exterior onde as mesmas espécies continuam em constante processo de evolução (ALBAGLI, 1998). Por outro lado, questiona-se sobre “...quem detém o controle sobre essas coleções mantidas ex situ, geralmente centros de pesquisa, empresas privadas, instituições internacionais e governos de nações que não os fornecedores dessas matérias primas.” (ALBAGLI, 1998, p.79). A maioria dos centros de germoplasma no mundo hoje situa-se em países desenvolvidos ou está sob o controle de grupos multinacionais. Em outros termos, “boa parcela das amostras de biodiversidade do Sul está sob controle dos países centrais, que as utilizam especialmente em seus sistemas agrícolas, nas indústrias farmacêuticas e de biotecnologia.” (ALBAGLI, 1998, p.79).

A conservação **in situ** é realizada no próprio ambiente onde estão localizados os recursos naturais passíveis de proteção e envolve medidas de zoneamento territorial, nos três níveis de governo, as quais estabelecem áreas especialmente protegidas. Estas são selecionadas por conterem “*ecossistemas altamente relevantes, seja pela biodiversidade ali existente e/ou*

pela presença de espécies endêmicas (presentes somente naquele local) ou ameaçadas de extinção” (ALBAGLI, 1998, p. 74).

Existem dúvidas sobre os critérios para selecionar essas áreas, e sobre o tamanho mínimo *“dos ecossistemas e das populações animais e vegetais através dos quais a biota possa se perpetuar a longo prazo.” (ALBAGLI, 1998, p. 77).* Há uma tendência a se conservar áreas cada vez mais amplas, *“de modo a garantir não apenas as espécies, mas também a diversidade genética entre populações. Além disso, amplia-se a consciência a respeito da importância de uma integração das áreas protegidas com as áreas e comunidades vizinhas, o chamado entorno.” (ALBAGLI, 1998, p. 77).*

Neste sentido, há consenso de que o importante seria conservar *“para todos”*. Após as medidas de demarcação e zoneamento, haveria possibilidade de as comunidades locais assumirem uma parte da gestão e sobreviverem da exploração sustentada dos recursos: *“Os conhecimentos tradicionais seriam valorizados como fonte importante para orientar a criação de novos medicamentos e cosméticos”*. O que gera polêmica nesta proposta é que ela *“contempla dois níveis bem distintos de desenvolvimento econômico e tecnológico: um para as comunidades e sociedades locais a partir da exploração bruta dos recursos biológicos e outro para as transnacionais e suas próprias economias com base nos recursos genéticos a serem manipulados em nível molecular” (HATHAWAY, 1995, p.10, apud ALBAGLI, 1998, p. 78).*

A despeito da importância da estratégia **in situ**, é preciso também considerar a necessária ampliação de outras medidas que promovam o manejo sustentável do meio, com o risco de se obter o equivalente a verdadeiras 'ilhas', ou seja, *“...áreas naturais protegidas de tamanho muitas vezes reduzido, cercadas por áreas extremamente ‘desenvolvidas’, com um manejo tecnológico insustentável” (PIRES, 2001, p.9).* Somente este mecanismo *“não evitará a perda da diversidade biológica, em decorrência das condições ambientais externas e condicionantes internas relacionadas ao tamanho das Unidades e sua posição geográfica na paisagem. A estratégia de conservação ‘inter-situ’ remete ao estudo desta situação e definição de abordagens teóricas e práticas voltadas a minimizar ou corrigir este problema focalizando as áreas entre as UCs” (PIRES, 1999, p. 110).* Esta estratégia de conservação da biodiversidade enfatiza *“o uso sustentado da estrutura e dos serviços ambientais proporcionados pelos ecossistemas naturais” (PIRES, 2001, p. 9).*

2.1 As Unidades de Conservação - UCs e os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs.

Os instrumentos jurídicos que instauram o caráter especial das áreas protegidas devem referir-se aos objetivos específicos a serem alcançados. Internacionalmente, como subsídio à criação de sistemas nacionais de áreas protegidas, a *International Union for the Conservation of Nature* – IUCN (em português - União Internacional pela Conservação da Natureza – UICN) estabeleceu seis categorias de áreas, identificadas a partir do grau de importância e prioridade destes objetivos (Tabela 2.1).

O conceito e os objetivos a serem atingidos com a criação destas áreas, de um modo geral, têm-se transformado bastante. Além do propósito da preservação da diversidade das espécies e da manutenção de serviços ecológicos essenciais, citam-se “*a proteção de monumentos naturais e a preservação de belezas cênicas, conciliadas com a promoção da pesquisa científica, da educação ambiental, da recreação em contato com a natureza, com o turismo ecológico, e do desenvolvimento regional ordenado e racional*” (MILANO, 1999, p. 14).

Mais recentemente, em grande parte das categorias de áreas protegidas, a maioria dos objetivos de conservação encontra-se presente. Todavia, dependendo das características da área a ser protegida, como a relevância de sua biodiversidade em relação aos ecossistemas regionais, esses objetivos compõem uma certa hierarquia sobre a qual se estabelecem as categorias de áreas protegidas (Tabela 2.2). Tendo em vista o fato de que a realização de algumas atividades, as quais, em algum momento, poderão vir a conflitar entre si, é essencial o estabelecimento claro das categorias de áreas protegidas, nas quais se explicitam seus objetivos prioritários. As atividades de ecoturismo, por exemplo, poderão ter um papel secundário em vários tipos de unidades e em outras poderão assumir grande relevância.

No Brasil, o conceito de área protegida diz respeito à figura legal Unidade de Conservação. Este termo, na lei que criou recentemente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, é definido como: “*...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 aplicam-se garantias adequadas de proteção.*”¹ A lei

¹ Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 2º. Inciso I.

estabelece, além disso, que as UCs são compostas por dois grupos de categorias: cinco categorias correspondem a unidades de proteção integral e sete categorias a unidades de uso sustentável (Tabela 2.3).

O objetivo principal das unidades que compõem o Grupo I: Unidades de Proteção Integral, é a preservação da natureza. Como regra geral, é admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. As categorias que o compõem são: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. Os três primeiros devem ser de posse e domínio públicos e os dois últimos — Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre — podem ser constituídos por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar o tipo de utilização da terra e dos recursos naturais com os objetivos da unidade. A interferência humana permitida é possível apenas quando visa a recuperação de ecossistemas alterados e ações de manejo de espécies para preservação da diversidade biológica. No caso das Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, a visitação é permitida somente com objetivos educacionais, sendo que nas demais categorias é permitida de maneira mais ampla. A categoria com maior restrição com relação à pesquisa científica é a Estação Ecológica, onde a legislação define exatamente o tipo de coleta de componentes do ecossistema permitido e o impacto possível.

A categoria Parque Nacional integra os Parques Estaduais e os Parques Naturais Municipais.

O grupo II, que se refere às unidades de uso sustentável, é composto por: Área de Proteção Ambiental - APA, Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE, Floresta Nacional, Estadual ou Municipal, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN. O objetivo básico destas categorias de unidades é "*... compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.*"². Apenas as Florestas — nacionais, estaduais ou municipais — e as Reservas Extrativistas devem, necessariamente, ser de posse e domínio públicos. A visitação pública e a pesquisa científica são permitidas, sendo que nas APAs cabe aos proprietários definir as condições para a pesquisa e a visitação, observadas as exigências e restrições legais. As possibilidades de uso e ocupação do solo das unidades que se enquadram nestas categorias são bem diversificadas. Observam-se desde áreas com cobertura florestal, com

² Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7º.

TABELA 2.1

Categorias internacionais de áreas protegidas propostas pela IUCN

Denominação		Objetivo principal
I: Reserva natural estrita	I a: Reserva natural	Pesquisa científica e/ou monitoramento ambiental
	I b: Área natural silvestre (<i>Wilderness Area</i>)	Preservação das suas condições naturais
II: Parque nacional		Proteção dos ecossistemas e recreação
III: Monumento natural		Conservação de características naturais específicas
IV: Áreas para o manejo de habitats e espécies		Conservação através de intervenções
V: Paisagens protegidas		Conservação de paisagens e recreação
VI: Área conservada para manejo de recursos		Uso sustentável de recursos naturais

Fonte: Baseado em INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE-IUCN, 1994 apud. LUCAS, P.H.C. Protected landscapes: a guide for policy-makers and planners. In: WORLD CONGRESS ON NATIONAL PARKS AND PROTECTED AREAS, 4., 1995, Caracas, Venezuela. [Anais...]. Caracas, Venezuela: [S.l.], 1995.

TABELA 2.2

Matriz de Objetivos da Gestão das Categorias de Manejo de Unidades de Conservação

Objetivos da gestão	Categorias de Gestão						
	I a	I b	II	III	IV	V	VI
Pesquisa científica	1	3	2	2	2	2	3
Proteção de áreas/ espécies naturais	2	1	2	3	3	X	2
Preservação da diversidade genética e das espécies	1	2	1	1	1	2	1
Conservação das funções ecológicas	2	1	1	X	1	2	1
Proteção de características naturais/culturais específicas	X	X	2	1	3	1	3
Turismo e lazer	X	2	1	1	3	1	3
Educação	X	2	2	2	3	X	X
Uso sustentado dos recursos de ambientes silvestres / ecossistemas naturais	X	3	3	X	2	2	1
Conservação de características culturais/tradicionais	X	X	X	X	X	1	2

Legenda: 1= Objetivo principal; 2= Objetivo secundário; 3= Objetivo potencialmente aplicável; x= Não aplicável

Fonte: INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Guidelines for protected area management categories**. Gland: IUCN, 1994.

TABELA 2.3

Grupos e Categorias de UCs estabelecidos pelo SNUC e suas características principais

GRUPO I: UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL							
Objetivo básico: preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, com exceção dos previstos nesta lei.							
Categorias	Características						
	Objetivo Principal	Tamanho	Situação de uso e ocupação da Área	Posse e Domínio	Orientações gerais sobre o manejo da área	Visitação Pública	Pesquisa Científica
					Interferência Humana		
Estação Ecológica	Preservação da natureza e pesquisas científicas	—	—	Posse e domínio público com a desapropriação das áreas particulares.	Permitida apenas alterações dos ecossistemas em casos especificados que visem a restauração de ecossistemas modificados, o manejo de espécies para preservar a diversidade biológica.	Visitação Pública permitida somente com objetivo educacional.	A coleta de componentes de ecossistemas com finalidades científicas com impacto superior ao daquele causado com a simples observação, limitada a uma área de no máximo 3% da extensão da unidade e de até 1.500há.
Reserva Biológica	Preservação Integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites.	—	—	Posse e domínio público com a desapropriação das áreas particulares.	Permitidas apenas medidas de recuperação de ecossistemas alterados e ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos naturais.	Visitação pública permitida somente com o objetivo educacional.	Permitida através de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade.
Parque Nacional Estadual Parque Natural Municipal	Preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica.	—	—	Posse e domínio público com a desapropriação das áreas particulares.	—	Visitação pública permitida somente com o objetivo educacionais, de interpretação ambiental, de recreação e de turismo ecológico.	Permitida através de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade.
Monumento Natural.	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	—	—	Pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.	—	Visitação pública permitida.	—
Refúgio da Vida Silvestre.	Proteção de ambientes naturais onde se assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	—	—	Pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais pelos proprietários.	—	Visitação pública permitida.	Permitida através de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade.

GRUPO II: UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL								
Objetivo básico: compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos seus recursos naturais.								
Categorias	Objetivo(s) Principal(is)	Tamanho	Situação de uso e ocupação da Área	Posse e Domínio	Orientações gerais sobre o manejo da área			
					Interferência Humana	Visitação Pública	Pesquisa Científica	Exploração de Recursos Naturais
Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	Em geral extensa.	Possui certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos, ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem estar das populações humanas.	Constitui-se por terras públicas ou privadas.	—	As condições para visitação pelo público devem ser definidas pelos proprietários observadas as exigências e restrições legais.	As condições para pesquisa devem ser definidas pelos proprietários observadas as exigências e restrições legais.	—
Áreas de Relevante Interesse Ecológico.	Manter os ecossistemas de importância regional ou local e regular o uso admissível dessa áreas, compatibilizando-os com os objetivos de conservação da Natureza.	Em geral de pequena extensão	Possui pouca ou nenhuma ocupação humana e características naturais extraordinárias ou que abrigam exemplares raros da biota regional.	Constitui-se por terras públicas ou privadas	—	—	—	—
Floresta Nacional, Estadual ou Municipal.	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica	—	Possui cobertura florestal de espécies predominantes nativas.	Posse e domínios públicos, sendo permitida a permanência de populações tradicionais que a habitam, quando da sua criação de acordo com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.	—	Permitida a visitação pública.	Pesquisa permitida e incentivada, com a autorização do órgão responsável pela administração da unidade.	—

Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	—	Área utilizada por populações Extrativistas tradicionais.	Deve ser de domínio público com uso concedido as populações Extrativistas.	—	É permitida a visitação pública.	Pesquisa permitida e incentivada, com a autorização do órgão responsável pela administração da unidade.	A exploração de recursos minerais e a caça são proibidas.
Reserva de Fauna	—	—	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias.	Deve ser de posse e domínio público.	—	A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade.	Adequada para estudos técnicos-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	É proibido o exercício de caça amadorística ou profissional.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservar a natureza, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como conservar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente.	—	Área natural que abriga populações tradicionais cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais.	Deve ser de domínio público.	—	A visitação pública é permitida e incentivada.	A pesquisa científica é permitida e incentivada.	O equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação devem ser sempre considerados. É admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais, em regime de manejo sustentável e a substituição de cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao Zoneamento e Plano de Manejo da unidade, que definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável, de amortecimento e os corredores ecológicos.
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservar a diversidade biológica.	—	—	Área privada, gravada com perpetuidade.	—	A visitação com objetivo turístico, recreativo e educacionais é permitida.	Pesquisa científica permitida.	—

Fonte: Esta tabela foi estruturada a partir da Lei Federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC).

Legenda: — Não consta

espécies predominantemente nativas, até aquelas com certo grau de ocupação humana, onde tão importantes quanto os atributos ecológicos são os elementos estéticos e culturais necessários à qualidade de vida e ao bem estar das populações humanas.

Além destas categorias de UCs, existem também outras áreas protegidas pertencentes integralmente ao poder público que não foram enquadradas pela legislação federal relativa ao SNUC. Estes Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs possuem um aparato jurídico que se volta a cada tipo e, especificamente, a cada unidade que os compõem.³ Em virtude da localização, quando são considerados, por exemplo, como integrantes do "*patrimônio ambiental urbano*",⁴ podem ter reforços institucionais para proteção legal e, como tal, ser objeto de normatização municipal diferenciada no que se refere ao uso e ocupação do solo.

Nestas áreas, a existência de uma biodiversidade mais expressiva não é característica marcante e, portanto, sua preservação não é o objetivo principal. Podem ser citados como exemplos os Hortos Florestais e os Jardins Botânicos, os quais, embora não incluídos neste recente diploma legal, já haviam sido enquadrados anteriormente como UCs tanto no âmbito federal, quanto estadual.⁵ De qualquer forma, apesar de excluir diversas destas tipologias de áreas protegidas, o SNUC possibilitou que os estados criassem novas categorias ou até mesmo novos grupos de categorias, se e quando entendessem necessário, sujeitas à aprovação pelo CONAMA.

A denominação dada para o conjunto das áreas protegidas no Estado de São Paulo, as UCs e as demais, ora aparece como ETEPs, ora como Áreas Especialmente Protegidas – AEPs.

Em 1989, a Constituição Estadual, no seu artigo nº. 202, utilizou a expressão "*Espaços Territoriais Especialmente Protegidos*" para abarcar a "Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira, o Complexo Estuarino Lagunar entre Iguape e Cananéia, os Vales dos Rios Paraíba, Ribeira, Tietê e Paranapanema e as unidades de conservação do Estado",⁶ e também para

3 Por exemplo, a legislação referente ao Jardim Botânico de São Paulo e do Rio e Janeiro, ou ao Horto Florestal de Rio Claro, recentemente transformado em Floresta Estadual.

⁴ De acordo com o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Ambiental e Arquitetônico do Estado de São Paulo – CONDEPHAAT: "Sistema de objetos socialmente apropriados percebidos como capazes de alimentar representações de um ambiente urbano constituído por um conjunto de bens, coisas físicas produzidas pelo homem – artefatos – ou a natureza transformada em objeto de ação cultural, incorporada pela vida urbana".

⁵ A Lei Estadual nº. 9.509/97, que dispõe sobre a Política Estadual do meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, estabelece, no seu art. 3º., inciso VII, as categorias de: "... Parques, Florestas, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Monumentos Naturais, Jardins botânicos, Jardins Zoológicos e Hortos Florestais, e outras definidas em legislações específicas."

⁶ Constituição Estadual, de 05/10/1989, art. 196.

designar áreas declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação, objetivando a implantação de UCs⁷. Em 1995, a Lei Estadual nº. 9.146, que criou mecanismo de compensação financeira para municípios, utilizou ambos os termos — AEPs e ETEPs — como sinônimos, entendidos como o conjunto de tipologias das áreas protegidas abrigadas pelos municípios e que lhes outorga o direito de receber compensação do Estado.⁸

Em 1997, a Lei Estadual nº. 9.509, que instituiu a Política Estadual do Meio Ambiente, estabeleceu como um dos seus princípios a “... *definição, implantação e administração de espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos.*”⁹ A definição de espaços territoriais especialmente protegidos considera todas as “... *áreas que por força da legislação sofrem restrição de uso, como Unidades de Conservação, Áreas Naturais Tombadas, Áreas de Proteção aos Mananciais e outras previstas na legislação pertinente...*” e entende como UCs as categorias “*Parques, Florestas, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Monumentos Naturais, Jardins Botânicos, Jardins Zoológicos e Hortos Florestais, e outras definidas em legislação específica.*”¹⁰ Em 2004, Resolução da Casa Civil, ao instituir Grupo Técnico para tratar do tema, referiu-se ao conjunto como sendo Áreas Especialmente Protegidas.

Para as finalidades deste estudo, entende-se como Área Especialmente Protegida - AEP o conjunto das UCs e dos ETEPs, aqui tratados como o conjunto daquelas tipologias de áreas protegidas não incluídas no SNUC (FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2002).

Uma grande parte das áreas entendidas como ETEPs encontra-se localizada dentro ou próxima ao perímetro urbano. O processo de urbanização tem-se desenvolvido, na maioria das vezes, sem o planejamento adequado no que se refere à oferta de áreas verdes e espaços para o lazer e convívio social. A importância de garantir tal oferta potencializa-se no caso das regiões metropolitanas, caracterizadas pela conurbação de centros urbanos, onde se verifica, em muitos casos, a eliminação das áreas rurais. A drástica redução de espaços verdes empobrece a paisagem

⁷ Constituição Estadual, de 05/10/1989, art. 202.

⁸ Especificamente: “*I – Estações Ecológicas; II – Reservas Biológicas; III – Parques Estaduais; IV – Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental; V – Reservas Florestais; VI – Áreas de Proteção Ambiental (APAs) VII – Áreas Naturais Tombadas; e VIII – Áreas de Proteção aos Mananciais, assim declaradas por força de lei estadual.*”. Lei Estadual nº. 9.146, de 09/03/1995, art 2º.

⁹ Lei Estadual nº. 9.509, de 20/03/1997, art. 2º.

¹⁰ Lei Estadual nº. 9.509, de 20/03/1997, art. 3º.

urbana e as possibilidades em termos de lazer e tranquilidade. Diante das poucas alternativas para contornar estes fatos, principalmente para o contingente populacional de baixa renda, que não pode, sistematicamente, fugir dos centros urbanos, esses espaços territoriais públicos passam a cumprir, nas grandes áreas urbanas, funções inestimáveis em face da crescente degradação da qualidade de vida. Sua importância, tendo em vista o quadro atual de carências e exclusão social e suas conseqüências, como a explosão da violência urbana, mais do que nunca se evidencia.

A ênfase sobre esses aspectos acrescentou ou revestiu de um novo significado as funções exercidas por estes ETEPs. Categorias que se estruturaram ao longo do tempo para cumprir objetivos muito específicos, setoriais, como, por exemplo, os Hortos Florestais, tradicionalmente voltados exclusivamente à produção — notadamente para servir de insumo às Cias de Estradas de Ferro, e, posteriormente, ao fomento florestal do estado, unindo-se historicamente ao Instituto Florestal - IF, passaram a exercer múltiplas funções. É o caso do Horto Florestal Edmundo Navarro de Andrade, situado no Município de Rio Claro, originalmente pertencente à Ferrovia Paulista S/A - FEPASA, e que, em função de situar-se próximo ao perímetro urbano, passou a receber grande quantidade de visitantes.¹¹

Nas áreas protegidas mais distantes dos centros urbanos — geralmente unidades de conservação, as atividades integrantes dos programas de uso público, nas zonas onde são permitidas, apresentam um perfil mais voltado ao ecoturismo. A ênfase em relação a estas atividades, naquelas unidades, deve estar totalmente condicionada ao objetivo principal, a preservação da biodiversidade **in situ**. Por outro lado, em diversos outros tipos de áreas protegidas, apesar da existência de grandes diferenças nos objetivos e nas justificativas de criação, a proximidade com a área urbana e a permissão de múltiplos usos parecem configurar uma determinada forma de contato com a população, relativamente diferenciada das demais. Devido aos contornos que as atividades de lazer e educação adquirem, além do público muito maior ao qual se destina, o tipo de manejo dos recursos naturais deve privilegiar o acesso e o oferecimento de alternativas à população. Claramente, algumas diretrizes relacionadas ao manejo da área são modificadas, tolerando-se, por exemplo, a retirada de espécimes de animais silvestres que possam apresentar riscos à saúde do público visitante.¹² Muitos destes espaços cumprem,

¹¹ Disponível no site do Instituto Florestal.: www.iflorestal.sp.gov.br, acessado em 0308/2003

¹² Um exemplo que poderia ser citado é a defesa do manejo e a retirada de capivaras, animais identificados por alguns especialistas como responsáveis pelos surtos de carrapato que ocorrem nos parques urbanos.

portanto, a função de parques municipais ou regionais e parecem compartilhar tanto de algumas oportunidades comuns, tais como a maior facilidade para elevar a receita própria e a obtenção de parcerias para gestão, quanto de determinados tipos de ameaças, como por exemplo maiores problemas com a segurança pessoal dos visitantes, roubos, vandalismo, invasões, fogo, entre outros, em decorrência da sua proximidade às áreas urbanas.

Dentre estes diversos tipos de áreas encontram-se os Parques Ecológicos Estaduais. Em função principalmente das suas características — tais como o tamanho e as condições dos recursos naturais que os compõem —, bem como de seus objetivos, que induzem à ênfase na grande afluência de visitantes, existem dúvidas, do ponto de vista técnico, se deveriam ser mantidos como parte da categoria de unidade de conservação de proteção integral Parque Estadual, a qual, como indicado a seguir (item 2.1.2), possui, dentre as normas legais que orientam sua gestão, elementos que enfatizam, principalmente, a proteção da biodiversidade.

2.1.1 Parques Ecológicos: conceito e objetivos

Os documentos legais que estabelecem instituições relacionadas especificamente à categoria Parque Ecológico são praticamente inexistentes. A legislação federal não menciona este tipo de área protegida. No Estado de São Paulo, além dos diplomas legais voltados à criação e à gestão dos três parques ecológicos estaduais¹³, o único dispositivo geral que se refere a parque ecológico é a Lei Estadual nº. 3743, de 09 de Junho de 1983. Esta, conforme se pode observar a seguir, estabelece que, através de convênio, a criação destas unidades, o mais próximo possível da área urbana, deverá ser estimulada e nelas deverão ser implantados “loais apropriados à recreação e ao lazer da população”, objetivando que estas unidades se tornem “ponto de encontro da comunidade.”:

"Artigo 1º - O Estado estimulará a criação de parque ecológico e de parques florestais nos municípios.

Parágrafo Único: O parque ecológico e os parques florestais, que não puderem ser criados nas áreas urbanas, deverão ser implantados o mais próximo possível delas.

Artigo 2º - A criação desses parques obedecerá à orientação dos órgãos técnicos competentes.

¹³ Decreto Estadual nº. 32.478, de 26/10/1990: PEMEJS; Decreto Estadual nº. 30.442, de 20/09/1989: Parque Ecológico Guarapiranga; Decreto Estadual nº. 7.868, de 30/04/1976: Parque Ecológico Tietê.

Artigo 3º - O Estado orientará, também, a construção, no parque ecológico e nos parques florestais, de locais apropriados à recreação e ao lazer da população, de todas as idades, para permitir que eles se transformem em ponto de encontro da comunidades.

Artigo 4º - O Estado utilizará as áreas de que dispõe, próximas às cidades, preservando-as para, em convênio, criar parque ecológico e parques florestais.

Artigo 5º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no prazo de 90 (noventa) dias, após sua publicação.

Artigo 6º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação."

Publicação técnica que propõe orientações a respeito destas unidades explicita seus objetivos gerais e específicos, tais como: "...estabelecimento de áreas comunitárias de lazer,(...) tendo como mensagem maior a integração do homem com a natureza (..)valorização da vida em todas as manifestações que envolvam a natureza, inclusive artísticas (...) estabelecimento de área específica para educação ambiental, mediante trilhas ecológicas, árvores-símbolos, plantios comunitários, trilhas filogéticas, cursos(..) manutenção de uma atividade de produção de mudas permanente(...)para a recuperação do meio ambiente (...)criar infra-estrutura técnica para várias áreas do conhecimento que se preocupam com o meio ambiente —botânica, zoologia, ecologia, controle da poluição (resíduos.gasosos e líquidos, .tratamento de esgoto, recuperação de áreas degradadas.)" (LEITÃO FRANCISCO & AZEVEDO, 1998, p.13 e 14). Este espaço poderia também se configurar como palco para manifestações públicas voltadas ao meio ambiente. Os atributos físicos da área deveriam caracterizar-se por espaços significativos para alimentação da fauna, principalmente da avifauna, e por infra-estrutura para servir a grande número de pessoas, com área mínima de cinquenta hectares (LEITÃO FRANCISCO & AZEVEDO, 1998).

No âmbito estadual, publicação da SMA corrobora tais características, considerando estas unidades protegidas como: "Unidades de múltiplos aspectos, que explicitam na sua estrutura e dinâmica os diversos conceitos relacionados tanto à conservação, quanto à recuperação ambiental. Devem ser de fácil acesso à população e possuir área maior do que cinquenta hectares, para que possam reunir diversos elementos importantes como mata com espécies nativas, arboreto, viveiro, trilhas educativas e lagos, possibilitando a sensibilização da comunidade, a difusão de informações e a capacitação técnica. Trata-se de unidade paisagística de destaque e, devido à proximidade com a área urbana, atua também enquanto um centro

cultural e de lazer, voltados, de preferência, ao reforço da identidade homem-natureza” (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, 2000, p.16).

Em virtude dessas características e objetivos prioritários, foi realizado estudo que derivou em uma proposta de decreto estadual¹⁴ criando e regulamentando o Parque Ecológico como uma nova categoria de Área Especialmente Protegida (FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2002). Nesse trabalho, está proposto que parque ecológico seja entendido como “... *área geográfica delimitada, dotada de atributos ambientais, históricos ou culturais que demandem a conservação ou a recuperação ambiental e que permita atender a população com atividades de educação ambiental, lazer, recreação, cultura e esporte*”. Seus objetivos principais são: “*I- Desenvolver e incentivar programas de educação ambiental em especial voltados à questão urbana; II- Recuperar áreas degradadas, recursos hídricos e edáficos, possibilitando a criação de espaços destinados à educação e à vivência ambientais; III - Conservar a natureza; IV- Manter, recuperar ou restaurar as características relevantes de natureza histórico-cultural; V- Transformar a área em centro de referência ambiental regional, difundindo informações, fomentando a recuperação e a conservação ambiental/ histórico-cultural; VI- Disponibilizar espaços de lazer, recreação, atividades culturais e práticas de esportes, em contato com a natureza e VII- Incentivar e realizar projetos culturais, recreativos e sociais vinculados às questões ambientais*” (FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2002, p. 7).

2.1.2 Parque Estadual e Parque Ecológico Estadual

O conceito de parques vincula-se, historicamente no Brasil, ao conceito de floresta remanescente. O Código Florestal de 1934 identificava que, dentre outras situações, as florestas remanescentes seriam aquelas que formassem os parques nacionais, estaduais ou municipais¹⁵. Nas florestas remanescentes, consideradas de domínio público, proibiam-se quaisquer atividades

¹⁴ Esta proposta, elaborada em 2001, foi realizada a partir de grupo de trabalho informal coordenado pela GCA - Gerência de Conservação Ambiental, vinculada à Diretoria de Operações da Fundação Florestal e constituído pela equipe técnica do projeto e pelos responsáveis pelos parques ecológicos Monsenhor Emílio José Salim, Guarapiranga e Tietê, os dois primeiros sob responsabilidade da SMA e o último, da Secretaria de Recursos Hídricos. No entanto, não foi dado seguimento a este estudo no interior das respectivas Secretarias. (comunicação pessoal da autora)

¹⁵ artigo 5º. do Código Florestal de 1934.

“*contra a flora e a fauna*”. O Código Florestal estabelecia que os parques nacionais, estaduais ou municipais constituíam “... *monumentos públicos naturais, que perpetuam, em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem.*”¹⁶

Em 1940, o Brasil havia sido um dos signatários da “*Convenção para a proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América,*”¹⁷ acordo internacional, multilateral e regional, que identificava como objetivos para os parques a proteção e conservação da beleza cênica natural, da flora e da fauna.

Em 1965, o novo Código Florestal estabeleceu que os objetivos dos parques nacionais, estaduais e municipais seriam os mesmos das reservas biológicas: “... *resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos.*”¹⁸. No mesmo documento foi estabelecida a proibição de qualquer forma de exploração de seus recursos naturais.

Em 1979, o Regulamento de Parques Nacionais conceituou parques nacionais como “...*áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo.*”¹⁹ Em 1989, os objetivos desses parques, citados em portaria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA eram: proteger amostras representativas de ecossistemas de significado nacional, terrestres ou aquáticos; proteger os recursos genéticos; orientar e sensibilizar os visitantes quanto à preservação e conservação do meio ambiente; oferecer oportunidades para a recreação pública e promover atividades de investigação e outras afins, de índole científica²⁰.

Em 2000, o SNUC estabeleceu que a categoria Parque Nacional, Estadual e Natural Municipal pertence ao grupo de unidades de proteção integral. Diferentemente do Regulamento de Parques Nacionais de 1979, este documento não especifica características das áreas dos parques, a não ser a de que esta categoria é de posse e domínio públicos.²¹ Seu objetivo básico é “... *a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica,*

¹⁶ artigo 9º. do Código Florestal de 1934.

¹⁷ Assinada pelo Brasil, em 27 de dezembro de 1940.

¹⁸ Artigo 5º., da Lei Federal nº. 4.771, de 1965.

¹⁹ Decreto Federal nº. 84.017, de 21/09/1979, art. 1º., §1º.

²⁰ Portaria nº. 445, de 16/08/1989, na qual é aprovado o Regimento Interno - IBAMA

²¹ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000 art. 11.

*possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.”*²²

No Estado de São Paulo, como também na esfera federal, no início da década de 60, as florestas caracterizadas como remanescentes faziam parte do conceito de parque estadual: “... área coberta, parcial ou totalmente, de florestas nativas declaradas ou consideradas remanescentes, com atributos excepcionais e destinadas à proteção da flora, da fauna, e das belezas naturais, com fins educativos, científicos, turísticos e recreativos.”²³ Os tipos de áreas e seus elementos passíveis de serem considerados como parques referem-se também a “...paisagens e grutas da flora e da fauna”²⁴ e a “...matas naturais de todas as repartições ou autarquias do estado.”²⁵

Em 1972, os parques estaduais passaram a ser considerados “zonas de interesse turístico”²⁶. Em virtude desta institucionalização, novos agentes estaduais foram agregados à sua gestão. A partir de então, quaisquer intervenções exigiriam a autorização da Secretaria de Estado da Cultura, Esportes e Turismo.

Em 1986, o Regulamento de Parques Estaduais conceituou-os como: “... áreas geográficas delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo.”²⁷. Seu objetivo principal reside na “preservação dos ecossistemas englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem”. Além disso, destinam-se à “fins científicos, culturais, educativos e recreativos”²⁸.

A terminologia adotada para o tipo de área protegida Parque Ecológico Estadual o identifica a esta categoria de UC. Outros tipos de áreas protegidas, cujas categorias não se encontram explicitadas no SNUC, embora já tenham sido anteriormente identificados como UCs, possuem objetivos específicos claramente delineados e nomenclatura própria, como é o caso dos Hortos Florestais e dos Jardins Botânicos, ou seja, não há dúvida de que se diferenciam

²² Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 11.

²³ Decreto Estadual nº. 38.391, de 03/05/1961, art. 1º.

²⁴ Lei Estadual nº. 6.884, de 29/08/1962, art 1º.

²⁵ Lei Estadual nº. 6.884, de 29/08/1962, art 27.

²⁶ Decreto Estadual nº. 52.892, de 07/03/1972, art. 1º.

²⁷ Decreto Estadual nº. 25.341, de 14/06/1986, art. 1º.,§1º.

²⁸ Decreto Estadual nº. 25.341, 04/07/1986, art 1º.

atualmente das UCs. O site oficial da SMA, referindo-se ao parque ecológico, informa que este “...é uma categoria que não possui definição exclusiva” e que o “...poder público estadual utiliza esta denominação para instituir áreas cujas características conceituais correspondem àquelas referentes a parques estaduais.”.²⁹

No entanto, além das características e objetivos da categoria, algumas normas atinentes aos parques estaduais podem se mostrar incompatíveis com este tipo de área protegida, considerando-se a sua localização. É o caso de algumas regras que se referem às áreas localizadas no entorno de UCs, até uma distância de dez quilômetros. Elas exigem que se considere o possível impacto de empreendimentos sobre a área, e que se pleiteie a autorização de suas entidades gestoras para sua realização. São exemplos, neste sentido, as intervenções destinadas ao sistema urbano de esgotamento doméstico, à conservação e melhorias de rodovias e à disposição de resíduos inertes da construção civil, dentre outros.³⁰ A proximidade ou a localização em área urbana e a extensão das áreas nas cidades, sujeitas a esta autorização dificultariam a implementação destes elementos da infra-estrutura urbana e regional.

Apesar das necessárias adequações a algumas dessas normas, juridicamente, até o momento, os parques ecológicos estaduais estão submetidos às mesmas regras atinentes à categoria de UC, Parque Estadual. Um exemplo deste entendimento é a exigência oficial do Ministério Público para que o Parque Ecológico do Guarapiranga realizasse o seu Plano de Manejo, Fase I, e, posteriormente, a Fase II, providência estabelecida tanto pelo Regulamento de Parques Estaduais Paulistas, em 1986, quanto pela lei do SNUC, em 2000.

Em virtude destas considerações, o ambiente institucional no qual ocorre a gestão dos Parques Ecológicos Estaduais inclui, além das normas legais especificamente voltadas a cada uma das unidades, tanto aquelas regras que governam a gestão estadual destas unidades, atinentes a categoria Parque Ecológico, quanto aquelas relativas a Parques Estaduais, dado que ambas exercem influência direta sobre a gestão destas unidades.

²⁹ Disponível no site da Fundação Florestal – www.fflorestal.sp.gov.br, acessado em 10/09/2003

³⁰ De acordo com resoluções da SMA, relacionadas ao licenciamento destas intervenções e sua relação com as Unidades de Conservação.

3 A GESTÃO AMBIENTAL DE ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS – AEPs.

O que significa gestão ambiental de áreas especialmente protegidas? Segundo o IBAMA, o termo gestão, quando se refere especificamente às UCs, confunde-se com o termo manejo. Esta instituição federal entende o manejo ou a gestão³¹ de unidades de conservação como "*... o conjunto de ações e atividades necessárias ao alcance dos objetivos de conservação das áreas protegidas, incluindo as atividades afins, tais como proteção, recreação, educação, pesquisa e manejo de recursos, bem como as atividades de administração ou gerenciamento.*" (IBAMA, 1996, p. 12). A Lei Federal nº 9985, que criou o SNUC, por sua vez, considera que manejo é "*... todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.*".³²

O conjunto de ações preconizado deve ser conduzido a partir de um "plano de manejo", o qual consiste em "*... projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determina o zoneamento de uma Unidade de Conservação, caracterizando cada uma de suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com as suas finalidades, e estabelece diretrizes básicas para o manejo da Unidade*" (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 1996, p. 12). O Plano de Manejo incorpora a noção de direção e de estabelecimento de diretrizes gerais, visando orientar o gerenciamento da unidade, em todos os seus aspectos (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 1996).

Este plano diretor enfatiza aspectos mais imediatos relacionados com a unidade específica à qual se refere, atuando como elemento de referência para o estabelecimento de regras operacionais. Todavia, a despeito do imprescindível papel que cumpre na gestão das UCs, é preciso visualizar medidas institucionais mais amplas, que garantam a evolução da efetividade na implementação daquela área protegida, considerando também a categoria, o conjunto ou o

³¹ Apesar de serem aqui considerados sinônimos, não existe um consenso técnico a respeito da utilização correta dos termos manejo e gestão de UCs. O termo "*management*", em inglês, ao referir-se a UCs, significaria mais apropriadamente administração, no sentido de administração do negócio, do empreendimento (MARETTI, 2001). De acordo com o Novo Dicionário da Língua Portuguesa, de Ferreira, o termo manejar significa mover, manusear, trabalhar com. A sua vinculação à noção de planejamento deriva-se do fato de que esta intervenção física e direta deve ser conduzida de forma técnica e adequada.

³² Inciso VIII, do artigo 2º., capítulo I.

sistema de UCs na qual ela se inclui, e que envolvam a estrutura organizacional relativa ao órgão gestor ao qual se vincula.

3.1 Aspectos relacionados com a criação e a implementação de áreas protegidas

A solução para uma grande parte dos problemas que afligem a gestão das áreas protegidas extrapola o nível local. As análises realizadas enfocando estas dificuldades geralmente as dividem em dois momentos; o primeiro, relacionado à criação, e o segundo, à implantação das unidades.

3.1.1 A criação de AEPs

A grande expansão na criação das áreas protegidas em todo o mundo deu-se, principalmente, a partir da década de 70. De acordo com Milano (1999), existem dez mil áreas protegidas que abrangem cerca de sete por cento da superfície terrestre. Embora essa porção corresponda à China e à Índia juntas, ainda não atinge o índice proposto pela IUCN, de dez por cento do globo. Esta carência se eleva quando se considera que nesta porcentagem estão incluídas todas as categorias, com diferentes graus de proteção, e pelo fato de que existem grandes obstáculos à efetiva concretização dos objetivos que justificaram a criação destas unidades, a partir de algum diploma legal.

No Brasil, as UCs classificadas como áreas de proteção integral, onde não se permite a presença de residentes, correspondem a menos de dois por cento do território, valor *"inexpressivo e insuficiente para conservar a rica biodiversidade do país, que se estima conter entre dez e vinte por cento do total das espécies vivas do planeta"* (MILANO, 2000, p. 24). A definição de novas áreas, portanto, é necessária e urgente. No entanto, as perspectivas de que esta carência em relação ao montante total de áreas que necessitam estar sob proteção legal seja suprida com a criação de espaços territoriais de domínio público torna-se cada vez menor. No Brasil, grande parte das UCs de proteção integral que requerem a propriedade estatal ainda não é de domínio público e não existe uma estratégia definida para a resolução do problema (OLIVEIRA, 1997). Esta realidade permite a inferência de grandes problemas futuros, uma vez

que o vulto das indenizações a proprietários privados e outras questões decorrentes das desapropriações já pesam sobre o setor.

Além da carência no que se refere à criação de unidades, há outros aspectos a serem considerados. Existem grandes disparidades quanto às classificações ou aos enquadramentos nas tipologias de AEPs no momento da criação das unidades; desproporção entre os ecossistemas representados; concentração em determinadas porções do território e problemas quanto à posse da terra das áreas protegidas pelo Estado.

Quando se considera o primeiro aspecto, observa-se que muitas áreas não apresentam correspondência clara entre os objetivos reais que deveriam cumprir, tendo em vista suas características, e aqueles definidos para a categoria à qual pertencem. Isto significa que muitas AEPs, tais como UCs de proteção integral, pertencentes a mesma categoria, podem, de fato, estar voltadas para objetivos distintos. Outras, com denominações diversas, na medida em que possuem objetivos muito semelhantes, deveriam constar da mesma categoria. Internacionalmente, mesmo algumas unidades pertencentes a categorias tradicionais de UCs já estabelecidas há muitos anos, como os Parques Nacionais, podem apresentar grandes diferenças entre si. Na maior parte das vezes, tendem a ser grandes áreas naturais, encontrando-se, no entanto, com esta mesma nomenclatura, principalmente em países da Europa, pequenas porções do território caracterizadas por paisagens que expressam interações tradicionais entre o homem e a natureza, desenvolvidas durante centenas de anos (GREEN e PAINE, 1997). As diferenças de nomenclaturas e seus objetivos acarretam grandes dificuldades quando se pretende realizar uma análise do setor. A avaliação quanto à efetividade da conservação de uma UC depende diretamente de uma análise a respeito dos objetivos para os quais a unidade foi criada e de que forma estão sendo desenvolvidas as ações para atingi-los.

A análise sobre a representatividade dos ecossistemas permite observar que existem preferências nítidas por alguns tipos, mais tradicionais, desconsiderando-se outros de grande importância. A criação de unidades não tem sido efetivada a partir de critérios que levem em conta uma estratégia de proteção dos ecossistemas mais importantes do país. Além disso, não está distribuída de maneira equilibrada no território. No Rio de Janeiro, todas as UCs protegem o mesmo tipo de ecossistema, caracterizado por encostas, florestas e montanhas, configurando descaso em relação aos manguezais, restingas, ilhas e lagoas (DRUMMOND, 1997).

No Estado de São Paulo, da mesma forma, verifica-se uma distribuição desigual de

unidades de conservação com relação aos ecossistemas. Além disso, as unidades estão concentradas a leste do estado, existindo pouca ocorrência nas regiões centro e oeste. Por outro lado, nas regiões onde ocorrem, apresentam-se concentradas em determinados municípios (BACHA, 1992). Muitas unidades foram criadas em atendimento a interesses políticos do momento, em alguns casos sem contar com uma base de dados que apoiasse a sua definição de categoria e caracterização, por exemplo, em termos de tamanho mínimo necessário (BRITO, 1998). Foram estabelecidas sem que fosse realizado um processo de sensibilização da população para o tema, ou visualizado o seu papel em relação ao desenvolvimento social e econômico da região onde se situa (BRITO, 1998). Este contexto contribuiu para que se configurassem como verdadeiras "ilhas", distanciadas da realidade local e regional.

A pouca definição em relação aos critérios, ou a sua desconsideração, no momento da criação das UCs dificulta a definição de objetivos e o seu enquadramento, com sérias conseqüências também para a sua implementação e gerenciamento. Os objetivos podem conflitar com as suas características físicas, biomas representados, localização, tamanho da área, impedindo que a gestão ocorra de maneira efetiva. Em 2000, legislação relacionada ao SNUC³³ estabeleceu algumas etapas do procedimento de criação; todavia, os órgãos estatais executores deste sistema, nos níveis nacional, estadual e municipal, não se encontram ainda aparelhados para a execução das atividades previstas.

Além destes aspectos relativos à criação de novos espaços protegidos, é preciso também garantir a efetiva proteção das áreas já institucionalizadas. Nos países do terceiro mundo, essas unidades podem, ainda, ser objeto de exploração por atividades e usos incompatíveis com a sua conservação. Muitas se encontram apenas explicitadas em leis de criação, sem que as ações necessárias para sua transformação em áreas efetivamente protegidas tenham ocorrido.

3.1.2 A implementação de AEPs

Diversos estudos explicitam as dificuldades para alcançar as metas ambientais propostas pelas áreas protegidas (BRITO, 1998; BORRINI-FEYERABEND, 1997; JAMES, 1999; PÁDUA, 2000; MILANO, 2000; CAMPOS et ali, 2001). Dentre estas dificuldades, citam-se as

³³ Lei federal nº. 9.985, de 18/07/2000 e Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002.

seguintes:

a) Falta de recursos financeiros e humanos envolvidos nas desapropriações, no planejamento e no gerenciamento das unidades.

A exigüidade de recursos para o setor alia-se à sua sistemática redução. Os recursos financeiros destinados às UCs pelos países desenvolvidos contabilizaram, em 1996, aproximadamente U\$ 20 por hectare. Nos países em desenvolvimento, este valor equivalia a U\$ 1,5 por hectare (JAMES, 1999). Este fato acarreta problemas para manter a integridade física da unidade por meio de fiscalização adequada; elaborar o plano geral e os programas de manejo da UC, definindo suas diretrizes e prioridades; e implantar e manter a infra-estrutura necessária de apoio.

Por outro lado, esta carência de recursos estaria vinculada a uma série de incapacidades das organizações envolvidas com a gestão, como, por exemplo, dificuldades para viabilizar os recursos a fundo perdido junto às instituições governamentais nacionais e internacionais, devido à falta de planejamento estratégico. Este deveria orientar a efetivação de ações prioritárias que possibilitariam, dentre outras, oferecer contrapartidas a agências internacionais. Os financiamentos internacionais não alocam recursos quando o governo não pode garantir a manutenção das áreas com a presença de pessoal adequado e a longo prazo (PÁDUA, 2000).

Atualmente, novas perspectivas de obtenção de recursos públicos se abrem. Referem-se, por exemplo, à evolução de conceitos como o do "poluidor – pagador", que incorporam a compensação ambiental em diversas situações legais, envolvendo a conservação de UCs no processo. Tais possibilidades, todavia, exigem o aparelhamento das unidades gestoras para que possam orientar a aplicação e disponibilização dos recursos.

b) Falta de conhecimento dos gestores em relação ao verdadeiro potencial da unidade.

O desconhecimento dos usuários ou potenciais 'clientes' da unidade dificulta a avaliação em relação às oportunidades de obtenção de recursos próprios por meio de inúmeras formas de parcerias possíveis. Por outro lado, pode acarretar a expectativa de uma auto-sustentabilidade total das UCs. Neste sentido, mesmo as unidades de conservação mais eficientes, com planos de negócios muito bem elaborados e com possibilidades de incorporar atividades turísticas e de lazer remuneradas ao rol de serviços oferecidos, não conseguem repor com recursos próprios uma grande parte das suas despesas.

c) Subordinação dos objetivos da UC a interesses exclusivamente econômicos.

Há convivência das entidades com a realização de atividades econômicas no interior e no entorno das unidades, nitidamente incompatíveis com os objetivos das UCs (BRITO, 1998). Este aspecto explicita a forte conotação patrimonialista que ainda perpassa a elaboração e implementação das políticas públicas.³⁴

d) Processos participativos muito frágeis.

A atuação exclusiva e isolada da sociedade dos setores estatais responsáveis também impede a gestão adequada das AEPs. Existem diversos tipos de entraves no interior destas instâncias que dificultam a participação da sociedade civil nas decisões e no estabelecimento de parcerias para a implementação. Uma conclusão decorrente é a de que o estado estaria desenvolvendo determinadas atividades passíveis de serem realizadas com mais eficiência por setores não-estatais, sem alocação significativa de recursos públicos. Apesar de correta, esta concepção poderia também vir a subestimar o papel dos agentes públicos neste processo.

e) Estruturas inadequadas das entidades governamentais responsáveis pelas UCs

As estruturas organizacionais estão aquém das necessidades do setor. No Estado de São Paulo, a atuação tradicional do IF, principal órgão responsável pelas UCs, tem historicamente enfatizado as ações do antigo Serviço Florestal, entidade da qual se deriva. As diferentes prioridades estabelecidas por esta instituição, em grande parte referentes à implementação de políticas de reflorestamento, acarretaram diversas contradições em relação à política de conservação de áreas protegidas. A criação da Fundação Florestal, que tinha como um de seus objetivos a agilização da administração neste setor, gerou novas ambigüidades e disputas. Ao analisar o desempenho destas entidades governamentais, no que se refere à criação e implementação de áreas especialmente protegidas, conclui-se pela necessária reestruturação organizacional do setor: *"Comparando com os modelos internacionais e analisando retrospectivamente dentro da história e realidade do Instituto Florestal e da Fundação Florestal, deduzimos que a questão dos parques e proteção da biodiversidade somente se resolverá se obtiver importância e destaque em organograma próprio, ao nível da unidade orçamentária (ou de despesa) do estado, ligado diretamente ao Gabinete da Secretaria do Meio Ambiente"* (CAMPOS et al., 2001).

A análise das dificuldades pelas quais passam as Unidades de Conservação indica que :

³⁴ Este aspecto é tratado mais especificamente neste trabalho, no item 4.2.2.1., que discorre sobre as dificuldades para a efetiva realização da Reforma Administrativa no Brasil.

"Um dos motivos claros é a falta de decisão política, mas, na prática, o mais importante é que falta autonomia administrativa e pessoal competente para bem manejar as unidades de conservação. Os recursos são gastos para infra-estrutura, que acaba ficando abandonada pela falta de usos e manutenção (...) a falta de planos de carreira, de perspectivas de melhoras profissionais ou de continuidade administrativa desanima os gestores do campo" (PÁDUA, 2002, p. 10)

3.2 As etapas de gestão de Áreas Especialmente Protegidas – AEPs

A diversidade das questões citadas anteriormente envolvendo a gestão de AEPs vincula-se a diferentes aspectos institucionais. Para melhor entender a natureza destes problemas, suas interfaces e os diversos agentes envolvidos, é importante o estabelecimento de categorias de análise mais específicas, identificadas como as várias etapas que compõem a gestão destas unidades. Estas etapas de gestão devem expandir-se além das categorias genéricas de "criação" e "implementação" das unidades, apoiando a identificação daqueles momentos do ciclo de gestão, onde ocorrem as maiores fragilidades institucionais.

Ao expandir o conceito e as etapas envolvidas na gestão de AEPs, devem ser consideradas as inúmeras tarefas que exigem uma visão incorporadora dos elementos situados em várias instâncias. O importante é viabilizar um enfoque de planejamento: "*...ao criar consenso em torno de uma determinada visão de futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção do objetivo comum a alcançar*" (OSBORNE E GAEBLER, 1993, p. 256).

Para possibilitar a identificação de novas categorias de análise, recorreu-se, inicialmente, a alguns dos elementos conceituais, objetivos e estratégias da gestão ambiental, além de categorias já propostas com base nestas definições, em sistemas de gestão ambiental e também no marco de referência elaborado pela IUCN como subsídio ao desenvolvimento de metodologias voltadas à avaliação da efetividade do manejo de áreas protegidas.

3.2.1 Gestão Ambiental: abordagem integrada e parcerias

O objetivo da gestão ambiental é propiciar a melhoria contínua das relações do homem

com o seu meio. Devido às características sistêmicas e complexas das questões ambientais, as estratégias para alcançar tal continuidade devem considerar a presença de ciclos e subsistemas; a abordagem integrada e o maior número de agentes possível, o qual remete à noção de diversidade e a sua importância para a flexibilidade e estabilidade dos sistemas.

O conceito de sistemas complexos, segundo a UNESCO, é um dos mais importantes a ser transmitido pela educação ambiental. Deve-se pensar o mundo enquanto um sistema e subsistemas. Tudo se conecta, embora não necessariamente todo o conjunto deva ser observado a todo instante, com a mesma intensidade. O problema é saber distinguir que níveis deverão ser considerados e em que momentos. Um conjunto interconectado de elementos em um sistema, por outro lado, organiza-se sempre de forma coerente em torno de algum objetivo. Em geral, é mais fácil perceber os elementos do sistema do que o seu conjunto e as suas interconexões. Por isso, quando o objetivo é a mudança, em grande parte das vezes comete-se o equívoco de alterar apenas as partes, os componentes, mantendo-se, todavia, as mesmas inter-relações e os objetivos, tão importantes ou mais do que os componentes (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 1994). A incorporação da gestão ambiental às organizações exige um grande estímulo e reforço às atividades que realizam a interconexão entre as diferentes unidades administrativas, tais como os diversos departamentos, assessorias e diretorias envolvidos em cada uma das etapas de gestão. A mesma atenção que deve ser dada à montagem e à estruturação dos elementos que compõem os sistemas de gestão, deve ser também dirigida à montagem e estruturação das interconexões — os programas de documentação, capacitação e comunicação — entre os diversos agentes presentes ou potenciais. Garantir a implementação de tais programas faz parte da gestão do sistema.

Por outro lado, a abordagem integrada, interdisciplinar, incorpora novas questões. Ela exige a coleta e a constante reunião de informações de diversas fontes diferenciadas visando a preparação de bases para o diálogo com os vários setores envolvidos (SLOCOMBE, 1993) e, além disso, o desenvolvimento da capacidade de trabalhar em grupo. Tais práticas revestem-se de grandes dificuldades. A forma tradicional de apreensão do conhecimento compartimenta a realidade e provoca a perda da visão de conjunto. A empreitada de integrar dados assemelha-se a *"juntar os fragmentos de um espelho quebrado para ver o reflexo verdadeiro."* (SENIGE, 1990, p.11). Este desafio requer novas formas de abordagens e novas disciplinas que auxiliem a interligar eventos e apreender o conjunto. Algumas técnicas adotadas em métodos como ZOPP, PES e MAPP buscam minimizar essas dificuldades, estabelecendo, por exemplo, que o início de

um processo de planejamento seja sempre a identificação dos problemas (MATUS, 1994).

Uma outra característica importante relacionada à noção de sistema é a de que a diversidade no seu interior aumenta sua flexibilidade e estabilidade. A maior variedade de elementos e suas interconexões traz maiores possibilidades de luta contra impactos externos. Uma das conseqüências desta diversidade seria a presença de mecanismos de redundância — de funções ou informações — no interior dos sistemas.³⁵ Embora esses mecanismos sejam considerados, em princípio, sintomas de ineficiência, as entidades que cumprem algumas funções redundantes podem, ao contrário, apoiar a redução de problemas derivados, por exemplo, dos limites naturais de conhecimento, dos erros de interpretação dos agentes e das grandes distâncias entre os desejos do cidadão e os resultados alcançados pela implementação das políticas públicas (LOW et al., 2000).

A dificuldade que os gestores ambientais encontram para abarcar todo o conhecimento necessário ao estabelecimento e à implementação de políticas públicas voltadas à conservação ambiental é uma das características das sociedades modernas, denominadas também como "*sociedades de risco*" (BECK, 1992). A grande diferença que existiria entre este novo tipo de sociedade e a sociedade industrial, sua antecessora, é que nesta os problemas se identificavam diretamente com sua estrutura, através de classes sociais, possuindo caráter tangível, de fácil percepção, como a fome e a miséria. Além destes, agora, os riscos se apresentam de forma também intangível e são imprevisíveis no espaço e no tempo, podendo acarretar até mesmo a extinção de formas biológicas. A categoria dos afetados se ampliou além da classe operária. O entendimento e a resolução das questões ambientais passam, portanto, a exigir a presença de todos os atores sociais, com suas diferentes percepções e pontos de vista. Este cenário, derivado também de um acirramento das questões ecológicas, deverá favorecer o avanço da percepção da realidade através, principalmente, da exigência de uma visão interdisciplinar do mundo. Novos atores sociais deverão surgir perpassando estruturas tradicionais de aglutinação de interesses. Os valores ambientais podem representar novas possibilidades em termos de justiça social, democracia e desenvolvimento. Estes trazem novas oportunidades de emprego, de consumo e de

³⁵ Nos sistemas naturais a presença da redundância de funções verifica-se muito freqüentemente, como por exemplo, a presença de mecanismos biológicos múltiplos exercendo idênticas funções de identificação de agentes agressores, protegendo o organismo de ameaças externas (LOW et al., 2000).

redução de impactos sobre a saúde, já que todos os níveis de poluição afetam os mais pobres (BECK, 1992).

A estruturação de mecanismos que incorporem os diversos atores envolvidos tanto na definição das políticas, quanto na sua implementação através de processos de alianças e parcerias com a comunidade é inerente ao próprio conceito de sistema de gestão ambiental. Sua importância vai além das possibilidades que oferece de obtenção de novos recursos, sejam estes financeiros, de pessoal, etc. A necessidade de envolver a comunidade neste processo advém principalmente da impossibilidade, para os gestores públicos — principalmente os vinculados aos quadros técnicos, responsáveis pelo planejamento e gerenciamento da unidade —, de obtenção de todas as informações e recursos essenciais. Além disso, conforme mais extensamente desenvolvido no item 4.2.2.1, esta exigência ganha ênfase em face da relação existente entre o aprimoramento dos canais de participação da comunidade e a capacidade de governança do Estado, ou seja, a capacidade efetiva do Poder Público implementar as políticas públicas estabelecidas.

3.2.2 Sistemas de Gestão Ambiental - SGAs

Os princípios de gestão ambiental detalhados no Relatório da Comissão *Brundtland* "Nosso Futuro Comum", em 1987 (Tabela 3.1), inspiraram a criação de normas internacionais que orientam a implementação de sistemas de gestão ambiental. A busca da melhoria contínua e dos indicadores que a explicitem têm sido um dos principais esteios para a criação de certificados internacionais que, voltados a empresas privadas, atestam a preocupação com a gestão ambiental de determinado empreendimento. A obtenção de certificados ISO 14001, por exemplo, requer a instauração de Sistemas de Gestão Ambiental – SGAs (Tabela 3.2) nos quais se ressalta a presença de mecanismos de avaliação de cada componente do sistema, de suas interconexões e de seu conjunto. Neste sentido, é possível que, mesmo empresas que não conseguiram ainda comprovar níveis plenamente satisfatórios de impacto ambiental, derivados de suas atividades produtivas, possam obter este certificado. A presença de SGAs adequados apresentaria um forte indício de que estes níveis ideais seriam atingidos e, posteriormente, mantidos.

No âmbito do setor público, observam-se grandes dificuldades para incorporação destes

princípio de gestão ambiental. A necessária ênfase no conceito de melhoria contínua, uma das dimensões mais importantes da gestão ambiental, torna-se deficiente, tendo em vista a inexistência de indicadores e procedimentos que a confirmem. No caso das áreas protegidas, sem dúvida, verificam-se avanços que apoiaram um enfoque mais gerencial em relação às unidades, advindos, principalmente, da legislação vinculada ao SNUC e do esforço de sistematização metodológica para a elaboração de Planos de Manejo e sua divulgação, efetivados pelo IBAMA (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 1999). Considera-se que foi incorporada uma perspectiva de melhoria contínua do processo, explicitada, por exemplo, na proposta de desenvolvimento em fases desses planos e de seu processo de aperfeiçoamento. Todavia, efetivamente, além da dificuldade de elaboração de tais planos de manejo, são observados também grandes obstáculos para a efetiva implementação de sistemas e processos de manejo que incorporem esta visão de planejamento 'para além do plano' e o estabelecimento de indicadores que explicitem o aprimoramento das ações. Neste caso, estabelecendo um paralelo com as administrações municipais, corre-se o mesmo risco, por exemplo, de se repetirem os 'planos de prateleira', como se denominavam os planos diretores municipais, realizados por exigência legal, mas descolados de um processo efetivo de gestão, composto pelas inúmeras ações efetivadas por diversos agentes instalados fora e no interior das instituições gestoras das políticas propostas.

Por este motivo, na tentativa de implementar as diretrizes e os programas de manejo estabelecidos no Plano de Manejo da área, observam-se iniciativas como as do Parque Nacional da Tijuca, que buscam realçar as ações operacionais necessárias para garantir a implementação do plano. O projeto "*Isto é que é parque ISO 14001*" busca diferenciar-se em relação ao Plano de Manejo que, segundo os autores, apenas estabeleceu as características e as atividades necessárias ao cumprimento do objetivo para o qual foi criada a UC. Para eles, "*Longe de ser uma redundância numa instituição de conservação da natureza, um Sistema de Gestão Ambiental possibilita que a administração da UC e toda sua equipe tenham conhecimento dos pontos conflitantes entre seu objetivo e sua prática e, de forma sistemática, definam ações que eliminem esses pontos. Melhor ainda, permite que se conheçam os impactos ambientais significativos das organizações que nela atuam e que precisam ser controlados. Além do planejamento, um SGA prevê registros dos fatos, análises e monitoração. Principalmente monitoração. A ISO 14001 determina que a monitoração seja feita também por avaliações sistemáticas e planejadas, as*

*auditorias ambientais internas, que buscam encontrar pontos de melhoria no sistema e assegurar que o planejado esteja sendo cumprido. A cada não conformidade encontrada, ações corretivas são estabelecidas, com responsáveis e datas definidas. Desta forma, as atividades previstas no Plano de Manejo podem ser controladas e, antes que se tornem inviáveis, medidas alternativas são tomadas para redirecionar os meios e atingir os objetivos.”*³⁶

Os componentes do SGA não se parecem substancialmente diferentes daqueles propostos para a elaboração e implementação de um Plano de Manejo, de acordo com as orientações do IBAMA. Nele também estão presentes a necessidade de registro das informações, as ações que envolvem o monitoramento e a avaliação. Todavia, esta redundância sublinha a importância da decodificação para o cotidiano da unidade das diretrizes estabelecidas, através de normas e procedimentos, os quais, embora já previstos pelo IBAMA, raramente são estabelecidos e/ou cumpridos.

Além disso, no entanto, a gestão efetiva da unidade requer que estas práticas sejam estendidas a outros níveis institucionais. Os elementos descritos como princípios a serem seguidos em sistemas de gestão ambiental, tais como “a montagem de bancos de dados”, ou a “definição de parâmetros para avaliação de performances ambientais” (Tabela 3.1), e as práticas derivadas, (Tabela 3.2) — por exemplo a presença de manuais de gestão —, devem ser incorporados a todas as fases do processo.

A ampliação de instrumentos de planejamento deve ocorrer também em setores que extrapolam aqueles diretamente relacionados com os objetivos específicos que uma determinada unidade deve cumprir no território onde se situa. Tais procedimentos devem acompanhar a implementação das políticas regionais voltadas à conservação dos recursos e a integração da unidade a esses programas. Além disso, os instrumentos devem considerar a gestão da categoria, o que inclui também o estabelecimento de critérios de prioridades dentre as unidades que a compõem, por exemplo, para orientar a destinação de recursos oriundos de mecanismos de compensação ambiental. Por último, deve ser levada em conta a gestão dos sistemas de áreas especialmente protegidas, em seu conjunto, considerando, por exemplo, o estabelecimento dos papéis dos agentes estatais e da sociedade civil e o incentivo ao seu comprometimento com a

³⁶ Esta primeira fase, apoiada pelo IBAMA, Prefeitura do Rio de Janeiro, MMA, CNPq e SEBRAE, termina com a elaboração do Plano de Ações. Implantar todo o resto do Sistema de Gestão Ambiental segundo os requisitos da ISO 14001 é tarefa para a 2ª fase deste projeto, que já se inicia, com o apoio do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Disponível em www.terrabrasil.org.br/SGA/sga2.htm, acessado em 05/05/2003

TABELA 3.1 Relatório Nosso Futuro Comum: Princípios de gestão ambiental

<p>Enunciados claros a respeito de políticas e objetivos ambientais perseguidos;</p> <p>A montagem de bancos de dados;</p> <p>Comunicação entre todos os envolvidos;</p> <p>A noção de processos de melhorias contínuas;</p> <p>A importância da motivação e da capacitação;</p> <p>O estímulo à pesquisa;</p> <p>As ações voltadas à prevenção;</p> <p>A transparência das ações, a sua divulgação;</p> <p>A definição de parâmetros para avaliação de performances ambientais;</p> <p>Controle e revisão do processo;</p> <p>A definição de normas e procedimentos em todos os níveis</p>

Fonte: BRUNDTLAND, Gro Halem. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1987

TABELA 3.2 Roteiro para implantar um Sistema de Gestão Ambiental

ETAPAS	AÇÕES RECOMENDADAS
Designar equipe e coordenador para gerenciar a implantação.	Designar um representante da alta administração para liderar os trabalhos. Iniciar treinamento interno de pessoal para gestão ambiental. Estabelecer meios para a documentação do SGA.
Fazer auto-avaliação da organização. Avaliação ambiental inicial.	Fazer uma avaliação ambiental inicial. Examinar a existência de um SGA, ou procedimentos correlatos como por exemplo: segurança e saúde dos trabalhadores, prevenção de riscos. Fazer uma avaliação de conformidade de toda a legislação ambiental pertinente. Levantar exigências ambientais de clientes.
Definir a política ambiental	Redigir a política ambiental da organização. Redigir a documentação básica do SGA.
Elaborar o plano de ação. Planejamento da Implementação.	Fazer um plano de implementação, por escrito, considerando: o que, onde, quando, como, responsável, recursos humanos e financeiros necessários.
Elaborar um manual de gestão ambiental.	Revisar e incorporar procedimentos (manuais) isolados existentes, por exemplo: saúde e segurança dos trabalhadores. Definir o fluxo de encaminhamento do Manual. Testar a eficiência do fluxo, inclusive o acesso. Estabelecer prazos e formas de revisão. Submeter à aprovação da comissão coordenadora.
Elaborar instruções operativas	Estabelecer plano emergencial para áreas de risco. Elaborar instruções para processos operativos.
Revisão e análise	Auditoria interna / Auditoria externa.
Plano de ação de melhoria	Fazer avaliação de pontos fortes e fracos. Fazer avaliação ou reavaliação de desempenho ambiental. Preparar plano e/ou procedimentos específicos para a melhoria contínua.

Fonte: Sistema de Gestão Ambiental. Planejamento do Processo. Disponível em www.ambientebrasil.com.br, acessado em 20/02/2003.

gestão das unidades.

Apesar de inter-relacionados, os elementos de análise e os instrumentos para a operacionalização são diferenciados em cada um destes níveis. Neste sentido, a gestão de AEPs deve ser entendida enquanto um sistema que possibilite maior descentralização de decisões, ampliando, desta forma, a autonomia das unidades em relação a determinados temas que mais diretamente a afetam e, ao mesmo tempo, o equacionamento de desafios que extrapolam as possibilidades dos gestores diretos de cada unidade de conservação.

Para isso, é essencial organizar os setores de planejamento estratégico do sistema de UCs estaduais, considerando sua integração ao conjunto das políticas de proteção de recursos naturais no Estado de São Paulo. Neste nível institucional mais amplo, também é necessário observar como se estabelecem os processos decisórios e quais são e como se desenvolvem as regras operacionais, considerando-se os instrumentos de apoio à sua implementação.

Neste sistema, as diferentes etapas ou elementos, cada um deles composto, por sua vez, de outros elementos, exigem diversas formas de interconexões entre si e com as demais etapas. Em cada etapa estão presentes instâncias técnicas, jurídicas e financeiras, responsáveis pela normatização e implementação de estratégias gerais e específicas que afetam as categorias e cada unidade. Ao avaliar o conjunto das ações requeridas neste processo, é preciso considerar quem são os agentes públicos envolvidos na "gestão" da unidade, já que, no caso da administração pública brasileira, existe um formato processual com várias instâncias de decisão presentes.

A definição de gestão ambiental em seu sentido amplo, conforme estabelecido pelo IBAMA, para a gestão de territórios, de maneira geral, incorpora estes aspectos: "*Gestão ambiental é uma atividade voltada para a formulação de princípios e diretrizes, estruturação de sistemas gerenciais e tomadas de decisões, tendo por objetivo final promover o uso, proteção, conservação e monitoramento dos recursos naturais e sócio-econômicos em um determinado espaço geográfico, com vistas ao desenvolvimento sustentável*" (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 1995).

No caso das UCs de proteção integral, poder-se-ia adequar esta definição apenas ressaltando-se o uso indireto dos recursos, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento sustentável na região onde a unidade se situa.

3.2.3 As fases de avaliação da efetividade da gestão de AEPs

O marco de referência proposto pela IUCN para estudos e elaboração de metodologias de avaliação de gestão de unidades ou categorias de AEPs baseia-se na premissa de que o processo de gestão começa com "*...o estabelecimento de uma visão acerca da área (dentro do contexto da situação atual e das pressões), passa pelo processo de planejamento e alocação de recursos e, como resultado das ações de manejo, eventualmente produz bens e serviços que resultam em impactos*³⁷." (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2001, p.7). Esta proposta considera que a gestão da área protegida é usualmente influenciada por elementos contextuais — sua importância e raridade, além das ameaças e oportunidades que a ela se apresentam. Além disso, as decisões a respeito da gestão de uma área protegida requerem respostas a uma série de questões. Quais são os objetivos que se pretende alcançar e qual a situação atual da área em relação a eles? As características, o desenho que apresenta são adequados para o que se pretende? O sistema de manejo utilizado é o melhor possível? Quais são os insumos e os processos de manejo utilizados normalmente? Quais têm sido os produtos e o seu impacto em relação aos objetivos principais da unidade? (HOCKINGS et alli, 2000).

A partir destas questões, esta proposta abrangente identifica elementos ou estágios do processo de avaliação da gestão, critérios de avaliação e seus indicadores. Os elementos a serem avaliados referem-se aos componentes mais importantes, aos passos do ciclo de planejamento estratégico e ao gerenciamento: uma avaliação inicial relacionada a uma "*contextualização da unidade*" e aos elementos de planejamento, insumos, sistemas e processos de manejo, produtos ofertados, resultados e impactos da gestão da unidade (HOCKINGS et alli, 2000).

O desempenho de cada elemento é avaliado por meio de um certo número de critérios pré-estabelecidos, os quais se referem a determinadas condições ou processos (Tabela 3.3). O primeiro elemento a ser considerado nesta avaliação, a análise contextual, aborda a identificação de alguns aspectos da conservação e outros valores da área protegida, permitindo entender claramente porque a área deve ser protegida, a situação em que se encontra, bem como a política ambiental e econômica mais ampla que a está afetando. Esta é uma análise que provê informações que auxiliam as tomadas de decisões necessárias para a estruturação das demais

³⁷ Estes impactos (ou efeitos do manejo) referem-se à situação inicial da área, anterior à fase de manejo considerada, e podem ser positivos ou negativos.

etapas do sistema de gestão da unidade.

A avaliação relacionada ao planejamento considera se estão claramente estabelecidos os objetivos esperados, e se o desenho atual de uma área protegida — que inclui, por exemplo, seu tamanho e forma — está contribuindo para alcançá-los. O número e a extensão das unidades, os critérios de seleção de áreas, a definição de seus limites e áreas envoltórias e a conectividade a outras áreas podem não refletir adequadamente, por exemplo, a biodiversidade regional e outros aspectos naturais e culturais que se pretenda preservar. Características relevantes, tais como a forma, o tamanho e a localização dos limites da área afetam a conectividade e a integridade. O planejamento deve indicar opções mais adequadas ao desenho de cada categoria ou unidade; a presença "*... de um sistema de avaliação da efetividade do manejo e de um processo que assegure que os resultados de tal avaliação sejam considerados nas decisões de manejo são também indicadores de sistemas de planejamento efetivos*" (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2001, p. 34).

A avaliação acerca dos insumos considera as necessidades e os recursos existentes. As necessidades devem ser inferidas a partir dos objetivos inicialmente apresentados e, posteriormente, explicitados dentro do Plano de Manejo. O nível de recursos requeridos deve estar de acordo com as necessidades de manejo e com os padrões regionais ou nacionais. Em relação à análise dos sistemas e processos de manejo, faz-se necessário enfatizar a compreensão que a administração da área tem sobre as melhores práticas possíveis, considerando os seus vários aspectos e seus indicadores. (HOCKINGS, 2000). Neste ponto deve-se acrescentar a este marco de referência a necessária presença de outros atores sociais também apoiando as decisões relacionadas a tais práticas.

A aplicação de processos apropriados de manejo, embora não garanta por si só o alcance dos objetivos, é essencial. Uma auditoria regular destes sistemas pode auxiliar a alcançar melhores resultados na gestão da área. A análise dos sistemas de manejo envolve um grande número de indicadores tais como: verificar se o planejamento é uma prática; situação do manejo de recursos naturais e culturais; manutenção de equipamentos e infra-estrutura; aprimoramento das facilidades oferecidas aos usuários; fiscalização e vigilância; comunicação, educação, treinamento, pesquisa, monitoramento e avaliação; relatórios sobre a área; visitação pública;

TABELA 3.3: Elementos a serem considerados na avaliação da efetividade da gestão de AEPs

Elementos	Objetivos da avaliação	Crerios de Análise	O que significa
Avaliação do Contexto 1	Onde estamos agora? Identificação de prioridades para a criação e implementação de AEPs	Significância da área	Adotar uma perspectiva cultural e biológica, considerando serviços ambientais oferecidos por uma categoria ou AEP. Considerar listagens internacionais quanto aos aspectos considerados prioritários na seleção de áreas protegidas; a raridade, aspectos estéticos, culturais; a importância para os parceiros locais; os serviços, tais como a proteção de bacias hidrográficas; outras justificativas de criação da unidade.
		Ameaças internas e externas	Considerar, por exemplo, uso ou extração indevida dos recursos da unidade.
		Vulnerabilidade, (mede a capacidade de contrapor-se ou absorver impactos derivados das ameaças acima consideradas.)	Pode ser determinada tanto por fatores biológicos quanto institucionais, por exemplo, neste último caso, quando se verifica a falta de uma situação legal claramente definida.
		Contextos nacionais, estaduais, municipais.	Capacidade e ao desejo de pagar pela proteção de áreas, nos diversos níveis, bem como também as possibilidades de serem obtidos apoios internacionais para a conservação. Apoios ou dificuldades criadas pela legislação relacionada à parcerias
		O engajamento de interessados /parceiros no manejo	Compreensão da relação dos interessados/parceiros com a unidade. Avaliar engajamento dos interessados.
Planejamento 2	Onde queremos estar? A estratégia que vem sendo adotada é adequada? A situação legal, inclusive a posse da terra, está clara?	A adequação da política e a legislação relativa ao sistema, categoria ou unidade.	Análise da literatura sobre a legislação e uma avaliação de sua adequação
		O desenho da categoria ou unidade específica	Verificar se os atributos, os elementos chave que se pretende conservar estão contemplados, e de que maneira o são, dentro do sistema de áreas protegidas ou dentro de uma área específica.
		A existência de um processo de planejamento detalhando os objetivos e orientando as ações.	Considerar a existência de objetivos e planos; alguma análise a respeito de sua qualidade – escopo, clareza, viabilidade e compatibilidade de suas metas com os objetivos maiores da unidade.
Insumos 3	O que necessitamos? O que tem sido obtido e de que forma tem sido utilizado? Estão sendo envolvidas as parcerias certas?	Adequação dos recursos: existem recursos suficientes sendo destinados ao sistema ou área específica?	Considerar recursos financeiros – orçamento anual destinado, receita própria – entradas, concessões – doações e patrocínios; pessoal alocado – identificar perfil, localização, funções, capacitação, voluntários e outros apoios de pessoal; equipamentos e infraestrutura; avaliação da porcentagem destinada de acordo com o tipo de despesa (salários, investimento, manutenção e operação) e fonte de recursos.
		Aplicação dos recursos.	Em quais áreas ou programas de manejo os recursos são aplicados?
		Estão sendo implementadas as parcerias certas?	Examinar o papel dos parceiros atuais e identificar parceiros potenciais.

<p>Sistemas e processos de manejo</p> <p>4</p>	<p>Dado o contexto e as dificuldades sob as quais o manejo ocorre, estão sendo utilizados os melhores sistemas e processos de manejo? Os procedimentos estabelecidos estão sendo seguidos? Quais áreas de manejo requerem atenção para melhorar a ação dos administradores? (mais recursos, treinamento, etc.)</p>	<p>Verificar se estão sendo utilizados os melhores sistemas e padrões para o manejo da área; se as ações de manejo e sua forma de execução são adequadas; se as políticas e procedimentos acordados têm sido seguidos, como as práticas de manejo da área podem ser melhoradas.</p>	<p>Considerar aquelas práticas possíveis em um cenário em que não houvesse carência de recursos – financiamento, número e qualificação de funcionários, etc.</p>
<p>Produtos ofertados</p> <p>5</p>	<p>Quais bens e serviços têm sido oferecidos? Os programas de trabalho têm sido alcançados?</p>	<p>Verificar o fluxo de benefícios oriundos da existência da área protegida para a comunidade local; em que nível as atividades desenvolvidas na unidade contribuem para o desenvolvimento regional e nacional.</p>	<p>Considerar medidas de volume de trabalho produzido (ex: número de reuniões com a comunidade, de patrulhas, extensão de área pesquisada em um programa de pesquisa, etc; medidas físicas de produtos (extensão de fronteiras demarcadas, número e valor de projetos de desenvolvimento, etc).</p> <p>O alcance de programas de trabalho pode ser avaliado considerando a extensão em que foram implementados (ex: número de patrulhas previstas versus as atuais.); orçamento atual versus planejado, etc.</p>
<p>Impactos e resultados gerais da gestão</p> <p>6</p>	<p>O que alcançamos? Quais têm sido as conseqüências das ações de manejo e dos produtos da unidade? Elas têm garantido as condições que se pretendia alcançar? Elas têm reduzido as ameaças sobre a unidade?</p>	<p>Estabelecer indicadores que possibilitem medir o impacto real, efetivo das ações de manejo, ou seja, se os objetivos de manejo tem sido alcançados.</p>	<p>A avaliação deste elemento exige que se saiba claramente o que se quer alcançar, embora nem sempre estes objetivos de manejo estejam explicitados.</p>

Fonte: Baseado em HOCKINGS, Marc.; STOLTON, S.; DUDLEY, N. **Evaluating effectiveness: a framework for assessing the management of protected areas.** Gland, Surtzerland: IUCN, 2000.

manejo de recursos (extrativismo, turismo); participação; resolução de conflitos; administração de pessoal e controle financeiro e orçamentário. A identificação das melhores práticas, além de variar de país, ou de região para região, depende também de diversas circunstâncias relacionadas a diferentes unidades tais como: natureza e extensão do uso da unidade; a natureza e a extensão das ameaças aos valores da unidade; o comportamento e a cultura nacional; a estrutura legal e administrativa do país; e os objetivos do manejo.

A análise relativa a este elemento visa garantir que os planos e programas de manejo não sejam ignorados nas atividades diárias. Se a maioria das ações não é implementada, isto indica uma carência crítica de recursos ou uma falta de aceitação do plano pela administração. *"Entretanto, se a implementação está se processando bem, mas há evidência de que os resultados desejados não estão sendo alcançados, novas estratégias ou políticas devem ser requeridas"* (HOCKINGS, STOLTON e DUDLEY, 2002, p. 41). Na avaliação a respeito das causas que impedem as melhores práticas de manejo é importante observar quais são as que estão sob ou fora do controle dos administradores das áreas.

A avaliação acerca da oferta de bens e serviços que derivam das atividades da área protegida não pode substituir a análise dos efeitos que se pretendia atingir com a realização do conjunto das ações de gestão efetivadas. Um conjunto de objetivos a serem avaliados pode ser estabelecido a partir do Plano de Manejo, da situação em que se encontram os recursos naturais, da identificação de ameaças específicas ou dos objetivos da categoria (ou dos objetivos da categoria conforme proposto pela IUCN). É importante também identificar as prioridades na implementação destes objetivos, tendo em vista a possibilidade de que, em algum momento, possam vir a conflitar entre si.³⁸

Em resumo, considera-se que os elementos 1 e 2 — análise do contexto e planejamento — referem-se à avaliação quanto ao desenho da AEP ou da categoria de AEPs; os elementos 3 e 4 — insumos e sistemas de manejo — explicitam a pertinência, a adequação dos processos de manejo; e os elementos 5 e 6 — produtos oferecidos e impactos da gestão — referem-se aos resultados obtidos. A avaliação global da efetividade de gestão de uma unidade compõe-se deste conjunto de aspectos. Isto significa que o monitoramento e a avaliação devem ser feitos em cada uma destas etapas. Além disso, apesar da importância de avaliações que considerem quaisquer

³⁸ HOCKINGS (2000) também propõe uma série de indicadores de resultado para cada categoria de área protegida. (Apêndice I, pag 53-60)

dos elementos mencionados, este marco de referência considera estas abordagens complementares e não alternativas; os sistemas de avaliação da efetividade do manejo devem incorporar componentes que abranjam cada um destes seis elementos (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2001).

Além destes aspectos, é importante considerar também as interconexões principais entre os agentes envolvidos nestas diversas fases do processo, caracterizadas pelo desenho e pela implementação de programas sistematizados e contínuos de documentação, capacitação e comunicação. Estes programas, embora se configurem enquanto funções essenciais, por não possuírem visibilidade externa junto à população, dificilmente recebem a atenção devida no interior da máquina administrativa pública.

3.3 Proposta de itemização das etapas de gestão

Considerando, por um lado, a importância da instauração de processos a partir do ciclo de planejamento/implementação/avaliação, bem como a identificação dos papéis dos agentes públicos envolvidos na implementação das políticas — como executores e/ou normatizadores — foram estabelecidas as etapas de gestão, as quais, conforme detalhado na proposta metodológica a seguir (Cap. 5), serão adotadas como categorias para reunião das informações obtidas com as pesquisas realizadas para a elaboração deste estudo.

Cada uma das etapas de gestão identificadas refere-se a um conjunto de ações que deve ser realizado objetivando o aperfeiçoamento constante do processo como um todo e, conseqüentemente, dos benefícios que a existência da unidade pode proporcionar à sociedade. As funções dos agentes públicos desenvolvidas em cada uma possuem duas vertentes: devem ser consideradas tanto da perspectiva do agente executor quanto, principalmente, do ângulo do agente normatizador.³⁹ Assim, por exemplo, em relação à Etapa 4, referente às “prioridades e estratégias para a ação”, ao executor cabe instaurar o planejamento estratégico da unidade, o que envolve a elaboração de planos de manejo, a definição de áreas de atuação de acordo com programas temáticos, etc. Ao agente normatizador, compete estabelecer as regras necessárias à execução deste planejamento estratégico, tais como as instâncias de participação envolvidas, os

³⁹ O que não significa que estes agentes sejam distintos.

roteiros de planejamento, os prazos e os processos de aprovação e a forma de sua disponibilização à sociedade.

Para a realização de cada uma dessas etapas, o gestor deve considerar o conjunto de normas já existentes que incidem sobre as suas ações e, a partir daí, a necessidade da edição de novas regras complementares, necessárias à implementação das políticas já estabelecidas. Diante destes aspectos, os dispositivos normativos — leis, decretos, portarias, etc. — que orientam a gestão das AEPs, objeto de levantamento, seleção e análise no âmbito deste trabalho, foram organizados a partir das seguintes orientações, em fases e etapas de gestão respectivas (Tabela 3.4):

A. Planejamento para a criação, alteração e implantação de AEPs

Neste grupo estão reunidas as etapas necessárias ao planejamento das ações para a criação, alteração e implementação das UCs. Elas se vinculam às normas que orientam a criação e as alterações das unidades; às definições e aos objetivos; às orientações acerca do uso dos seus recursos naturais; e à elaboração de seu planejamento estratégico.

Etapa 1 – Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs

Nesta etapa foram consideradas as principais regras que orientam o fornecimento de informações, o estabelecimento de critérios nacionais, regionais e locais que apóiam a avaliação da situação da área em foco; os estudos, documentos e os atos jurídico-administrativos necessários à criação ou à readequação da área em questão. Além disso, também foram consideradas as regras que orientam quanto ao desenho da categoria ou da unidade, ou seja, suas características básicas tais como tamanho, forma e elementos que deve conter.

Etapa 2- Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs

Nesta etapa foram consideradas as normas que estabelecem as principais definições que envolvem o setor, como por exemplo, os conceitos de UC e de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs; os grupos de categorias; os termos normalmente utilizados no estabelecimento de diretrizes e de outras normas pertinentes tais como preservação, manejo, entorno. Foram incluídas também as normas que estabelecem os principais objetivos para os quais foram criadas unidades e categorias.

Etapa 3 - Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos.

Nesta etapa foram consideradas as normas que proíbem ou orientam o uso dos recursos nas unidades.

Etapa 4 - Prioridades e estratégias para ação.

Esta etapa envolve especificamente as normas e a execução de ações que se referem ao planejamento estratégico das unidades, comportando aquelas que orientam a elaboração de planos e programas de manejo.

Etapa 5 - Recursos para a implantação/viabilização das estratégias

Esta etapa considera as ações executivas e normativas necessárias à identificação dos recursos demandados para a implementação das estratégias; à viabilização das fontes de recursos e da efetivação de acordos e parcerias, como segue.

Etapa 5.1 – Identificação das necessidades e dos processos orçamentários

Esta etapa considera as orientações e as ações para a identificação dos recursos necessários a construção de orçamentos e para as prestações de contas.

Etapa 5.2 – Fontes de recursos.

Esta etapa considera a identificação e a disponibilização, pelo poder público, de novas estratégias para a obtenção de recursos.

Etapa 5.3 – Viabilização da participação e das parcerias

Aqui se consideram as regras formais que orientam as relações entre o órgão gestor da unidade com outros órgãos do poder público e de segmentos diversos da sociedade. Objetivam viabilizar a participação e o estabelecimento de acordos com estes agentes externos ao órgão gestor.

B. Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento

Neste grupo incluem-se as etapas necessárias à implementação das estruturas organizacionais e dos procedimentos que devem ser adotados no desenvolvimento das atividades. Referem-se à identificação e à adequação dos recursos humanos necessários bem como das condições para que possam realizar o cumprimento das funções identificadas; ao desenho dos cargos e às carreiras envolvidas.

Dentre estas etapas inclui-se também a que considera os procedimentos relacionados com as formas de apropriação, pela comunidade, dos serviços e produtos oferecidos pela área protegida.

Etapa 6 – Desenho dos cargos públicos

Neste aspecto devem ser consideradas as normas que orientam e estruturam os cargos

que correspondem às funções exclusivas destinadas aos agentes públicos. Envolve a identificação e a viabilização das condições necessárias aos seus ocupantes bem como a elaboração e implementação de planos de carreira no setor público.

Etapa 7 – Capacitação dos agentes.

Esta etapa considera as regras existentes voltadas à capacitação de todos os agentes públicos ou privados que, de alguma forma, encontram-se envolvidos com a gestão da unidade.

Etapa 8 – Estruturas organizacionais e estatutos.

Esta etapa se volta às regras que se referem à montagem dos organogramas funcionais, ao estabelecimento de estatutos, aos regimentos internos e a outros procedimentos que orientam a ação dos agentes públicos e privados envolvidos.

Etapa 9 – Disponibilização de bens e serviços.

Esta etapa considera as regras e os cuidados que devem ser observados no processo de disponibilização de bens e serviços à comunidade. Neste item também se incluem, como produtos da gestão, as informações derivadas das atividades dos agentes nas unidades. Aqui se consideram as formas de arquivo, o fluxo e a divulgação das informações.

C -Avaliação geral e retro-alimentação

Etapa 10 - Avaliação geral e retro-alimentação

Finalmente, nesta última fase, foram consideradas as normas, as atividades ou a instauração de processos que apoiam a avaliação da gestão em seu conjunto, visando, principalmente, o aperfeiçoamento das políticas voltadas ao setor. Nesta etapa, por exemplo, estão as normas que orientam ou determinam a realização de levantamentos das condições em que se encontram as áreas protegidas.

TABELA 3.4: Etapas de Gestão

Fases de gestão	Etapas de gestão	
Planejamento para criação, alteração e implantação de AEPs	1. Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs	
	2. Definições e objetivos gerais relacionados as AEPs	
	3. Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos	
	4. Prioridades e estratégias para ação	
	5. Recursos para a implantação/ viabilização das estratégias	5.1 - Identificação das necessidades e dos processos orçamentários
	5.2 - Fontes de recursos	
	5.3 - Viabilização da participação e das parcerias	
Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento	6. Desenho dos cargos públicos	
	7. Capacitação dos agentes	
	8. Estruturas organizacionais e estatutos	
	9. Disponibilização de bens e serviços	
Avaliação	10. Avaliação geral e retroalimentação	

4 A SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL PÚBLICA

Sustentabilidade significa "... preservação, a longo prazo, da viabilidade do sistema, de seus componentes, de sua resiliência. Em um sistema dinâmico, isto inclui não somente a habilidade para resistir, forçando mudanças externamente, mas, mais ainda, a habilidade de recuperar-se e adaptar-se a pressões. O estado resultante deste sistema não é um balanço estático, mas um processo dinâmico de mudança permanente, isto é, um processo em desenvolvimento." (SPANGENBERG, STEFANIE E DELLER, 2000, p. 21). No curso deste processo, o que se busca, essencialmente, é alcançar aqueles estados do sistema que ainda possam atender às necessidades humanas (SPANGENBERG, STEFANIE E DELLER, 2000).

Este conceito de sustentabilidade referia-se, no início, diretamente aos aspectos ambientais. Nesse sentido, sustentabilidade podia ser definida como a soma de todos os processos biogeológicos e os elementos neles envolvidos. Em 1980, este termo foi utilizado pela *International Union for the Conservation of Nature – IUCN*, no documento *World Conservation Strategy*, para explicitar quais objetivos deveriam constar das estratégias de proteção da natureza. Ainda no início daquela década, outras dimensões da sustentabilidade – econômica e social – já se encontravam presentes nos debates realizados na *World Commission on Environment and Development – WCED*, os quais antecederam a realização do relatório "*Nosso Futuro Comum*". Este, elaborado pela Comissão *Brundtland*, no âmbito da WCDE, buscava explicitar as interconexões entre essas dimensões da sustentabilidade. Em que pese o impacto do documento apresentado pela Comissão⁴⁰, seria somente após a Eco-92 que emergiriam com maior destaque os temas relacionados à justiça social e à mudança de padrões de consumo (SPANGENBERG, STEFANIE E DELLER, 2000).

Em 1984, a abordagem institucional, ou seja, a ênfase nas normas que, de maneira geral, estabelecem organizações, mecanismos, determinações ou orientações sociais, começou a surgir, de maneira tímida, como uma nova dimensão da sustentabilidade, também em documentos da

⁴⁰ "...com a implosão do Bloco Soviético e o fim da Guerra Fria entre a publicação do 'Nosso Futuro Comum' e a conferência UNCED no Rio, em 92, o novo paradigma da sustentabilidade foi usado para preencher o vácuo ideológico emergente." (SPANGENBERG, STEFANIE E DELLER, 2000, p. 17).

WCDE, em que foram apontadas necessidades de "... *novas formas de cooperação que possam interromper padrões existentes e influenciar políticas e eventos em direção à mudança necessária.*" (SPANGENBERG, STEFANIE E DELLER, 2000, p. 17). Já se compreendia, portanto, que a capacidade de atingir a sustentabilidade requeria instituições adequadas. Todavia, mesmo os documentos elaborados por ocasião da Rio-92, apesar de se referirem a tais abordagens, ainda não explicitavam a dimensão institucional de maneira singular, ou específica, como uma outra dimensão da sustentabilidade. Esta somente seria aceita internacionalmente em 1995, quando a Divisão para Coordenação Política e Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas - CSD aprovou o programa de trabalho que visava estabelecer um conjunto de indicadores para o desenvolvimento sustentável. Dentre estes, além daqueles relacionados às dimensões ambiental, econômica e social da sustentabilidade, encontravam-se também indicadores voltados ao acompanhamento dos avanços em relação à sustentabilidade institucional, ou seja, aos aspectos institucionais essenciais ao desenvolvimento sustentado. A proposta atual desse programa de trabalho contém uma classificação de indicadores institucionais em dois conjuntos: aqueles relacionados aos sistemas ou às estruturas institucionais e os que visam explicitar a capacidade institucional (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR POLICY COORDINATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2003).

4.1 Arranjos Institucionais para a gestão de recursos naturais

A decodificação dos princípios básicos da sustentabilidade para o campo da gestão dos recursos naturais deu origem à busca de outras formas de atuação identificadas por novas terminologias tais como "*manejo ecossistêmico*", "*manejo ambiental integrado*", "*plano de manejo participativo*", "*tomada de decisões colaborativas*". Alcançar esses propósitos, por sua vez, relaciona-se com o enfrentamento de grandes desafios institucionais e administrativos, referentes ao desenho e à implementação de normas e práticas interorganizacionais. A participação de múltiplos agentes na tomada de decisões, vinculados a níveis diferenciados de governos, a entidades públicas não governamentais e à iniciativa privada, exige a presença de arranjos institucionais que possibilitem melhor colaboração e coordenação entre todos (IMPERIAL, 1999).

Os comportamentos cooperativos esperados poderiam ocorrer tanto ao nível formal, em

que os participantes promovem mudanças nas regras sobre as quais têm controle, como ao nível informal, alterando-se a natureza das interações organizacionais como, por exemplo, facilitando o acesso e compartilhando informações. Ambos os casos influenciam as motivações, modificando comportamentos e resultados. Tais atitudes, todavia, são dificultadas pelo complexo sistema de regras a ser observado na implementação dos diversos programas voltados à gestão dos recursos. Inicialmente já se poderia assinalar que, mesmo diante de sistemas de regras relativamente adequados, existirão sempre problemas quanto à clareza e às formas de interpretações: as suposições implícitas e explícitas que os agentes assumem a respeito das regras são variáveis que influenciam o padrão de interações entre indivíduos e organizações. Além disso, os instrumentos que os agentes implementadores controlam diretamente são diferentes; as informações geralmente são assimétricas; existe discordância tanto em relação às soluções possíveis para os problemas, quanto à sua descrição precisa. Essas situações ocasionam riscos de fragmentação, duplicação de responsabilidades e de autoridade, uso ineficiente das informações e dos recursos disponíveis e políticas inconsistentes. Em face desses elementos, não existem garantias de que ocorra a integração necessária para serem alcançados os resultados desejados, e o principal desafio institucional presente é como construir, manejar e manter redes interorganizacionais (IMPERIAL, 1999).

Os arranjos institucionais que facilitem os intercâmbios devem, basicamente, garantir "*suprimentos institucionais*" e o respeito a essas instituições, o que requer o estabelecimento de compromissos confiáveis e o monitoramento da obediência às regras definidas. Também se referem à maneira como as regras podem ser adaptadas e alteradas, devido ao desempenho tanto dos sistemas de recursos naturais, quanto das estratégias dos participantes. A criação de instituições que garantam a elaboração das regras necessárias e o investimento em atividades de supervisão e penalização, a um custo socialmente aceitável, corresponde à verdadeira construção de um bem comum (OSTROM, 1994). Determinadas regras e o comprometimento em atendê-las reduzem os custos de monitoramento e coerção. A presença de um compromisso comum e a consciência de que existirão lucros maiores, a longo prazo, com a adoção de novas regras possibilitarão que se instaure o comprometimento dos participantes e, portanto, o atendimento quase voluntário às regras (OSTROM, 1994). Além disso, os indivíduos devem estar motivados para monitorar uns aos outros e para obter as informações necessárias à definição de suas estratégias. Alguns aspectos relacionados ao monitoramento garantem maior atendimento às

regras: a existência de sanções graduais e a percepção de que os desvios em relação às regras serão descobertos, uma vez que as informações sobre a média de obediência às regras estão disponíveis a todos (OSTROM, 1994).

As mudanças requeridas e o redesenho das estruturas para a promoção de arranjos cooperativos nas redes de implementação, visando garantir maior efetividade na consecução de políticas públicas, exigem que, mesmo no interior do aparelho do Estado, se obtenha maior clareza a respeito das estruturas de incentivos vigentes (NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 1999).

Em virtude das inter-relações entre as variáveis vinculadas aos atributos dos recursos, dos agentes envolvidos e do ambiente institucional onde se inserem, conclui-se que a montagem dos arranjos institucionais que permitam a criação e a manutenção de sistemas ambientais não é um dado exógeno. Aspectos do ambiente físico, cultural e institucional provavelmente afetam a determinação de quem deve envolver-se na situação; as ações que podem realizar e os custos destas ações; os resultados que podem alcançar; como as ações estão vinculadas aos resultados; quais informações são disponíveis; quanto controle os indivíduos podem exercer; e quais contrapartidas estão vinculadas a combinações particulares de ações e resultados (OSTROM, 1994).

Estes arranjos institucionais caracterizam-se por vinculações a diferentes arenas com diversos níveis de regras inter-relacionados, e dificilmente se poderia verificar total independência entre eles. Mesmo em sistemas de gestão de recursos naturais considerados passíveis de autogestão, apenas algumas regras são elaboradas com autonomia e, mesmo assim, estas são autorizadas por outras regras (OSTROM, 1994). A centralização da gestão apenas no âmbito estatal, por outro lado, também surge como improvável, em face dos inúmeros pré-requisitos exigidos. A defesa desta forma de gestão exigiria que se acreditasse, por exemplo, que essas agências centralizadas reguladoras atuam sempre de acordo com o interesse público; entendem como funcionam os sistemas ecológicos; sabem como transformar as instituições com o objetivo de induzir um comportamento social ótimo; possuem informações de tempo e lugar válidas e precisas; capacidade de monitorar; segurança para punir; e custo zero de administração (IMPERIAL, 1999).

De qualquer forma, é quase improvável encontrar arranjos totalmente centralizados ou autônomos. Mesmo quando se consideram as interfaces entre instituições privadas ou públicas,

observa-se que estas raramente são apenas de um ou de outro tipo. As instituições bem sucedidas são ricas misturas dos dois, desprezando classificações. Mesmo para aqueles que advogam funções e aparato estatal mínimos, há clareza de que *"... um mercado competitivo, o epítome das instituições privadas, é ele próprio um bem público"* (OSTROM, 1994, p. 32).

O desenvolvimento de instituições voltadas à gestão ambiental de AEPs deve considerar as diversas possibilidades existentes. As opções e seus detalhamentos dependem tanto dos atributos dos recursos naturais e dos agentes envolvidos, quanto das regras já existentes. O ambiente institucional em que se encontram os agentes pode contribuir ou prejudicar estes atributos e assim afetar *"as probabilidades de que os usuários entrem em acordo e respeitem regras para gerar maiores rendimentos sociais"* (OSTROM, 1994, p. 39). Muitas variáveis⁴¹ que influenciam as motivações e as capacidades dos agentes para a ação podem ser alteradas de inúmeras formas pelas instituições públicas envolvidas na gestão das áreas. Elas podem, por exemplo, estimular o interesse ao fornecer informações precisas sobre a situação do sistema de recursos naturais; estabelecer novas instâncias de participação, por exemplo, através de *"... fóruns nos quais os participantes podem envolver-se em processos de identificação e resolução de conflitos e mecanismos para reforçar os esforços locais de supervisão e penalização"* (OSTROM, 1997, p. 36). Assim, é importante aprofundar cada vez mais o entendimento a respeito dessas variáveis, e de que maneira afetam a percepção e o cálculo dos agentes a respeito dos custos e benefícios envolvidos na participação efetiva na gestão de AEPs (OSTROM, 1997).

Isto significa a aceitação de que a atuação governamental deve também moldar-se às necessidades e aos condicionantes locais ou regionais. A partir deste enfoque, os organismos públicos estatais deveriam apoiar o aperfeiçoamento ou a criação de sistemas de regras que contribuíssem para a manutenção ou o desenvolvimento dos atributos positivos já identificados. Tais arranjos institucionais devem possibilitar que as atividades específicas assumidas pela administração pública em determinada situação possam adequar-se tanto às necessidades dos agrupamentos sociais envolvidos, quanto às características da conservação dos recursos naturais naqueles espaços onde estão localizadas as AEPs e suas zonas de influência.

Neste sentido, a clareza em relação ao perfil das principais regras que afetam as

⁴¹ De acordo com Ostrom (1997), em decorrência do número de variáveis que atuam sobre os custos e benefícios, existem muitos pontos de intervenções que poderiam elevar a probabilidade de que os agentes envolvidos acordem e respeitem regras importantes em direção às ações necessárias à conservação dos recursos naturais. Neste sentido, caberia aos pesquisadores e àqueles que elaboram políticas buscar maior entendimento sobre como estas variáveis operam interativamente no campo.

capacidades e motivações dos agentes é essencial na definição de estratégias de ação. A capacidade governamental para a gestão de recursos naturais requer, por um lado, identificar os elementos motivacionais e, por outro, interferir sobre eles. Os diversos "*detalhes institucionais*", os quais expressam a visão quanto ao papel do setor público neste processo, podem significar a diferença entre alcançar ou não metas essenciais à conservação. Afirmações genéricas de que é preciso que o Estado regule a gestão dos recursos naturais "*...nada nos contam a respeito da maneira como uma agência central deveria ser constituída, que autoridade deveria ter, como os limites nessa autoridade seriam mantidos, como ela obteria informação, ou como seus agentes seriam selecionados, motivados para fazer seu trabalho, e ter seu desempenho monitorado e recompensado ou punido*" (OSTROM, 1994, p.22).

4.2 Funções do poder público na gestão de AEPs

As definições correntes de potenciais parceiros não estatais para a gestão de UCs parecem reduzir as funções estatais a uma dimensão que pode inviabilizar a própria implementação de processos de parcerias. Estudos realizados no âmbito estadual (GOPA,2001) considerando as possibilidades de serem estabelecidas formas de parcerias para a gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso - PEIC e do Parque Estadual da Ilha Anchieta - PEIA definem como exclusivas do poder público as funções de: contratar projetos e serviços; movimentar fundos; exercer poder de polícia; controlar todas as atividades exercidas. Em 2003, o dirigente da ONG IPÊ, interessado na temática das parcerias, entende que o papel estatal caracteriza-se pela "*administração de patrimônio e fiscalização*".⁴² Segundo ele: "*... queremos facilitar e ajudar no trabalho com as Unidades de Conservação (UCs) nas áreas em que temos experiência, como pesquisa, educação e turismo, garantindo uma agilidade que não existe na ação governamental (...) a parceria cataliza o trabalho do terceiro setor em áreas protegidas e busca um modelo próprio em São Paulo para uma iniciativa que já existe em nível federal, isto é, a co-gestão de UCs entre o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ONGs.*".⁴³

⁴² Afirmção do diretor científico do IPÊ, Claudio Pádua, em 21/01/2003, disponível em www.socioambiental.org.br, Acesso em 15/02/2003.

⁴³ idem

Estas afirmativas devem-se, em parte, à compreensão sobre quais são as atividades que realmente compõem a gestão ambiental de uma AEP e, em parte, às visões acerca dos papéis que o poder público deve assumir em relação a cada uma. Quanto ao primeiro aspecto, foram apresentadas considerações e sugestões no Capítulo 3. Com relação às funções de competência da administração pública na elaboração e na implementação das políticas a serem estabelecidas em cada etapa de gestão, é importante considerar dois conjuntos de questões: primeiro, a noção, no direito administrativo brasileiro, de 'atos administrativos' e dos princípios que devem nortear a administração pública no desempenho de suas funções e, além disso, destacar as novas funções que devem ser desempenhadas pelo Estado, à luz do que se entende pela Reforma Administrativa no âmbito do aparelho estatal brasileiro. Esta buscaria, principalmente, a consolidação de uma administração pública de caráter 'gerencial'.

4.2.1 Atos administrativos e os princípios que norteiam a administração pública

A administração pública caracteriza-se, em geral, essencialmente pela realização de atos de prestação de serviços públicos, atos de prestação de poder de polícia, realização de obras públicas e exploração estatal de atividades econômicas (MELLO, 1998).

A implementação das atividades necessárias à gestão da administração pública brasileira é regida por uma série de princípios que configuram o seu regime jurídico administrativo. O princípio da legalidade bem como da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência norteiam as ações da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O princípio da legalidade estabelece que as ações administrativas estão diretamente subordinadas à lei.⁴⁴

A Constituição Federal de 1988, no seu Título II, ao fixar os direitos e deveres individuais e coletivos, esclarece a força dos dispositivos legais perante o cidadão, dispondo que “... ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”⁴⁵

A diferença, portanto, entre os diversos agentes e o gestor público no exercício de suas atividades é a de que “... enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.” (MEIRELLES, 1997,

⁴⁴ Emenda Constitucional 19, de 04/06/1998.

⁴⁵ Constituição Federal, Título II, art.5º, inciso II.

p. 92).

Em diversas situações, em virtude da natural generalidade da lei, que não pode abarcar todos os casos, a administração pública tem “...a *faculdade e o dever de apreciar discricionariamente as situações vertentes, precisamente para implementar a finalidade legal a que está jungida pelo princípio da legalidade.*” (MELLO, 1999, p. 268). Na edição de tais atos⁴⁶ complementares, discricionários, a administração pública deve atender aos princípios da finalidade: deve esclarecer qual o seu objetivo; da razoabilidade: a ação deve ser sensata e lógica; da proporcionalidade: a atitude administrativa não pode ser “... *mais extensa ou mais intensa do que o requerido para atender ao interesse público*”; da motivação: devem ser expressas “... razões de direito e de fato pelas quais tomou as providências adotadas”; além do princípio da ampla responsabilidade do Estado no atendimento à lei (MELLO, 1999, p. 35).

Os serviços públicos podem ser realizados direta ou indiretamente, sob normas e controles estatais. Neste conjunto, encontram-se todas as atividades que o Estado exerce para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de Direito Público (CRETILLA JUNIOR, 1989). Os atos de prestação de polícia administrativa, por sua vez, referem-se àqueles destinados a “*assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos*” (MELLO, 1998, p. 482).

As atividades que envolvem a gestão de AEPs incorporam tanto atos de prestação de poder de polícia administrativa, quanto de prestação de serviços públicos. Entre os primeiros, podem ser citados o licenciamento, a fiscalização, a regularização fundiária, a valoração e a compensação de danos ambientais e, dentre os característicos de prestação de serviços públicos, citam-se, por exemplo, a elaboração de estudos visando a aprovação de planos de manejo (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 1999).

Eventualmente, algumas ações típicas de polícia administrativa são designadas como serviços ou mesmo serviços públicos. Neste sentido, atividades necessárias ao exercício do poder de polícia administrativa podem ser denominadas atividades de coordenação, de articulação ou de gerenciamento, o que permite confundi-las com atividades típicas de prestação de serviços

⁴⁶ O “ato administrativo” é um ato jurídico e como tal se trata de “uma declaração”, um pronunciamento a respeito de “certa coisa ou situação, dizendo como ela deverá ser” (MELLO, 1999, p. 268).

públicos. São exemplos as atividades necessárias à realização de perícias e vistorias para comprovar a existência de situações que exigiriam a aplicação de sanções. Neste caso, as inúmeras ações desenvolvidas pelo IBAMA visando à elevação da qualidade da fiscalização, como o sensoriamento remoto, a obtenção de imagens de satélites e a localização georeferenciada seriam atos de prestação de poder de polícia, pois auxiliam a planejar e direcionar ações de fiscalização (MELLO, 1998).

A distinção exata acerca do objetivo de determinado ato administrativo, se exatamente a configuração de poder de polícia administrativa ou de serviço público, não esclarece perfeitamente as inúmeras tarefas relacionadas nem exemplifica quais dentre estas são de cunho exclusivamente estatal. Em todos os setores da atividade estatal parece existir hoje, no Brasil, um grande debate acerca de quais seriam exatamente as tarefas que não poderiam ser desenvolvidas por agentes situados fora do aparelho estatal. Mesmo no caso em que não deveria existir dúvida a respeito, quando o ato caracteriza-se claramente como exercício do poder de polícia, verifica-se polêmica. A emissão de multas, por exemplo, quando, além de não serem lavradas por agentes públicos, investidos das prerrogativas que o direito lhes confere, são executadas por máquinas tais como parquímetros e radares fotográficos, pode ser contestada: *“A aplicação de multas de trânsito consiste em atos administrativos e como tais somente são válidas quando emitidas por um agente público, cujas ações são presumidamente legítimas, uma vez que, na condição de funcionário público, dispõe de fé pública. O artigo 78 caput do Código Tributário Nacional traz a definição legal do poder de polícia inserindo-o como uma 'atividade da administração pública' e reforça esta atribuição no seu parágrafo único afirmando que 'considera-se exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável. '.”* (BORN, 1999).

4.2.2 Administração pública gerencial

A despeito do excesso de regulamentações derivado do princípio da máxima tutela do Estado sobre a defesa do interesse público, a administração pública vem, historicamente, sendo alvo de apropriação por interesses particularistas. Os mecanismos públicos de controle social não são funcionais, na medida em que são posteriores e formais (BETIOL, 1997). Além disso, a crise

fiscal do Estado,⁴⁷ aliada à crise política e à crise de governança — esta última de caráter administrativo, relacionada ao modo de intervenção estatal — acarretaram as grandes dificuldades atuais que o Estado encontra para garantir a disponibilidade dos serviços públicos essenciais (MORALES, 1998).

4.2.2.1 A Reforma Administrativa: dificuldades derivadas do ambiente social e político

Especialmente a partir da crise dos anos 80, explicitou-se determinada visão acerca do papel do Estado, caracterizada por um “anti-estatismo”. As propostas que se apresentaram, “*de inspiração liberal e conservadora, designadas genericamente de neoliberais*”, indicavam que a melhor solução para superar os problemas seria um regresso, de maneira geral, apenas às “*funções de garantir os contratos entre particulares e a defesa nacional, as quais caracterizavam o Estado liberal do século XIX*” (MORALES, 1998, p. 120). O atendimento social, de conotação mais assistencialista, deveria restringir-se às camadas mais pobres da população.

As propostas que visavam a redução do aparelho estatal minimizavam o fato de que para imprimir maior representatividade às instituições públicas, seria essencial o “*...fortalecimento da capacidade política do Estado, assim como de sua capacidade técnico-administrativa e de planejamento.*” (GUIMARÃES, 1997, p.17). O processo político levado a termo nas décadas de 60 e 70, caracterizado, por um lado, pela desmobilização da sociedade, pelo tecnocratismo e pela fragmentação dos problemas e, por outro, pela “*internacionalização da economia, estatização dos recursos e a conseqüente exploração do patrimônio nacional de acordo com critérios privados*” resultaram numa relação “*perniciosa entre crescimento, justiça social e Sustentabilidade ambiental na América Latina.*” (GUIMARÃES, 1997, p.17).

A institucionalização das políticas ambientais, a partir da década de 70, ocorreu em um quadro de ausência de atores sociais, ou seja, de maneira deslocada das demandas da sociedade civil⁴⁸, fator determinante para a forma como se estabelece este processo. Na década de 80, a

⁴⁷ Derivada, de um lado, da redução da arrecadação em função da queda nos índices de crescimento econômico e ampla sonegação, e, por outro, pela constante elevação destas demandas sociais.

⁴⁸ Como bem exemplifica o caso da criação do SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente, de 1973- como resposta a exigências de organismos de crédito internacionais (FERREIRA, 1992) .

efetiva implantação e o desenvolvimento das estruturas estaduais de apoio à qualidade ambiental enfrentaram o grande desgaste da confiabilidade da administração pública, o que contribuiu para a fragilidade com que o setor se apresenta, atualmente, sem recursos para equipamentos e pessoal necessário (FERREIRA, 1992).

Para permitir o fortalecimento dos atores sociais e garantir sua participação organizada na gestão pública, o que se impõe é a democratização do aparato estatal e da própria sociedade. As propostas de redução indiscriminada do Estado "*carecem de significado*", devendo-se "*distinguir claramente a luta anti-estatal da luta por maior controle cidadão das ações públicas.*" (GUIMARÃES, 1997, p.17). Este novo Estado, dirigido à busca da sustentabilidade em todas as suas dimensões, deverá fortalecer-se mais ainda e de maneira diversa do Estado intervencionista anterior. Deverá enfatizar sua "*capacidade reguladora e de planejamento, deixando ao mercado as atividades de natureza estritamente produtiva ou de infra-estrutura, privilegiando a complementaridade entre a regulação pública e os mecanismos de mercado, e promovendo parcerias e associações entre agentes estatais, não governamentais e privados.*" (GUIMARÃES, 1997, p.21)

Trata-se, neste sentido, do reequacionamento do aparato estatal buscando fortalecer a governança, ou seja, sua capacidade para o cumprimento das funções que lhe competem, transformando em realidade, de forma efetiva e eficiente, as políticas públicas estabelecidas. (PEREIRA, 1996). É essencial renovar as estruturas para obter maiores graus de coordenação, monitoramento e controle das decisões e adquirir competência para visualizar cenários futuros, ou seja, prever comportamentos de agentes econômicos, sociais e políticos, essenciais para alcançar as metas sociais. Algumas das principais tendências internacionais de modificação dos modelos tradicionais de atuação da administração pública, inclusive com maior inserção de parcerias, permitem vislumbrar que o grande desafio a ser enfrentado situa-se no interior da estrutura governamental (Tabela 4.1) (ABRUSCIO, 1997). As mudanças atualmente requeridas pela sociedade exigem um Estado forte, capaz de efetivar uma gestão estratégica visando transformar diretrizes em decisões e ações concretas. A questão principal não é a redução ou o aumento do aparelho estatal, mas melhor atividade governamental (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

A ênfase nestas funções estatais e a busca de maior capacidade para realizá-las requer, dentre outros aspectos, o que se denominou como "reforma gerencial", voltada principalmente à

"redução dos níveis hierárquicos, baseando-se a estrutura mais na responsabilização dos administradores, avaliados de acordo com os resultados alcançados, do que nas normas centralizadas." (CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 125). Todavia, algumas das principais condições necessárias ao aperfeiçoamento da atuação governamental, de modo a torná-la mais 'gerencial', as quais são diretamente vinculadas ao seu corpo funcional⁴⁹, têm sido desconsideradas.

A reforma gerencial "pressupõe, completa e modifica a primeira grande reforma do estado moderno, a reforma burocrático-weberiana, que instalou um serviço público profissional e meritocrático, condição essencial para que a administração pública gerencial substitua a administração pública burocrática..."(CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 127). A profissionalização dos agentes públicos estatais possibilita maior autonomia e exige formas de avaliação de desempenho, com a explicitação, a priori, dos objetivos organizacionais, traduzidos em metas quantitativas e qualitativas.

Por outro lado, além dos elementos que caracterizam esta reforma burocrática, a busca de uma administração de caráter gerencial exige também a presença de maior eficiência e maior permeabilidade da administração pública às demandas sociais. Na América Latina, devido ao fato de que "*nenhum país da região completou a construção do modelo burocrático-weberiano nos moldes das nações desenvolvidas*" esta tarefa apresenta maiores desafios do que nos países da Europa ou nos Estados Unidos (CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 127).

No Brasil, as dificuldades para concretizar tais reformas derivam-se em grande parte da presença de elementos normalmente associados à "*ordem patrimonial*", identificada como "*a mais dominante faceta estrutural*⁵⁰ *do desenvolvimento político brasileiro*". (FERREIRA, 1998, p.79). Esta apresenta "*práticas concretas de controle social tais como clientelismo, patronato ou cooptação, que combina elementos de paternalismo, hierarquia e autoridade de dar as regras, permanecendo acima das classes sociais.*" (FERREIRA, 1998,

⁴⁹ A importância do tratamento a ser dispensado ao "pessoal do Estado" ainda mais se ressalta no caso brasileiro, dado que um dos problemas desconsiderados na recente proposta de reforma gerencial é o dimensionamento dos cargos em comissão, elemento de deterioração do sistema e "... responsável pelo enfraquecimento da burocracia meritocrática do alto escalão."(ABRUSCIO,1997, p. 41).

⁵⁰ Isto significa que "...mesmo se a composição da elite se transforma, a ordem patrimonial persiste." (FERREIRA, 1998, p. 79).

p.79). A formação do Estado brasileiro relaciona-se a *“uma estrutura de poder concentrada e exclusivista, obedece a processos de decisão que correspondem a interesses particulares de grupos mais bem organizados (...) A conexão do indivíduo com o Estado é uma fonte de prestígio e status social. O resultado é uma sociedade firmemente controlada, onde prima a distribuição de privilégios.”* (FERREIRA, 1998, p.80).

As tentativas de superação da influência do patrimonialismo na administração pública, buscando-se, dentre outros aspectos, o fortalecimento da "meritocracia" — composta, por exemplo, do desenho e da implementação de carreiras, critérios gerais para a ocupação de cargos, etc. —, não podem ser realizadas *"por simples medida administrativa."*(BRESSAN; 2002, apud ALVERGA, 2003, p. 29). Diversas análises sobre estas tentativas enfatizam a importância do ambiente social e político onde ocorrem. Isto significa que tais reformas devem estar fundamentadas em valores referendados socialmente: *"Na ausência de necessidade social, não há aceitação social e, conseqüentemente, não há resposta social."* (SOUZA, 1994, apud ALVERGA, 2003, p. 38). Assim, a implementação de um sistema de meritocracia no serviço público brasileiro depende de sua *"legitimidade na prática social."* (ALVERGA, 2003, p. 30).

O sistema político-eleitoral presente estabelece padrões de barganha entre o governo e o legislativo, que configuram determinadas "prerrogativas" para as quais uma nova organização administrativa constituiria uma ameaça. O fortalecimento da burocracia estatal não interessa a este sistema, pois *"toda a lógica política do nosso presidencialismo, que se assenta na formação de amplas coalizões de governo, depende do controle dos partidos governistas sobre cargos da Administração Pública Federal.(...) À medida que esses cargos forem ocupados por servidores de carreira, as bases do clientelismo serão mortalmente atingidas. Assim, não é preciso muita imaginação para avaliar os obstáculos que ainda se opõem à reforma"* (BRESSAN; 2002, apud ALVERGA, 2003, p. 41). Neste quadro, o dilema no qual se deparam os políticos é o de despender recursos públicos que controlam para a construção da capacidade do aparelho do Estado ou utilizá-los para assegurar a sua própria sobrevivência política (GEDDES; 2002, apud ALVERGA, 2003, p. 43).

Outros aspectos complementares que corroboram para impedir este empreendimento relacionam-se às dificuldades para alterar uma trajetória institucional pré-existente; às intenções de realização de reformas abrangentes e ao fato de que o aprimoramento das práticas na administração pública constitui um bem público, o que o caracteriza como um problema de ação

TABELA 4.1

As tendências de modificação dos modelos tradicionais de atuação da administração pública, requeridas pelo enfoque gerencial.

- a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);*
- b) Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;*
- c) Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;*
- d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de accountability.*
- e) Implantação de políticas de coordenação entre as várias esferas administrativas;*
- f) Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo;*
- g) Flexibilização da política de pessoal, por exemplo: negociação coletiva, a introdução de ganhos de produtividade e novos critérios de promoção;*
- h) A profissionalização do servidor público, a qual, mesmo com a flexibilização, continua sendo prioridade: a manutenção do conceito de carreira no serviço público, grande atenção às políticas de motivação e a revalorização da questão da ética no serviço público;*
- i) Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático, objetivando: grande versatilidade, atuando em várias funções. As principais funções são a de administrador, vinculada à capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros; a de produtor, ligada ao aumento da produtividade com qualidade; a de inovador, capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; e a de integrador, habilitado a congregar seu grupo a atuar em conjunto na busca de um objetivo.*

Fonte: ABRUSCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10. 1997, p. 41.

coletiva (ALVERGA, 2003).

A alteração da trajetória institucional defronta-se com a presença de elevados "*custos de reversão*", em contraposição aos benefícios que os agentes recebem por mantê-la, derivados de estratégias desenvolvidas ao longo do tempo para operar em meio a este ambiente patrimonialista e clientelista: "*Tanto foi investido pelos atores no aprendizado sobre como operar em um arranjo institucional conhecido que, apesar de haver soluções teoricamente mais eficientes, os custos de aprendizagem inviabilizariam a mudança.*" (ALVERGA, 2003, p.30). Além disso, questionam-se as tentativas de "reorganização compreensiva" da administração pública, ou seja, de maneira ampla, completa, já que "*o ponto mais importante sobre mudança institucional (...) é que mudança institucional é predominantemente incremental.*" (NORTH, 1990, apud ALVERGA, 2003, p.35). Finalmente, o fato de tratar-se de um problema de ação coletiva significa que a perspectiva de resolução dos problemas que impedem a reorganização administrativa não explícita, por si mesma, incentivos à atuação requerida dos agentes sociais. Estes terão benefícios participando ou não do processo de mudança, o qual, de alguma forma, exigiria sacrifícios para os quais, então, não seriam impelidos racionalmente.⁵¹

As experiências relacionadas às diversas tentativas de reforma administrativa evidenciam a estreita relação entre estas e as reformas políticas: apenas a aprovação de reformas do Estado não será suficiente, esta deverá ocorrer no contexto democrático e apoiando o aperfeiçoamento ou a criação de novas instituições políticas. Os processos de aprimoramento do aparato administrativo e da participação social nas várias instâncias de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas são imbricados e complementares."(CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 1999). O fortalecimento das funções da administração pública e a necessária autonomia dos gestores para sua implementação deverão estar acompanhadas de maior responsabilização perante a sociedade, mediante o desenvolvimento de mecanismos de controle dos resultados e da eficiência em atingi-los. O sucesso da reforma gerencial do Estado depende, portanto, também da capacidade de

⁵¹ Por outro lado, os grupos sociais que seriam prejudicados "*...como por exemplo, políticos que indicam indivíduos ligados a seus esquemas eleitorais para cargos importantes na burocracia, servidores públicos que ocupam cargos devido ao apadrinhamento político, enfim os representantes da patronagem incrustada na máquina da administração pública*" (ALVERGA, 2003, p.39) possuem muita clareza a respeito dos benefícios certos que seriam perdidos, o que estimula a sua mobilização. Em resumo, aos que teriam motivos para envolver-se na mudança, os benefícios se apresentam de maneira incerta na atualidade, os custos atuais são percebidos como suportáveis e o apoio à mudança redundaria em novos custos; e para aqueles que se beneficiam com a manutenção da situação, os custos da mudança se apresentam de forma muito clara, impelindo à ação para a manutenção de seus benefícios. (ALVERGA, 2003)

"criar instituições que incentivem a população a controlar o poder público."(CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 135)".

Em outras palavras, isto expressa a inter-relação existente entre a ampliação da capacidade de governança e da governabilidade democrática estatais, esta última caracterizada pela presença de amplo apoio da população às ações governamentais. (PEREIRA, 1996).

4.2.2.2 A Reforma Administrativa e as parcerias: vantagens e cuidados

A viabilidade de instaurar-se maior presença social nas tomadas de decisão que envolvem a elaboração e implementação das políticas públicas respalda-se no fato de que, a despeito das vicissitudes derivadas da formação histórica que caracteriza a estrutura e a atuação da administração pública brasileira, "*O Estado não pode ser concebido como uma entidade monolítica a serviço de um projeto político invariável, mas deve ser visualizado como um sistema em permanente fluxo, internamente diferenciado, sobre o qual repercutem também diferencialmente demandas e contradições da sociedade civil.*" (OSLAK, 1980, apud FERREIRA, 1992, p. 76). As interações entre o Estado e a Sociedade Civil devem ser entendidas enquanto um processo, que "*...leva à transformação das partes envolvidas e da própria relação.*" (FERREIRA, 1992, p. 75). A opção pela visão acerca da predominância de uma ou de outra instância envolve um debate inócuo (FERREIRA, 1992). Neste processo, o fortalecimento dos mecanismos gerais de participação social — canalizando os interesses da comunidade — e dos processos de instauração de parcerias com organizações não-estatais — apoiando a implementação das políticas públicas — requer a reforma das instâncias administrativas públicas estatais. Ao mesmo tempo, tais reformas, ao iniciarem-se, apoiariam a criação da demanda social nesta direção.

As associações e organizações públicas não-estatais "*criam, ao se condensarem em uma teia de relações, uma nova arena de relações sociais e políticas: o espaço público não-estatal.*" (MORALES, 1998, p. 126). Este universo é composto por uma variedade de formatos organizacionais e objetivos onde é importante distinguir os movimentos sociais; as entidades voltadas à ajuda mútua, de caráter assistencial; a filantropia empresarial; e aquelas entidades "*dedicadas a desenhar estratégias e políticas para atender demandas socioculturais das*

associações comunitárias e dos movimentos sociais, que não são satisfeitas nem pelo mercado, nem pelo Estado.” (MORALES, 1998, p. 128). Estas últimas apresentam, em geral, um maior grau de organização e de maneira mais permanente, incluindo-se dentre suas funções potenciais a prestação de serviços sociais e aquelas voltadas à interlocução e organização política da população.⁵² (MORALES, 1998).

Mais recentemente, através da denominada reforma gerencial do Estado, consubstanciada no Plano Diretor de Reforma do Estado, estas organizações receberam especial destaque. Com este Plano, proposto em 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, tentou-se adequar a administração pública de maneira a permitir a atuação mais efetiva do Estado em suas diversas instâncias. No entanto, estas proposições, implementadas de maneira muito parcial, partiam da concepção de que o Estado estaria dividido em três setores. No setor um, relativo às atividades exclusivas estatais, situava-se o núcleo estratégico; os setores dois e três congregariam os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. Para a organização de entidades descentralizadas consideradas fundamentais foram criadas duas alternativas: as Agências Executivas, instituições estatais que executam atividades exclusivas do Estado, e as Organizações Sociais - OS⁵³, instituições híbridas entre o Estado e a sociedade, que executam os serviços sociais e competitivos, ou seja, serviços não-exclusivos do Estado (PEREIRA, 1998).

Além das OS, de origem estatal, o Estado poderia vir também a estabelecer parcerias com determinadas ONGs, qualificadas pelo Ministério da Justiça como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, com origem na sociedade civil. Em 1999, com a edição da lei das OSCIPs e a criação do instrumento "Termo de Parceria", o Estado deu mais um passo em direção à implementação dessas diretrizes.

As vantagens potenciais do apoio — inclusive o financiamento — por parte do Estado aos serviços sociais prestados por organizações públicas não-estatais "*estaria na oportunidade*

⁵² O denominado terceiro setor "...aquele em que agentes privados visam a produção de bens públicos", segundo este autor inclui todas estas categorias (FERNANDES, 1994 apud MORALES, 1998, p. 128). Além da importância desta distinção, outros autores consideram como integrantes deste setor apenas as "organizações privadas que prestam serviços à comunidade, sem finalidades lucrativas." (CUNHA, 1997, p.135). Neste caso, estariam excluídos os movimentos sociais, provavelmente por caracterizarem formas difusas de agremiações que objetivam a canalização de interesses sociais e a pressão sobre os diversos setores sociais.

⁵³ As Organizações Sociais - OS são entidades públicas de direito privado que celebram contratos de gestão com o Estado, sendo para isso financiadas total ou parcialmente pelo orçamento público. A forma de prestação de serviços públicos não-exclusivos seria modificada, transformando-se entidades públicas de direito público prestadoras em entidades públicas de direito privado, ou criando-se OS exclusivamente para cumprir determinados contratos de gestão (PEREIRA, 1998).

de contar com maior eficiência, promover a competitividade e a flexibilidade na execução destas atividades." Além disso, ressalta-se a capacidade destas entidades produzirem "*conhecimento e acúmulo de força política, que as habilita a exercer controle social sobre os demais atores da esfera pública.*"(MORALES, 1998, p. 131).

No entanto, a efetivação deste potencial não é automática, mas requer, também, a firme atuação estatal. Na medida em que novas organizações tiverem acesso a recursos públicos objetivando a prestação de serviços públicos, grande parte dos problemas identificados nas instâncias estatais tenderá também a apresentar-se nessas instituições. Neste sentido, três aspectos principais, característicos da administração pública e que impedem sua atuação de maneira adequada — os riscos de descontinuidade no atendimento à população devido às mudanças de orientação política; as ineficiências derivadas de incapacidades ou da centralização das decisões e a influência do clientelismo na destinação dos recursos públicos — poderão vir a contaminar, de diversas formas, a atuação das entidades públicas não-estatais (MORALES, 1998; CUNHA, 1997).

Inicialmente observam-se questões inerentes aos processos participativos, dentre estas a tendência de estas organizações acompanharem a natureza imediatista e cíclica de pressões reivindicativas, o que pode resultar em descontinuidade no atendimento a determinados tipos de demandas. O risco que aqui se coloca é o de que "*a falta de estímulo leve a OPNE (Organização Pública Não Estatal) à apatia, de uma forma muito mais intensa do que se entregariam organizações burocratizadas, menos imersas na sociedade e mais automáticas na ação.*" (MORALES, 1998, p. 136).

Em relação ao segundo aspecto, existiria uma certa "tensão" entre a atuação política destas entidades e a organização requerida para a produção de serviços públicos."(CUNILL, 1995, apud MORALES, 1998, p.136). Estes últimos devem ser realizados sob critérios racionais de desempenho objetivando maior eficiência e efetividade. No entanto, observa-se muitas vezes a ausência de qualificação dos quadros administrativos e técnicos, muitas vezes constituídos por voluntários "*que confundem gestão amadorística com a defesa de princípios altruísticos.*" (CUNHA, 1997, p.136). A necessidade de adoção de novas tecnologias gerenciais podem confrontar-se com as preocupações dos dirigentes de, por um lado, perderem o controle sobre a entidade e, por outro, de que tais ações possam vir a contribuir para descaracterizar os ideais em face da adoção de "*um tecnocratismo perverso e instrumentalizador.*"(CUNHA, 1997, p.136).

O último dos três aspectos elencados relaciona-se à situação de dependência em que muitas dessas entidades se encontram com relação aos recursos repassados por entidades governamentais, o que incentiva o estabelecimento de laços de clientelismo. As relações de amizade ou a presença, nos acordos de parcerias, de interesses diversos das metas sociais explicitadas podem redundar em favorecimentos pessoais que substituem ou afetam os critérios racionais de seleção ou avaliação dos resultados das entidades. É preciso considerar que "*o universo das organizações do terceiro setor é demasiado heterogêneo, permitindo acomodar os mais variados tipos de entidades, muitas meros disfarces para a evasão fiscal ou atendimento de interesses de grupos privados, sem qualquer preocupação maior com a eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas.*"(CUNHA, 1997, p.136). Reconhecer a diversidade e a complexidade deste universo de organizações evita o risco de uma apologia incondicional desta forma de execução de serviços públicos, como uma panacéia para o atendimento às demandas sociais. De maneira paradoxal, as próprias organizações do terceiro setor apresentam uma certa "*incapacidade de criar instrumentos de auto-regulação e de cooperação, os quais deveriam auxiliar a coibir o mau uso dos recursos escassos (...) para maximizar as possibilidades de atendimento, eliminando a duplicidade de esforços, favorecendo o uso mais racional de recursos financeiros e potencializando os efeitos da dedicação das pessoas e de seus talentos.*" (CUNHA, 1997, p.136).

Além destes aspectos, a não-estruturação das tarefas essenciais estatais favorece a informalidade nas relações, observando-se, por exemplo, a realização, por parte de parceiros, de tarefas que seriam responsabilidade estatal — em virtude de dificuldades e limitações burocráticas — e o desvio dos recursos para finalidades que não se incluem no objeto acordado, inclusive com a concordância dos eventuais beneficiários (MORALES, 1998). Apesar da presença de intenções justificáveis, este comportamento estimula outros tipos de práticas e impede o aperfeiçoamento e a transparência do processo.

Assim, a principal questão que se coloca é: "De que forma a associação entre o Estado e o terceiro setor poderá contribuir para reduzir a influência do patrimonialismo, do clientelismo e sanar as fraquezas burocráticas?" (CUNILL, 1995, apud MORALES, 1998, p.134). Esta questão abrange o fato de que as novas formas de atendimento dos direitos sociais ainda requerem o enfrentamento da questão comum que está vinculada a qualquer tipo de organização pública: a busca do equilíbrio nas relações entre autonomia e responsabilização pelo uso dos recursos

públicos (MORALES, 1998). Os desafios envolvem o estabelecimento de "princípios de contratualização" que devem reger as relações entre o Poder Público e as organizações sociais. Isto requer a efetivação de dois elencos de tarefas: um deles refere-se ao financiamento e à regulação do terceiro setor, onde se colocam desafios, por exemplo, quanto à independência das organizações e à sua co-responsabilidade em aportar recursos em conjunto com o Estado; o outro refere-se ao equacionamento do financiamento e à regulação do setor objeto de intervenção⁵⁴ (MORALES, 1998). Aí devem ser consideradas as possibilidades de descentralização das decisões e sua implementação tanto no interior do próprio aparelho do Estado, quanto em relação aos agentes não-estatais.

As novas modalidades de gestão realizadas com o apoio de diferentes parcerias parecem trazer mudanças positivas em relação à oferta de serviços públicos. No entanto, tais mudanças não chegam a atingir a estrutura, os papéis desempenhados e as práticas internas da unidade estatal responsável, em última instância, pelo serviço. (BETIOL, 1997) Em grande parte das vezes, ocorre um atropelamento das ações em função de interesses imediatos, que muitas vezes consideram as normas como simples obstáculos à efetivação de atividades de interesse público. Esta precipitação pode se dar tanto em relação à efetivação de diversas parcerias sem o devido anteparo legal, quanto, no caso desses instrumentos já existirem, sem a devida adequação das instâncias técnicas e jurídicas no interior do aparelho do Estado, as quais seriam responsáveis por garantir que sejam seguidos os princípios constitucionais que objetivam resguardar o interesse público (DI PIETRO, 1996). O que se observa é que, embora, potencialmente, existam vantagens, *"a adoção aleatória dessas novas modalidades de organização pode retardar ainda mais o reconhecimento da necessidade de uma reforma profunda da organização do Estado como um todo. Se o padrão atual de organização e gestão não for alterado, essas novas formas de gestão, em especial as parcerias, ainda que sejam uma alternativa para a solução de problemas pontuais ou mais agudos de certos setores, não deixarão de refletir a segmentação e de ter alcance limitado"* (BETIOL, 1997, p. 50).

As características positivas das parcerias — elevar o controle social atuando enquanto uma ponte de aproximação entre o Estado e a sociedade; ampliar a eficiência e a racionalidade; e

⁵⁴ Conforme a discussão e a proposição de itemização das etapas de gestão de áreas protegidas, apresentadas no capítulo 3, item 3.5.

facilitar a incorporação de novas tecnologias — podem ser neutralizadas se o Estado não investir recursos e estabelecer como metas a busca do exercício pleno de suas funções. (BETIOL, 1997). Além da existência de instrumentos de apoio legal e financeiro às parcerias, são necessárias as condições que definem a capacidade de governança do Estado sobre este processo, ou seja, estabelecer, os arranjos institucionais que apoiam modelos cooperativos de intervenção (MELO, 1996).

A busca de novas formas para o atendimento aos serviços públicos não significa, portanto, a redução do aparato estatal, mas sim a sua reestruturação e o seu redirecionamento. O aprimoramento que a máquina governamental requer, inclusive para poder regulamentar a participação cada vez maior de amplos setores da sociedade na prestação de serviços públicos parte, dentre outras prioridades, da explicitação de quais seriam as funções e tarefas essenciais em cada setor. Estas definições claras permitem delinear aquelas tarefas que deveriam ser necessariamente realizadas pelo Estado, e aquelas que poderiam ser objeto de parcerias. Neste ultimo caso, caberia ainda explicitar as tarefas complementares derivadas dos processos de implementação de parcerias. O recente avanço no campo dos instrumentos de parcerias, notadamente no que se refere aos Termos de Parcerias com OSCIPs, sem dúvida deverá pressionar o aparelho do Estado no sentido de permitir a sua efetivação. A reestruturação das tarefas estatais torna-se urgente, também, em face das demandas desses novos segmentos.

4.2.3 A participação da sociedade na gestão de UCs

No que se refere à gestão de UCs, a lei do SNUC, editada em 2000, enfatiza muito claramente a participação da sociedade nas tomadas de decisão relacionadas, bem como no estabelecimento de parcerias para a implantação das políticas adotadas. A principal determinação relativa ao primeiro aspecto é a instauração de Conselhos Consultivos para as UCs de Proteção Integral. Seu art. 29 estabelece:

"Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2o do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade."

O processo de consulta, diálogo e negociação entre os atores envolvidos institucionaliza-se por meio dessa instância de integração. Embora a lei do SNUC não determine, a análise do Plano de Manejo da unidade por parte do Conselho Consultivo estimularia a maior participação da comunidade local na gestão da UC (MERCADANTE, 2001). Além disso, em virtude do momento da implementação exigir novas tomadas de decisão — ações discricionárias por parte do agente executor —, é importante o envolvimento da comunidade no monitoramento da execução, através dos conselhos.

O segundo aspecto — o estabelecimento de parcerias com entidades públicas não estatais para a realização de tarefas relacionadas à gestão de UCs — é impulsionado pela possibilidade de ser instituída "gestão compartilhada" da unidade com OSCIPs⁵⁵. Este processo deve ser realizado com base em diretrizes e normas institucionais claramente explicitadas; sem vácuos; tanto em relação às etapas de gestão mais amplas, quanto àquelas indicadas pelo Plano de Manejo da área protegida e sujeitas ao acompanhamento e controle interno e externo ao aparelho de Estado, incorporando agentes públicos estatais e não estatais. A avaliação do desempenho deve também nortear-se por critérios estabelecidos a partir de processo participativo, com o subsídio de indicadores baseados em informações técnico-científicas, com o apoio de universidades e de outras organizações científicas.

Apesar das especificidades de cada um dos processos, existem interfaces entre a implementação de parcerias para a gestão e a participação da comunidade na gestão. A maior participação da sociedade auxilia a busca de novos parceiros. Por outro lado, ao participar das tomadas de decisões, os parceiros ampliam a visão a respeito das finalidades e necessidades de uma unidade, ponderando suas prioridades iniciais em face da identificação dos demais problemas e potenciais. (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 1999). Esta participação na definição dos objetivos, das prioridades, dos indicadores de resultados e na definição de estratégias para a implementação das ações minimiza os conflitos durante o monitoramento e avaliação final.

No caso de serem estabelecidas parcerias de forma mais ampla, isto é, transferindo-se a execução de diversas etapas da gestão de AEPs a terceiros, estes novos agentes deverão realizar

⁵⁵ Lei Federal 9.985, de 18/07/2000, art 30 e Decreto Federal 4.340, de 22/08/2002, arts 21 a 24

suas tarefas com a participação da comunidade, nos moldes preconizados pela legislação, com a supervisão geral do órgão gestor estatal responsável. As instâncias de participação ampliadas são importantes para que se evite a polarização de opiniões, muitas vezes subjetivas, entre os agentes estatais responsáveis pelo acompanhamento da implementação das parcerias e os coordenadores indicados pela entidade parceira. A presença de processos de planejamento e monitoramento participativos poderá fortalecer os acordos de parcerias existentes.

À maior participação deverá vincular-se a exigência de maior descentralização das decisões, o que significa maior autonomia também para as chefias de UCs em relação às instâncias centrais do órgão gestor. Esta descentralização amplia a agilidade para responder às solicitações da comunidade, e também para estabelecer parcerias internas ao aparelho do Estado. As semelhanças entre as condições e os recursos existentes podem aproximar agentes estatais e facilitar a ocorrência de acordos nas pontas do sistema (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 1999).

A reorganização interna ao aparelho estatal, visando permitir tais condições é uma exigência tanto dos processos relacionados à maior participação da sociedade nas decisões, quanto das parcerias para a implementação das decisões acordadas. No primeiro caso, a experiência dos Comitês de Apoio à Gestão indica que sua atuação requer maior apoio institucional e agilização das decisões governamentais — o que requer maior descentralização das decisões, autonomia dos agentes públicos e clareza quanto às competências, no interior do aparelho estatal (OLIVA; COSTA NETO, 2000).

No segundo, como atestam as experiências consideradas a seguir, relacionadas à gestão compartilhada, inúmeras dificuldades são destacadas, derivadas, também, principalmente destes aspectos citados.

4.2.3.1 Co-gestão ou gestão compartilhada

A presença da sociedade civil na gestão de UCs pode efetivar-se pela realização de ações pontuais, como eventos esporádicos, ou mesmo de conjuntos de atividades realizadas de maneira contínua e sistematizada, durante um certo período de tempo. Este último caso poderia também ser entendido como terceirização, ou seja, a transferência da execução de determinadas atividades a pessoas ou organizações alheias aos quadros internos da instituição gestora,

permanecendo, contudo, sujeitas ao seu controle e avaliação (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 1999). Este procedimento poderá ser realizado por meio de diversos instrumentos legais, de acordo com determinadas características do parceiro e das atividades em questão. Se os agentes envolvidos tiverem os mesmos objetivos com a realização das atividades previstas no escopo do objeto do acordo, pode-se configurar uma parceria; caso contrário, caracteriza-se uma relação contratual. Em qualquer modalidade de terceirização, contudo, é imprescindível a definição pelo órgão gestor de regulamento sobre padrões de qualidade dos serviços, normas e critérios para a sua execução.⁵⁶

Na área federal, diversos acordos vêm sendo formalizados desde o início da década de 90, por convênios caracterizados genericamente - anteriores à lei do SNUC, que cunhou o termo “gestão compartilhada” - como “co-gestão”. Esses acordos constituem uma forma alternativa de sanar as dificuldades para alcançar objetivos estabelecidos para as UCs pelo Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA ⁵⁷, derivados, em parte, pela falta de pessoal para efetivar os compromissos assumidos (MILANO, 1993).

O conceito de co-gestão, desenvolvido pelo IBAMA, refere-se à “participação de uma ou mais entidades qualificadas no gerenciamento de UCs federais, compartilhando com o órgão federal competente as decisões gerenciais e o planejamento operativo, conforme procedimentos especificados nos instrumentos de planejamento (planos de manejo, planos de ação emergencial, etc.) aprovados pelo órgão federal” ((INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Programa Nacional do Meio Ambiente, 1995). Todavia, não existe clareza a respeito de quais seriam exatamente as atividades que cabem tanto aos técnicos do IBAMA, quanto às entidades conveniadas. O Guia do Chefe do IBAMA, documento que orienta as ações na gestão de UCs federais e é normalmente utilizado como fonte de referência para gestores estaduais, apenas menciona este termo quando se refere à Área de Proteção Ambiental - APA, categoria de UC que pertence ao grupo de UCs de uso sustentável.

Nos diversos termos de convênio e cooperação técnica que se referem a acordos de co-

⁵⁶ O Decreto Estadual nº 39.906, de 2/01/95, veta contratos de terceirizações, exceto para serviços de assistência técnica, vigilância, segurança e limpeza.

⁵⁷ Este programa, com recursos do Tesouro Nacional, do banco alemão KFW.- Kreditanstalt für Wiederaufbau e empréstimos do Banco Mundial, através do componente Unidades de Conservação, constituiu-se a maior fonte de recursos para as Unidades de Conservação federais, no período de 1991 a 1996. Uma parcela da contrapartida brasileira para esse componente foi financiada por doação do banco alemão KFW (KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU, 2004).

gestão, podem ser encontrados diferentes objetos e atividades como demonstra a Tabela 4.2. Nesta pode-se observar que as análises das experiências descritas não envolvem “*decisões gerenciais e planejamento operativo compartilhados, descaracterizando, portanto, um processo de co-gestão, ou gestão compartilhada*” (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Programa Nacional do Meio Ambiente, 1995, p. 105). Nessas parcerias, que se referem mais especificamente às atividades de educação ambiental, pesquisa, vigilância, etc., a gerência ou a administração da UC é sempre realizada pelo órgão governamental, o que configura o termo co-gestão adotado, como impróprio (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Programa Nacional do Meio Ambiente, 1995). Mesmo nesses casos, onde se desenvolvem atividades mais específicas, principalmente dois tipos de dificuldades são apontados no encaminhamento dos processos de parcerias: primeiro, a falta de clareza na definição das responsabilidades e atribuições do IBAMA e parceiros no convênio, e, segundo, a falta de condições para exercê-las. Dessas dificuldades derivam a impossibilidade de capacitação para as tarefas que competem aos agentes; o não-cumprimento por parte das organizações parceiras das formalidades exigidas nas prestações de contas; a falta de indicadores de qualidade das ações; as imprecisões nas etapas do processo técnico administrativo, dentre outros problemas (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Programa Nacional do Meio Ambiente, 1995). A tendência aqui será a alocação inadequada do quadro já escasso de pessoal e dos recursos existentes.

Como conseqüência desta situação, pode-se considerar que, caso estes acordos envolvessem efetivamente a transferência do planejamento e da execução de conjuntos de atividades, onde se requer tomadas de decisão no momento da implementação e linha clara de comando no campo, as dificuldades apontadas se ampliariam.

O modelo que incorpora as parcerias na implementação das diretrizes voltadas às UCs exige visão comum e integradora do sistema e a participação de todos, com a presença de planos estratégicos do sistema; oferecimento e implementação das condições necessárias para otimizar a colaboração de organizações privadas; e a garantia da responsabilidade e autoridade estatais. Cabe ao Estado o desenho de contratos, considerando as obrigações, funções, tarefas, mecanismos de supervisão e avaliação, e às Organizações Públicas não estatais, a execução do manejo das áreas naturais protegidas, individualmente ou em conjunto (FREITAS, 1997). Para o

cumprimento das funções estatais requeridas, contudo, os setores competentes carecem de recursos humanos capacitados e, na sua ocorrência, da delimitação da sua autonomia e dos recursos necessários ao seu exercício (BRITO, 1998).

A possibilidade da instauração de acordos com OSCIPs através de seu instrumento “Termo de Parceria”, a partir de 2000, aperfeiçoou o processo, pois exige maior explicitação das funções dos parceiros, além de inaugurar a prática da apresentação prévia de indicadores para a avaliação das atividades. No entanto, a identificação das inúmeras tarefas estatais no estabelecimento de tais acordos, e a reorganização do aparato administrativo — inclusive a descentralização das decisões no interior do aparelho de Estado — permanecem como condições essenciais para sustentar a atuação tanto dos agentes públicos estatais, quanto dos agentes públicos externos à estrutura governamental.

4.2.4 As funções do Estado na implementação das políticas públicas

O processo de implementação de políticas públicas não apresenta, de fato, uma separação tão evidente em relação à própria formulação (NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 1999). Os aspectos relacionados à governabilidade e governança, estão, como exposto, altamente imbricados. A impossibilidade existente no denominado núcleo estratégico dos sistemas setoriais para a definição e o controle de todos os aspectos ou elementos básicos das políticas correspondentes deriva da distância que existe, mesmo em regimes democráticos mais amadurecidos, entre a concepção e a implementação de políticas públicas. As ações necessárias à implementação estão contidas em uma *"rede ou sistema complexo, no qual mesmo as ações de um agente (implementador) obediente podem produzir resultados imprevistos e talvez indesejáveis"* (MITNICK & BACKOFF, apud NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 1999, p.8). Tais ações ocorrem em um ambiente em contínua mutação, onde, por exemplo, podem alterar-se os interesses e a influência que determinados agentes exerceram no momento da definição das políticas. As tarefas essenciais do Estado, tais como a formulação de políticas e a definição de propostas de aperfeiçoamento da legislação, perpassam uma série de instituições públicas e dependem, via de regra, do perfil do 'pessoal de Estado' que aí se encontra instalado; de fato, *"os agentes encarregados de executar uma política,*

TABELA 4.2

Especificação das atividades envolvidas em acordos de co-gestão em UCs federais, estabelecidos pelo IBAMA, de acordo com os seus instrumentos formais.

Unidades de Conservação	Instituição conveniada	Atividades
Parque Nacional de Aparados da Serra	ADFG – Associação Democrática Feminina Gaucha	“Atividades conjuntas de: levantamento e a conservação dos recursos naturais.; identificação e elaboração de projetos para a implementação no Parque”
Parque Nacional da Serra da Canastra	SIF – Sociedade de Investigação Florestal	“...colaboração para o diagnóstico do perfil e das relações das comunidades circunvizinhas ao Parque.” “...compartilhar (...) o planejamento e operacionalização das atividades que visem assegurar a preservação da Unidade, através de ações de educação ambiental.”
Parque Nacional da Serra da Capivara	FUMDHAM- Fundação Museu do Homem Americano	“Colaboração para o gerenciamento do parque..” “...compartilhar: elaboração do Plano de Ação Emergencial operacionalização das atividades previstas nos instrumentos de planejamento ambiental .”
Estação Ecológica do Taim	UFPEL – Universidade Federal de Pelotas	“Colaboração para a implantação da Estação.. Compartilhar: instalação e manutenção de uma estação meteorológica de superfície, desenvolver programas de pesquisa na área de meteorologia aplicada a ecologia e agricultura “
Reserva Biológica Guaribas	CETEP – Centro de Estudos Técnicos Científicos da Paraíba	“Participação nos estudos técnico-científicos dos aspectos socio-econômicos para: desenvolvimento de atividades de educação ambiental; elaboração do PAE assistência ao IBAMA “à implementação de atividades de implantação e a operacionalização e infraestruturação indicadas nos instrumentos de planejamento ambiental.”
Reserva Biológica do Rio Trombetas	Associação Brasileira de Conservação de Tartarugas – Pró Tartaruga	“Colaboração para o gerenciamento da Reserva”. “Compartilhar: Planejamento e operacionalização das atividades previstas nos instrumentos de planejamento”

Fonte: Baseado em INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Programa Nacional do Meio Ambiente. **Avaliação de experiências de co-gestão em unidades de conservação federais** : relatório final. Brasília, IBAMA, 1995, in SEMINÁRIO PARCERIAS E CO-GESTÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1996, Brasília. Fundação Pró Natureza, 1996.

e traduzir as concepções em medidas concretas de intervenção, de fato fazem a política" (NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 1999, p.24). Determinados atributos desses agentes implementadores fazem parte do capital social disponível⁵⁸ e são essenciais ao processo. Tais atributos são aqueles relacionados a variáveis culturais e institucionais associadas à noção de missão, adesão desinteressada a programas de interesse coletivo, e são dependentes da cultura organizacional e do nível de profissionalização existentes. A total mobilização deste capital social é essencial em momentos de mudanças institucionais. Todavia, o agravante desta situação é o fato de que está ocorrendo o enfraquecimento cada vez maior do corpo funcional situado em pontos estratégicos do sistema, o qual deveria ser altamente efetivo e motivado. Isto decorre do desmonte das estruturas administrativas centrais, o que tem acarretado um déficit de conhecimento especializado e a fragmentação da memória técnica, sem a construção ou o fortalecimento das agências regulatórias (NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 1999).

A análise a respeito da busca de novas possibilidades, tais como a implementação de processos de parcerias consistentes, objetivando a efetiva realização de serviços públicos, deve ser realizada à luz deste debate que envolve a necessária elevação da legitimidade e da capacidade de realização estatais.

As definições acerca das tarefas estatais envolvidas nas diversas etapas de gestão de AEPs requerem novos entendimentos que vão além da classificação tradicional e genérica⁵⁹ do papel do Estado. A administração pública deveria cumprir seu papel enquanto agente indutor, regulador e fiscalizador do interesse público (DUPAS, 2002). Para regular, o setor público deve ter clareza quanto às diretrizes e objetivos que persegue; para promover, controlar e fiscalizar, deve possuir os meios adequados, como agilidade, grande autonomia e flexibilidade (OREA, 1996).

A busca do entendimento sobre os arranjos institucionais presentes na gestão ambiental de áreas protegidas requer a adoção de novos critérios e categorias. No presente trabalho, adotou-se como categorias de funções que deverão apoiar a organização das informações acerca do papel dos agentes aquelas relacionadas ao processo decisório que envolve a implementação

⁵⁸ Este capital se apresenta tanto no seio da sociedade civil, quanto no interior do setor público (NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 1999).

⁵⁹ No que se refere ao exercício de atos relativos ao exercício do poder de polícia ou prestação de serviços públicos, conforme explicitado no item 4.2.1.

das políticas públicas e a garantia da execução e do aperfeiçoamento das diretrizes e normas estabelecidas. As tarefas que compõem cada uma destas categorias referem-se a ambas as vertentes de atuação do gestor público: a executiva e a normativa.

Com este enfoque, foram agrupadas as funções, como segue (Tabela 4.3).

a) Funções relacionadas ao processo decisório que envolve a execução das políticas estabelecidas:

- Decidir/ executar

Aqui se consideram as funções de execução, autorização, coordenação do processo. Os agentes que desempenham tais funções são os principais tomadores das decisões necessárias à implementação da norma.

- Apoiar a decisão / execução

Aqui se encontram as funções que visam apoiar as decisões através de manifestações, pareceres, recomendações; ou através da realização de estudos e levantamentos necessários. Os agentes que atuam neste sentido propõem diretrizes ou ações, participam, colaboram, mas não são os decisores finais.

b) Funções relacionadas à garantia da aplicação das políticas estabelecidas pelas normas.

Aqui se encontram as funções que objetivam:

- construir indicadores para o acompanhamento e a avaliação das políticas propostas;
- controlar, fiscalizar e acompanhar a implementação da norma;
- estabelecer e aplicar incentivos voltados à implementação da norma;
- estabelecer e aplicar penalidades voltadas à implementação da norma.

c) - Funções relacionadas à avaliação.

Neste item são consideradas as funções voltadas à avaliação e ao aperfeiçoamento da implementação das políticas estabelecidas.

Na implementação das diversas políticas estabelecidas em cada etapa de gestão das áreas protegidas, cabe ao Poder Público assegurar que esteja identificado o agente público responsável por estas funções. Além disso, deve responsabilizar-se também pela presença de

elementos que auxiliem a estabelecer elos de comunicação e integração entre os diversos agentes envolvidos, subsidiando a participação e o controle social e apoiando a construção de visões compartilhadas a respeito dos temas tratados, de modo a facilitar a implementação e o aperfeiçoamento das normas vigentes. Refere-se à presença de determinadas instâncias — tais como Câmaras Técnicas, Conselhos — ou determinados instrumentos de integração — documentos oficiais, como os planos de manejo; sistemas de informações ambientais, tais como o SINIMA, na área federal.

TABELA 4.3

As funções dos agentes e os elementos de integração

Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas								Elementos de integração	
Processo decisório			Garantia da aplicação da norma				Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
Decidir / Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar	Penalizar / Impor			
	Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5 A SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL E AS ETAPAS DE GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS: UMA METODOLOGIA DE ANÁLISE

A metodologia adotada para elaboração deste trabalho buscou caracterizar o ambiente institucional que atua sobre as etapas de gestão de áreas protegidas, identificando as funções estabelecidas para os agentes, a fim de reconhecer as dificuldades que permeiam este processo e, em especial, na gestão do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim – PEMEJS.

As informações foram organizadas a partir de cinco momentos:

I. coletânea geral da legislação federal e estadual relativa às AEPs e seleção daquelas afetas à categoria parques, inclusos os ecológicos;

II. elaboração de histórico do PEMEJS;

III. cruzamento do quadro de etapas de gestão com o quadro dos documentos oficiais;

IV. elaboração de listagem dos temas ou das políticas identificados em cada etapa de gestão;

V. identificação dos agentes responsáveis pela realização de funções no processo de implementação destas políticas.

Momento I – Coletânea e seleção das normas

Foram pesquisadas as principais regras incidentes sobre a gestão de AEPs, referentes ao período de 1960 até o final de 2003. Além destas, foram incluídas apenas duas resoluções — da Casa Civil e da SMA —, datadas do primeiro trimestre de 2004, em função da grande pertinência em relação aos temas tratados e da possibilidade de sua obtenção. A relação destas normas encontra-se no Anexo 1.

A seleção das normas foi realizada considerando-se os seguintes níveis de abrangência:

Nível de abrangência 1: Normas que se referem ao conjunto das UCs ou apenas àquelas de proteção integral, e que também englobam os parques estaduais;

Nível de abrangência 2: Normas que se referem especificamente à categoria Parque Nacional e Parque Estadual;

Nível de abrangência 3: Normas que se referem diretamente aos parques ecológicos. Neste nível foi incluída a única norma estadual geral que se refere a parque ecológico, bem como as demais, especificamente voltadas a cada uma de suas unidades, destacando-se, com maior detalhe, aquelas afetas ao PEMEJS. Quando foi possível, em função de informações basicamente contidas nos instrumentos legais de criação, foram agregados dados relacionados aos Parques Ecológicos do Tietê e Guarapiranga. Estas informações, no entanto, são apenas complementares, na medida em que não se objetivou tratar essas unidades como estudos de caso.

Os dois primeiros níveis de abrangência envolvem as esferas federal e estadual, e o terceiro, relacionado aos parques ecológicos, apenas a esfera estadual.

A pesquisa e o agrupamento destas normas revestiu-se de dificuldades devido à crônica falta de centros de documentação e de bancos de dados ou de informações sistematizadas sobre as normas pertinentes nos órgãos públicos, dentre os quais a SMA não constitui exceção. Mais recentemente, tem sido observada tentativa de disponibilização neste sentido, através do site da SMA e da montagem de alguns núcleos de informações em unidades específicas; todavia, até o momento, estas informações estão incompletas.

Uma grande ajuda para o acesso a algumas das normas mais importantes foi propiciada pela participação da autora na segunda fase do projeto realizado pela Fundação Florestal⁶⁰, com o apoio da FAPESP, a partir de 2001, o qual objetivou, dentre outras propostas, estabelecer parâmetros para a gestão de áreas protegidas.⁶¹ Durante o período de realização do projeto, foram efetuados pela equipe técnica diversos levantamentos sobre as áreas protegidas no Estado de São Paulo, o que permitiu identificar grande parte do aparato jurídico pertinente às AEPs estaduais. Além desta fonte de dados, foi realizada pesquisa com base na coleção da Revista de Direito Ambiental,⁶² da Faculdade de Direito da USP, objetivando a elaboração de listagem das principais normas citadas pelos autores em artigos relativos à gestão de AEPs, entre os anos de 2000 e 2003.

Ainda com o objetivo de complementar as informações, foram consultados sites do Senado Federal e da Presidência da República⁶³, no que se refere à legislação federal e à

⁶⁰ Fundação Florestal. Áreas Especialmente Protegidas no Estado de São Paulo: Levantamento e definição de parâmetros para administração e manejo – Fase 2. Programa: Políticas Públicas. Processo FAPESP: 1998/13969-8: São Paulo, (Doc. Interno).

⁶¹ Idem, Relatório Final Fase II, p. 3.

⁶² Editora RT, Revista dos Tribunais.

⁶³<http://www..senado.gov.br/legbras/>; <http://www..legislação.planalto.gov.br/legislação.nsf/>; http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/leis/principal_ano.htm

legislação estadual, principalmente a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo⁶⁴ e o Departamento de Documentação e Informação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Uma questão adicional que dificultou este levantamento foi a ausência de registro adequado nas várias fontes consultadas, das possíveis alterações ocorridas nas normas. Para algumas, há desconhecimento inclusive a respeito de sua vigência.⁶⁵

Um panorama geral relacionado a estas normas é apresentado no Capítulo 6; posteriormente, no Capítulo 8, todo o conjunto foi organizado de maneira detalhada de acordo com as etapas de gestão a que se referem.

Momento II - Histórico do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim

A trajetória gerencial do PEMEJS — de 1987, data de sua criação, até o final de 2003 — foi descrita a partir do levantamento de diversos documentos, estudos e propostas existentes na Gerência de Conservação Ambiental - GCA, unidade responsável pelos parques subordinados à Fundação Florestal⁶⁶; de informações transmitidas por profissionais que atuaram no parque; de relatórios sobre as atividades desenvolvidas; de anotações e observações da autora⁶⁷; e de notícias veiculadas pela imprensa, obtidas a partir de pesquisa nos jornais Folha de São Paulo e Correio Popular.

O Capítulo 7 apresenta a descrição dos principais aspectos que caracterizaram a gestão da unidade. A análise foi realizada posteriormente, confrontando-se os fatos mais relevantes identificados no histórico do PEMEJS com o ambiente institucional detalhadamente descrito no Capítulo 8, de acordo com cada etapa de gestão de AEP.

Momento III - Cruzamento do quadro de etapas de gestão com os documentos oficiais.

⁶⁴ <http://www.imesp.com.br/>

⁶⁵ Por exemplo, no caso da Lei Estadual nº. 6.884, de 1962, que dispõe sobre os parques, florestas estaduais e monumentos naturais, só foi possível identificar sua vigência após pesquisa solicitada ao Departamento de Documentação e Informação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

⁶⁶ Durante grande parte do período considerado esta unidade esteve, de diversas formas, envolvida com a gestão deste Parque localizado em Campinas, e do Parque Ecológico Guarapiranga, localizado na metrópole paulista.

⁶⁷ A partir da inauguração, em 1991, até o início de 1995, a autora participou da coordenação das atividades de educação ambiental desenvolvidas pelo parque; entre os anos de 2000 e 2001; atuou como coordenadora, pela Fundação Florestal, do convênio firmado entre esta e a Prefeitura Municipal de Campinas, relativo à cooperação técnica e de assessoria para a formulação e o acompanhamento da execução de atividades de educação ambiental e orientação técnica na manutenção do projeto paisagístico do parque.

As etapas de gestão foram definidas para as diversas categorias de AEPs e, a partir destas, foram organizadas as normas pesquisadas. Para tanto, foram realizadas as seguintes fases de trabalho:

A) Identificação das etapas de gestão que seriam adotadas como categorias de análise das informações levantadas na seqüência. Esta itemização foi elaborada a partir das considerações desenvolvidas no Capítulo 3, relacionadas à gestão ambiental de AEPs e está descrita no seu item 3.3;

B) Seleção, em cada norma, dos dispositivos legais referentes a cada etapa de gestão considerada. Estes dispositivos podem ser constituídos pela totalidade da norma — como uma lei, um decreto ou uma resolução — ou apenas por uma de suas partes, como artigos, cláusulas, etc. Ao final desta fase, com a inserção destes dispositivos nas etapas de gestão a que se referem — em alguns casos, em mais de uma delas —, obteve-se o conjunto de dispositivos jurídicos pertinentes a cada etapa.

Momento IV - Elaboração de listagem dos temas ou das políticas identificados em cada etapa de gestão.

Após a organização de todos os dispositivos jurídicos, foi elaborada uma tabela (8.1⁶⁸) dos temas ou das políticas identificados em cada conjunto. Na seqüência, foi realizada uma nova agregação dos dispositivos, de acordo com estes temas, em cada etapa de gestão. A descrição posterior das regras formais pertinentes a cada etapa de gestão, realizada no Capítulo 8, foi organizada considerando-se estes temas ou políticas privilegiados.

Momento V - Identificação dos agentes responsáveis pela realização de funções no processo de implementação destas políticas.

Após a classificação dos dispositivos de acordo com as etapas de gestão e com os temas ou as políticas de que tratam, iniciou-se um novo levantamento, desta vez visando identificar em quais destes dispositivos encontravam-se explicitados os agentes envolvidos bem como suas funções na gestão de parques estaduais, inclusos os ecológicos.

As categorias escolhidas para reunir as informações a respeito das funções dos agentes

⁶⁸ Capítulo 8, página 134.

estão explicitadas no Capítulo 4, item 4.3.4.

Este conjunto de informações relacionadas às etapas de gestão, às funções e aos agentes responsáveis foi disposto em tabelas, de acordo com as regras federais e estaduais. A Tabela 5.1 apresenta uma síntese esquemática. Como se pode observar, o eixo vertical explicita as etapas de gestão⁶⁹ e o eixo horizontal apresenta as diversas funções, de 1 a 8, e também os elementos de integração. Na intersecção das etapas de gestão com as funções e os elementos de integração, foram identificados, se o referido dispositivo jurídico explicitasse, os agentes responsáveis pelas funções e as instâncias ou instrumentos de integração existentes. Estes passos podem ser mais claramente visualizados nos exemplos escolhidos a seguir e apresentados nas tabelas 5.2 e 5.3.

A Tabela 5.2 apresenta um trecho da tabela básica original, construída a partir das normas legais federais, e a Tabela 5.3 traz também, como exemplo, um trecho da tabela básica construída a partir das normas legais estaduais. Conforme se pode observar, as informações foram organizadas de acordo com as cinco primeiras colunas, como segue:

(1) - Nível de abrangência (N.A.): em ambas as tabelas, a primeira coluna indica o nível de abrangência 1, pois estes dispositivos jurídicos referem-se a grupos mais amplos de categorias de UCs, que também incluem os parques estaduais;

(2) - Etapa: no caso da Tabela 5.2, trata-se da Etapa 1 — Elementos necessários à criação ou alteração de AEPs —, pois as normas federais apóiam a realização desta etapa, por parte dos órgãos gestores de UCs; na Tabela 5.3, trata-se da Etapa 5.2 — Fonte de Recursos —, pois as normas estaduais destacadas referem-se a uma possível fonte de recursos para os parques, a compensação financeira aos municípios;

(3) - Tema ou política adotada: no caso da Tabela 5.2, as normas foram classificadas como integrantes da política que se refere de maneira geral ao conjunto das informações ambientais produzidas pelo Poder Público, as quais poderiam apoiar a realização da Etapa 1 de gestão das áreas protegidas. No caso da Tabela 5.3, as normas configuram parte da política geral de compensações. Aqui é considerada a Lei Estadual 9.146⁷⁰ que permite compensar aos municípios que possuem unidades de conservação em seus territórios;

⁶⁹ Na tabela básica elaborada, no interior de cada etapa de gestão os dispositivos jurídicos também estão dispostos de acordo com as diversas políticas identificadas.

⁷⁰ Até o momento, devido a falta de regulamentação, esta Lei Estadual não produziu efeitos.

TABELA 5.1 Etapas de Gestão e as funções dos agentes

ETAPAS DE GESTÃO		Funções dos agentes no ciclo de implementação de políticas							Elementos de integração presentes			
		Processo decisório / Execução das políticas			Garantia da execução						Avaliação	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
Planejamento para a criação, alteração e implantação de AEPs	1. Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs											
	2. Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs											
	3. Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos											
	4. Prioridades e estratégias para ação											
	5. Recursos para a implantação/viabilização das estratégias	5.1 Identificação das necessidades e dos processos orçamentários										
		5.2 Fontes de recursos										
5.4 Viabilização da participação e das parcerias												
Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento	6. Desenho dos cargos públicos											
	7. Capacitação dos agentes											
	8. Estruturas organizacionais e estatutos											
	9. Disponibilização de bens e serviços											
Avaliação geral e retro-alimentação	10. Avaliação geral e retro-alimentação											

- Funções:

1- Decidir / Executar; 2 - Manifestar-se / dar parecer; 3- Realizar estudos /levantamentos; 4 - Estabelecer indicadores; 5 - Controlar; 6 - Incentivar; 7 - Penalizar / Impor; 8 - Avaliar e retro-alimentar.

- Elementos de integração:

9- Instâncias; 10 -Instrumentos.

(4) - Norma: indica a norma legal onde se encontra o dispositivo selecionado;

(5) - Data: da edição da norma;

As demais colunas referem-se ao enunciado do dispositivo jurídico selecionado; às funções dos agentes, de acordo com as categorias adotadas; e, nas duas últimas colunas, aos elementos de integração — instâncias ou elementos — que se apresentam em cada dispositivo selecionado.

No cruzamento do eixo de informações, onde se destacam as etapas e as políticas a elas relacionadas, com as funções que integram o processo de implementação de cada uma, foram registrados os agentes que o próprio dispositivo identifica. Nas colunas relacionadas aos elementos de integração, estes foram também anotados, quando o dispositivo legal em questão os apresentava.

No caso da Tabela 5.2, a terceira linha indica o CONAMA como o agente responsável pela elaboração de recomendações (função: apoio à decisão) aos órgãos e às entidades do SISNAMA, a respeito de temas, programas e projetos considerados prioritários, sob a forma de Agenda Nacional do Meio Ambiente. Além disso, o CONAMA também é citado como agente controlador, já que também é responsável por acompanhar a implementação destas recomendações. Esta Agenda pode ser considerada também — conforme anotado — como um instrumento de integração entre os órgãos componentes do SISNAMA.

No exemplo da Tabela 5.3, observa-se que o artigo 3º da Lei Estadual 9.146 exige que as prefeituras que se enquadram nos critérios para o recebimento da compensação financeira encaminhem Relatório Anual da Situação das Áreas Protegidas (localizadas em seus territórios). Entende-se que este documento constitui um instrumento potencial de integração entre os agentes envolvidos na gestão das unidades pertinentes. Deverá fornecer subsídios para que o agente decisor — SMA — determine, com o apoio de manifestação do CONSEMA quanto à situação das Áreas Especialmente Protegidas, os valores que serão destinados aos municípios. Além disso, este dispositivo indica, de forma genérica, que o Poder Público deverá estabelecer os critérios técnicos para verificação do cumprimento das ações informadas pelos municípios.

Momento VI – Descrição das informações obtidas, de acordo com os respectivos temas

TABELA 5.2 Etapas de Gestão e as funções dos agentes, de acordo com as normas federais

Em ordem por nível de abrangência (N.A), etapa de gestão, tema ou política, data, e número do dispositivo.

N. A.	Etapa	Tema / Política	Norma	Data	Dispositivo Jurídico / Enunciado	Funções dos agentes no ciclo de implementação de políticas						Elementos de integração		
						Processo decisório/ execução das políticas		Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos	
						Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ Execução	Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar				Penalizar/ Impor
Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos													
1	1	Informações Ambientais	LF 6.938 Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; constitui o SISNAMA	31/08/1981	DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões da qualidade ambiental; (...) X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;	IBAMA								Relatório de qualidade do meio ambiente
1	1	Informações Ambientais	LF 6.938 Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; constitui o SISNAMA	31/08/1981	Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) VII - o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente;									Sistema nacional de informação sobre meio ambiente
1	1	Informações Ambientais	DF 99.274 Regulamenta a LF 6.902 e LF 6.938	06/07/1990	Art. 7º - Compete ao CONAMA: (...) XVII - Elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação; (...) § 4º - A Agenda Nacional de Meio Ambiente de que trata o inciso XVII deste artigo constitui-se de documento a ser dirigido ao SISNAMA, recomendando os temas, programas e projetos considerados prioritários para a melhoria da qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável do País, indicando os objetivos a serem alcançados num período de dois anos.		CONAMA		CONAMA				CONAMA	Agenda nacional do meio ambiente
1	1	Informações Ambientais	DF 99.274 Regulamenta a LF 6.902 e LF 6.938	06/07/1990	Art. 11 - Para atender ao suporte técnico e administrativo do CONAMA, a Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente deverá: (...) II - Coordenar, por meio do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA,	Secretaria executiva do MMAAL								SINIMA

TABELA 5.3 Etapas de Gestão e as funções dos agentes, de acordo com as normas estaduais

Em ordem por nível de abrangência (N.A), etapa de gestão, tema ou política, data, e número do dispositivo.

N. A	Etapa	Tema/ Política	Norma	Data	Dispositivo jurídico / Enunciado	Funções dos agentes no ciclo de implementação de políticas							Elementos de integração		
						Processo decisório/ execução das políticas			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos	
						Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ Execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar				Penalizar/ Impor
Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos														
1	5.2	Compensação financeira	LE 9.146 Cria mecanismo de compensação financeira para Municípios nos casos que específica, e dá providências correlatas.	09/03/1995	<p>Artigo 3º - Para os fins de recebimento da compensação financeira, as Prefeituras dos Municípios relacionados, conforme parágrafo único do artigo anterior, deverão enviar à Secretaria de Estado do Meio Ambiente um relatório anual da situação das áreas protegidas, até o dia 30 de março de que, entre outros critérios técnicos, verificará se estão sendo observados no Município:</p> <p>I – a criação, fiscalização, defesa, recuperação, regularização fundiária e preservação de unidades de conservação e de sua fauna e flora, bem como a implantação de programas de educação ambiental e dos Planos Diretores e de manejo;</p> <p>II – especial proteção das populações nativas que vivem em unidades de conservação, estimulando-as, dando condições para a substituição de práticas predatórias por outras conservacionistas e melhorando suas condições de trabalho;</p> <p>III – recomposição florestal de nascentes e matas ciliares;</p> <p>IV – tratamento de água, esgoto, coleta seletiva e disposição final do lixo com critérios de menor agressão possível ao ambiente;</p> <p>V – combate à erosão com medidas de recuperação e proteção do solo;</p> <p>VI – manutenção da biodiversidade dos ecossistemas;</p> <p>VII – programas de educação ambiental; e</p> <p>VIII – financiamento de projetos ambientais de associações civis sem fins lucrativos, localizados no próprio Município, que visem atender os critérios definidos neste artigo.</p> <p>(§ 1º - Os critérios técnicos para verificação do cumprimento das ações dos Municípios relacionados conforme o previsto no parágrafo único do artigo anterior, deverão ser fixados em regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após a vigência desta Lei.)</p> <p>§ 2º - A Secretaria do Meio Ambiente deverá requerer parecer do Conselho Estadual do Meio-Ambiente, quanto à situação das Áreas Especialmente Protegidas, observando-se os critérios estabelecidos nos incisos I a VIII deste artigo, antes de efetuar e divulgar os cálculos para pagamento da compensação financeira.</p>	SMA	CONSEMA		Poder Público					CONSEMA	Relatório anual da situação das áreas protegidas

ou políticas identificados, em cada etapa de gestão.

Completadas estas fases, em relação ao conjunto das normas legais federais e estaduais selecionadas, foi realizada uma descrição, no Capítulo 8, a respeito das principais informações obtidas, considerando cada etapa e cada tema identificado, explicitando-se também, ao final de cada item, os aspectos que eventualmente se referissem diretamente ao PEMEJS.

Momento VII – Discussão sobre as etapas de gestão, os elementos de integração entre os agentes e as funções identificadas, necessárias à implementação das políticas públicas identificadas.

A partir daí, foram destacados na discussão final, no Capítulo 9 — considerando-se todos os momentos descritos —, principalmente os aspectos relacionados aos temas ou às políticas oficiais que se apresentam em cada etapa de gestão; a presença dos agentes responsáveis por garantir a implementação e o aperfeiçoamento das políticas propostas e a presença dos elementos de integração no processo de gestão ambiental dos parques estaduais, inclusos os ecológicos — em especial o PEMEJS.

6 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SUAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

Apresenta-se a seguir um resumo das estruturas nacional e estadual voltadas à gestão das UCs.

6.1 A estrutura nacional para gestão

O primeiro órgão federal destinado especificamente à conservação da natureza foi o Serviço Florestal, que operou entre os anos de 1921 e 1959, tendo-se dedicado, no período inicial, a cuidar dos parques e jardins da cidade do Rio de Janeiro (DEAN, 1996). Durante sua existência, foi criado, em 1937, o primeiro parque nacional no país, o Parque Nacional Itatiaia, inicialmente com doze mil hectares⁷¹, situado na divisa de Minas Gerais com o Rio de Janeiro.

Em 1959, o Departamento de Recursos Naturais Renováveis, do Ministério da Agricultura, substituiu o Serviço Florestal e, durante os oito anos em que esteve em operação, acrescentou uma extensão 25 vezes maior do que a área do primeiro parque ao total de áreas protegidas no país (URBAN, 1998).

Em 1967, mediante a incorporação do Departamento de Recursos Naturais Renováveis, do Instituto Nacional do Pinho e de outros organismos estatais, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF⁷², com a atribuição de formular a política florestal do país e também de administrar as áreas protegidas. No período inicial de atuação, não se verificou a criação de nenhum parque nacional, uma vez que os recursos para os já existentes eram muito reduzidos e a política ainda se pautava pelo extinto Instituto Nacional do Pinho, em detrimento da conservação da natureza (DEAN, 1996).

Em 1974, dois anos após a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, o governo federal criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, órgão vinculado ao Ministério do Interior. Embora instituída para atuar no controle da poluição, esta organização se envolveu com as questões conservacionistas, tendo

⁷¹ http://www.crescentefertil.org.br/parquenacional/br/parquenacional/index_br_parque.htm em 03/03/2003

⁷² Decreto Lei n° 289/67.

criado, por exemplo, uma nova categoria de área protegida: a Estação Ecológica (URBAN, 1998).

Em 1981, foi editada a Política Nacional do Meio Ambiente⁷³ e constituído o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, composto pelos órgãos e pelas entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, inclusive fundações instituídas pelo poder público com competência para promover a proteção e a melhoria da qualidade ambiental. A estrutura organizacional do SISNAMA compõe-se, dentre outros, de um órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, cuja “... finalidade é assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.”. O órgão central é o Ministério do Meio Ambiente; os seccionais são os órgãos estaduais responsáveis pela “... execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.”⁷⁴; os órgãos locais são as instituições municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Em 1989, o IBDF e a SEMA, em conjunto com outros organismos do Ministério da Agricultura, deram origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que se tornou o órgão executor do SISNAMA.⁷⁵

No ano 2000, com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, foram organizados e aprimorados mecanismos, orientações e organizações voltados à criação e implementação de Unidades de Conservação - UCs. A sua estrutura organizacional compõe-se do CONAMA, órgão consultivo e deliberativo responsável por acompanhar sua implementação; do Ministério do Meio Ambiente - MMA, órgão central responsável pela coordenação; e do IBAMA e dos órgãos estaduais e municipais, executores do SNUC.⁷⁶

Atualmente, as atribuições do IBAMA, relativas às áreas protegidas, estão divididas entre propor a criação, a regularização fundiária e a gestão das UCs federais, e apoiar a

⁷³ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1981.

⁷⁴ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1981, art.6º.

⁷⁵ Lei Federal nº. 7.735, de 22.02.89.

⁷⁶ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 6º.

implementação do SNUC, abrangendo as demais UCs existentes no território brasileiro.⁷⁷

Os textos da lei do SNUC e de seu regulamento normalmente referem-se aos órgãos executores também como órgãos gestores, órgãos administradores ou órgãos responsáveis pela administração das UCs. Segundo se pode depreender desses instrumentos jurídicos, de maneira geral, tendo em vista o teor dos artigos em que estão referidos, tais denominações são equivalentes. Todavia, o artigo 34 suscita uma dúvida a respeito deste entendimento, parecendo distinguir os órgãos responsáveis pela administração das UCs do seu órgão gestor, ao explicitar em um mesmo artigo que, embora os primeiros possam receber recursos ou doações, a competência para administrá-los cabe ao órgão gestor, como segue:

“Art. 34 - Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos (nota: provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas) cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.”

Se de fato as funções do órgão administrador e do órgão gestor são distintas, o texto não esclarece. Tal elucidação ou a adoção de uma única denominação para o órgão executor poderia dirimir possíveis dúvidas, já que a legislação permite incorporar um novo agente, quando autoriza que as unidades possam vir a “... ser geridas por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs ...”⁷⁸, inaugurando juridicamente a gestão compartilhada para UCs. As ambigüidades em relação à terminologia adotada se somam aqui à própria indefinição quanto ao termo "gestão compartilhada". Como já exposto⁷⁹, neste tipo de parceria não estão claramente estabelecidos os papéis exclusivos dos gestores estatais e o real significado institucional de "compartilhar" as demais funções.

Além destas instâncias, os dispositivos legais definem outros mecanismos para a gestão: os Conselhos Consultivos ou Deliberativos; os Conselho de Mosaicos e as Câmaras de Compensação Ambiental.

Os Conselhos Consultivos das Unidades de Proteção Integral deverão ser presididos

⁷⁷ De acordo com a estrutura organizacional aprovada pelo Decreto Federal nº. 4.756, de 20/06/2003.

⁷⁸ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 30.

⁷⁹ Capítulo 4, item 4.2.3.1

pelo órgão responsável por sua administração e constituídos por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, em determinadas situações previstas legalmente, das populações tradicionais residentes.⁸⁰ Os representantes dos órgãos públicos deverão originar-se dos três níveis da Federação, envolvendo órgãos de áreas afins tais como a pesquisa científica e a educação; e a representação da sociedade civil deverá, quando couber, abranger “... a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da Unidade, a população residente e do entorno, a população tradicional, os proprietários de imóveis no interior da unidade, os trabalhadores e o setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.”⁸¹ Sempre que possível, a representação dos órgãos públicos e da sociedade civil deverá ser paritária. As competências estabelecidas para este conselho podem ser atribuídas, no caso de unidade de conservação municipal, ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, ou a órgão equivalente.⁸²

A legislação federal estabelece ainda que as OSCIPs com representação no conselho da UC não podem se candidatar à gestão compartilhada da unidade.⁸³

Algumas das competências dos conselhos consultivos estabelecidas no artigo 20 do regulamento do SNUC referem-se a: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, e garantir o seu caráter participativo; buscar a integração da UC com as demais unidades e com o seu entorno; compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais; opinar sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, nos mosaicos ou nos corredores ecológicos e avaliar o orçamento da unidade e o seu relatório financeiro anual. No caso de eventual gestão compartilhada com OSCIP, opinar sobre a contratação e os dispositivos do termo de parceria, acompanhar a gestão pela entidade parceira e recomendar a rescisão do acordo, caso constatada irregularidade.

O Mosaico de UCs deverá dispor de um Conselho de Mosaico, responsável por integrar a gestão das UCs que o compõe.⁸⁴

⁸⁰ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 29.

⁸¹ Decreto Federal nº. 4.340, 22/08/2002, art.17.

⁸² Decreto Federal nº. 4.340, 22/08/2002, art.17, § 6º.

⁸³ Decreto Federal nº. 4.340, 22/08/2002, Capítulo VI, art.17, § 4º.

⁸⁴ Decreto Federal nº. 4.340, 22/08/2002, art.9º.

Em 1990, o Decreto Federal nº. 99.274, que regulamentou a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu que o CONAMA poderia criar Câmaras Técnicas para viabilizar suas competências. Em 2003, foi instituída a Câmara Técnica de UCs e demais Áreas Protegidas, com o objetivo de propor normas e acompanhar a efetiva implantação do SNUC. Esta câmara é composta de representantes do governo federal, de governos estaduais e municipais, do setor empresarial e de entidades da sociedade civil.⁸⁵

6.2 A estrutura estadual para gestão

A Resolução SMA n.º 34/97, que estabeleceu o anteprojeto de lei para o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, considerou que o Estado de São Paulo possui uma grande rede de UCs criadas em diferentes momentos, através de processos, metodologias e objetivos diferenciados, e que requerem consolidação e ordenamento. Constavam, no território paulista, no final dos anos noventa, cento e vinte e sete áreas protegidas representando uma superfície de aproximadamente três milhões e setecentos mil hectares. Do total da área abrangida, cerca de vinte e cinco por cento, abrangendo cinquenta e nove unidades, correspondiam a parques e estações ecológicas que se encontravam sob a responsabilidade do Instituto de Botânica e da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, e, principalmente do Instituto Florestal (FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2002).

As origens desta última organização citada remontam ao último ano do século XIX, quando o botânico sueco Alberto Loefgren, considerado grande defensor das florestas paulistas, participou da transformação do antigo Horto Botânico, da Secretaria da Agricultura, em Serviço Florestal e Botânico, entidade que se tornou responsável pela conservação das florestas e pela promoção do reflorestamento no estado (DEAN, 1996). Em 1911, através do Decreto Estadual nº. 2.034, esta antiga instituição passou a denominar-se Serviço Florestal do Estado de São Paulo. O artigo terceiro estabeleceu como uma de suas responsabilidades “... *a conservação e a reconstituição das matas nos terrenos de propriedade do Governo ...*”.

Desde a criação, o Serviço Florestal recebeu forte influência de seu primeiro diretor, o agrônomo Edmundo Navarro de Andrade, pioneiro pesquisador da espécie eucalipto. Assim,

⁸⁵ Resolução CONAMA n.º. 331, de 25/04/2003.

tornou-se prioridade da instituição a implementação de políticas de reflorestamento com tal espécie, tendo os estudos e as atividades voltadas à manutenção de herbário das espécies da floresta nativa sido interrompidos (DEAN, 1996). Em 1944, de acordo com o seu regimento, a Instituição agregou as funções de executor do Código Florestal no território paulista, em conjunto com outros órgãos do governo do estado, visando “...*proteger, conservar e regenerar as suas florestas protetoras e remanescentes.*”.⁸⁶

Em 1962, a Lei Estadual nº. 6.884, que dispõe sobre parques, florestas estaduais e monumentos naturais, no seu artigo 17, autorizou o Poder Público a “...*adquirir ou reservar áreas restritas de terras, com o objetivo de preservar um ou mais vegetais ou acidentes naturais de real interesse turístico, paisagístico, científico ou histórico.*”. Este dispositivo legal também introduziu um novo elemento organizacional à gestão das unidades, o Conselho Orientador, sendo suas atribuições “...*aprovar, ad referendum do Serviço Florestal do Estado, o plano diretor e o regulamento do parque...*”; “...*representar quaisquer órgãos do governo sobre assuntos de interesse do parque.*”; “...*aprovar, ad referendum do Diretor do Serviço Florestal do Estado, as plantas de construções e benfeitorias a serem feitas no parque pelos concessionários.*”; “...*deliberar sobre a introdução de espécies animais e vegetais...*”; e “...*opinar sobre as construções e benfeitorias a serem feitas pelo estado.*”⁸⁷

Este conselho, na ocasião, era constituído por quatro membros escolhidos pelo Secretário da Agricultura, a partir de proposta de doze nomes indicados pelo Conselho Florestal do Estado, e presidido por funcionário designado pelo Serviço Florestal.⁸⁸ Embora restrito, uma vez que não contava com a participação efetiva de representantes da sociedade civil, foi precursor dos atuais Conselhos Consultivos exigidos pela lei do SNUC.⁸⁹

Em 1970, o Serviço Florestal da Secretaria da Agricultura do Estado foi transformado no Instituto Florestal⁹⁰. De acordo com sua estrutura organizacional, a Divisão de Reservas e Parques Estaduais - DRPE é a unidade responsável pela promoção da conservação e “...*a exploração racional e econômica das reservas florestais do estado*”; pelo cadastramento e inventário de todas as reservas florestais e parques de propriedade do Estado de São Paulo, e

⁸⁶ Decreto Lei Estadual 13.978 de 12/05/1944, art. 7º.

⁸⁷ Lei Estadual nº. 6.884, de 29/08/1962, art. 16.

⁸⁸ Lei Estadual nº. 6.884, de 29/08/1962, art. 15.

⁸⁹ Lei Federal nº. 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁹⁰ Decreto Estadual nº. 52.370 de 26/01/1970.

também por “...executar os projetos de pesquisa e experimentação de Seções Técnicas do Instituto...” e os “...trabalhos visando a utilização dos parques estaduais para finalidades educacionais, recreativas e científicas.”⁹¹ O Instituto Florestal, no entanto, continuaria seguindo algumas diretrizes de pesquisas emanadas do seu antecessor e, com isso, a enfatizar a política de incentivo aos plantios de eucalipto, o que, em alguns casos, conflita com a conservação de áreas protegidas na medida em que relega a um segundo plano os temas relacionados à gestão de Áreas Especialmente Protegidas - AEPs (CAMPOS, 1997).

Em 1978, o Decreto Estadual nº. 11.138, que organizou a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, estabeleceu que a DRPE seria a responsável pela execução dos projetos de pesquisa sobre florestas naturais oriundas das seções técnicas do Instituto, cabendo-lhe: “...executar trabalhos visando a utilização dos Parques Estaduais para finalidades educacionais, recreativas e científicas...”; “...propiciar ambiente, nas Reservas e Parques Estaduais, para o desenvolvimento da fauna nativa e a introdução de animais silvestres de interesse...”; “...executar o manejo nas Reservas e Parques, procurando melhorá-los subtraindo-lhes, o caráter de florestas estáticas.”⁹²

Este mesmo dispositivo estabeleceu ainda que cabia ao Conselho Florestal do Estado de São Paulo o incentivo para a criação de parques e florestas bem como a instalação completa dos existentes.⁹³

Em 1983, através do Decreto Estadual nº. 20.903, foi criado o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, com responsabilidade, dentre outras, de “...propor e coordenar a implantação de áreas de preservação ambiental, de relevante interesse ecológico e unidades ecológicas multisetoriais.”⁹⁴ Em 1989, o Decreto Estadual nº. 30.555, que reorganizou a SMA, estabeleceu que o Conselho fosse presidido pelo Secretário do Meio Ambiente e integrado por representantes de unidades da própria SMA; por mais de uma dezena de Secretarias de Estado; pela Procuradoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, por entidades representativas de interesses empresariais e corporações; por universidades e outras entidades representativas do segmento técnico-científico; e por representantes eleitos por entidades ambientalistas “... com tradição na defesa do meio ambiente, regularmente cadastradas na Secretaria do Meio

⁹¹ Decreto Estadual nº. 52.370 de 26/01/1970, art 8º.

⁹² Decreto Estadual nº. 11.138, de 05/02/1978, art. 415.

⁹³ Decreto Estadual nº. 11.138, de 05/02/1978, art. 515.

⁹⁴ Decreto Estadual nº. 20.903 de 26/04/1983, art. 1º.

Ambiente.”⁹⁵ Ficou definido que o apoio técnico-administrativo poderia ser fornecido pela SMA.⁹⁶ Ainda hoje, o CONSEMA é regido pelo Decreto 30.555, de 1989, muito embora a Lei 9.509, de 1997, que estabeleceu a Política Estadual do Meio Ambiente e criou o SEAQUA requeira adequações.⁹⁷ A imprecisão acerca dos limites na competência da SMA e do CONSEMA criou zonas de conflitos: “*A existência de ambigüidades em relação às atribuições da SMA e as do próprio CONSEMA exigiriam uma nova proposta de lei para maior clareza.*” (SEARA FILHO, 2003, p. 306). Algumas vezes é um dos órgãos que se ressentem da assunção de competências pelo outro que considera indevidas, ora é a situação inversa que ocorre.

Em 2001, o CONSEMA deliberou sobre a competência da sua Comissão de Biodiversidade, Florestas, Parques e Áreas Protegidas. Visando instruir o plenário, estabeleceu-se que a comissão deveria analisar e acompanhar o desenvolvimento de projetos ou executar outras tarefas a ela delegadas, considerando, especificamente no que se refere às áreas protegidas: “... *modelos e propostas conceituais relacionados com biodiversidade, florestas, parques e áreas protegidas ...*”; “... *planos de manejo de parques ...*”; “... *regulamentação de APAs e de Áreas Protegidas.*”⁹⁸

No início de 1986, foi criado o Sistema Estadual de Meio Ambiente - SISEMA⁹⁹ e a SMA foi designada como seu órgão central.¹⁰⁰ Em junho, o regulamento de parques foi instituído, e até o presente constitui o principal instrumento jurídico norteador da gestão desta categoria, no âmbito do Estado de São Paulo. Estabeleceu que a administração dos parques estaduais, de suas terras e benfeitorias, cabem ao Instituto Florestal¹⁰¹ e que, para isso, “... *serão dirigidos por diretores designados pelo IF, escolhidos entre pessoas de reconhecida capacidade técnica e administrativa.*”¹⁰² De acordo com o artigo 44, os parques estaduais devem dispor de “... *estrutura administrativa compreendendo: direção, pessoal, material, orçamento e serviços.*”.

Em julho do mesmo ano, no âmbito da Secretaria da Agricultura, foi criada a Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo¹⁰³, entidade cujas atribuições

⁹⁵ Decreto Estadual nº. 30.555, de 03/10/1989, art. 116.

⁹⁶ Decreto Estadual nº. 30.555, de 03/10/1989, art. 117.

⁹⁷ Nesta ocasião, artigos relativos ao CONSEMA foram vetados.

⁹⁸ Deliberação CONSEMA de 14 de 06/06/2001, art 1º.

⁹⁹ Posteriormente denominado SEAQUA, pela Lei Estadual nº. 9.509, de 20/03/1997, que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente.

¹⁰⁰ Decreto Estadual nº 24.933 de 24/03/86

¹⁰¹ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art 4º.

¹⁰² Decreto nº 25.341, de 14 de junho de 1986, art 45.

¹⁰³ Lei Estadual nº 5.208, de 1º de julho de 1.986

abrangem também o manejo e a ampliação das florestas de preservação, conservação e produção, pertencentes ao patrimônio do estado. A partir de sua criação, passou a gerenciar a Fazenda Intervales¹⁰⁴, a qual, em 1995, foi transformada em parque estadual com a mesma denominação.¹⁰⁵ A partir de 1990¹⁰⁶, mediante diversos instrumentos jurídicos, a Fundação passou a participar da implantação e do gerenciamento do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim.

A estrutura organizacional formal da Fundação Florestal compõe-se de três níveis hierárquicos, o seu diretor executivo, três diretorias adjuntas: de Operações, de Assistência Técnica e Administrativa e Financeira¹⁰⁷, e três gerências técnicas. A Gerência de Conservação Ambiental - GCA e a Gerência de Desenvolvimento Sustentado - GDS subordinam-se à Diretoria Adjunta de Operações; e as Gerências Comercial e de Desenvolvimento Florestal subordinam-se à Diretoria Adjunta de Assistência Técnica.¹⁰⁸ As chefias de UCs relacionadas aos parques¹⁰⁹ vinculados à Fundação não constam da estrutura organizacional formal do órgão.

O Decreto Estadual n.º. 30.555, de 3/10/1989, que “... reestrutura, reorganiza e regulamenta a SMA ...”, estabeleceu também como sua função a “... criação, implantação, controle e fiscalização das unidades de conservação, de áreas de proteção ambiental e outras áreas de interesse ecológico.”¹¹⁰ A atual estrutura organizacional da SMA integra, além do seu órgão colegiado, o CONSEMA, duas Coordenadorias: a de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental - CPLEA e a de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais – CPRN. Possui também três Institutos de Pesquisa – Geológico, de Botânica e Florestal, diretamente vinculados ao gabinete do secretário¹¹¹; e duas entidades de administração descentralizada – a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB e a Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação

¹⁰⁴ Esta Fazenda, anteriormente pertencente ao Banco do Estado de São Paulo, - BANESPA - que a havia recebido em decorrência de projeto agropecuário mal sucedido, é incorporada à Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar, na década de 80. <http://www.brasilnature.com.br/intervales/historico.html>, acesso em 11/06/2003

¹⁰⁵ Decreto Estadual n.º 40.135, de 8 de junho de 1995

¹⁰⁶ Inicialmente através de convênio com a SMA, autorizado pelo DE 32.478, de 26 de outubro de 1990.

¹⁰⁷ De acordo com o Decreto Estadual 25.952, de 29/09/1986, que aprova os Estatutos da Fundação Florestal

¹⁰⁸ As gerências foram acrescentadas formalmente, posteriormente, em Regimento Interno da Fundação.

¹⁰⁹ Após 2001, somente o Parque Intervales subordina-se à Fundação Florestal.

¹¹⁰ Decreto Estadual n.º. 30.555, de 3/10/1989, art 2º.

¹¹¹ O Decreto Estadual n.º. 47.604 de 28/01/2003, que dispõe sobre as alterações nas unidades componentes da SMA, no seu art. 4º, extingue as Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental – à qual subordinavam-se estes Institutos de Pesquisa, e a Coordenadoria de Educação Ambiental, criadas pelo artigo 3º do Decreto n.º 30.555, de 3 de outubro de 1989.

Florestal. À Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais vinculam-se os departamentos de Avaliação de Impacto Ambiental – DAIA, de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN e de Uso do Solo Metropolitano – DUSM (Gráfico 6.1).

Em 1987, o Instituto Florestal e a Fundação Florestal foram transferidos para a SMA.¹¹² A partir de então, no âmbito desta Secretaria, além do Instituto Florestal, principal agente encarregado da gestão de áreas protegidas, tornaram-se também responsáveis a Fundação Florestal e o Instituto de Botânica¹¹³.

Em 1997, a Lei Estadual nº. 9.509, referente à Política Estadual do Meio Ambiente, estabeleceu que o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental - SEAQUA, integrante do SISNAMA, seria constituído pelos “... *órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional do estado e dos municípios, instituídos pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, pela administração de recursos naturais, bem como pelas ações voltadas para manutenção e recuperação da qualidade de vida.*”. Sua estrutura compõe-se da SMA, como órgão central, responsável por, “... *planejar, coordenar, supervisionar, controlar (...) a Política Estadual do Meio Ambiente, por órgãos instituídos pelo poder público estadual como executores da “... política e diretrizes governamentais fixadas para a administração da qualidade ambiental ...”*; por órgãos setoriais, englobando todos aqueles órgãos estaduais estatais que atuam em atividades associadas às de proteção da qualidade ambiental e de vida, de disciplinamento de uso dos recursos ambientais, e aqueles responsáveis por “... *controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente ...*”; e, ainda, por órgãos locais, constituídos pelas organizações municipais, “... *responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental nas suas respectivas áreas de atuação.*”¹¹⁴

Em março do presente exercício, 2004, a SMA, através da Resolução nº.18, criou a Câmara de Compensação Ambiental, responsável por indicar as UCs situadas na área de “... *abrangência do empreendimento ou atividade, passíveis de sofrerem os impactos ambientais decorrentes de sua implantação, a serem contempladas pelos recursos provenientes da compensação ambiental ...*”; indicar também o valor desses recursos; orientar a formulação da

¹¹² Decreto Estadual nº. 26.942, de 01/04/1987.

¹¹³ Responsável por duas Reservas Biológicas, uma Estação Biológica e o Jardim Botânico <http://www.ibot.sp.gov.br/UNIDADES/unidades.htm>, em 12/10/2003

¹¹⁴ Lei Estadual nº. 9.509, de 20/03/1997, art. 7º.

compensação ambiental na elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA e opinar a respeito dos projetos e programas compensatórios propostos nesses documentos.¹¹⁵

Esta câmara compõe-se de representantes das unidades que integram a estrutura organizacional da SMA, com exceção do DUSM e do CONSEMA; seu coordenador é o Secretário Adjunto da Pasta; o secretário executivo é o representante do gabinete do secretário; e o relator, o representante do DAIA. Os representantes das unidades são indicados pelos diretores e coordenadores e designados pelo Secretário do Meio Ambiente.¹¹⁶

Além da SMA, outras Secretarias de estado tais como a Secretaria da Agricultura e Abastecimento, através dos Institutos de Zootecnia e Agrônomo; a Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, através do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE; e a Secretaria de Estado da Cultura, através do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado – CONDEPHAAT, são também responsáveis por Áreas Especialmente Protegidas no Estado de São Paulo.

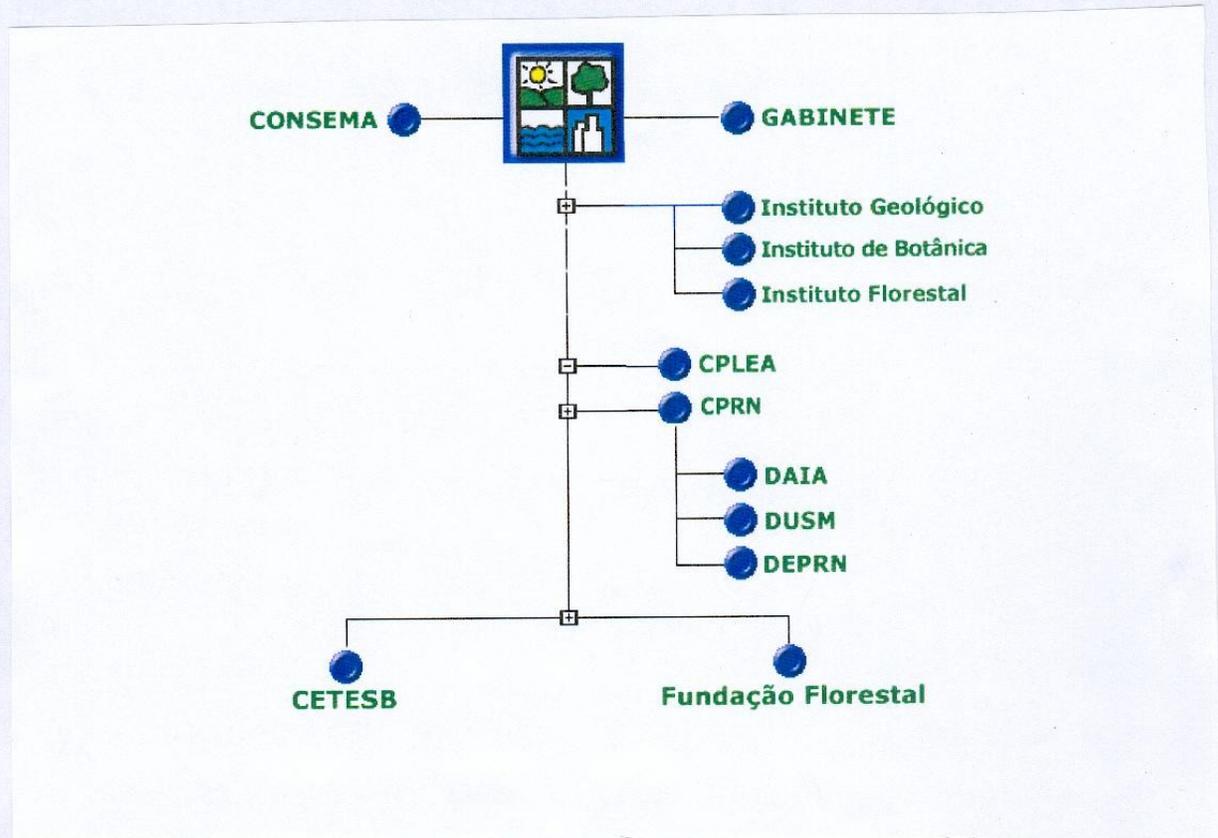
Embora a gestão das áreas protegidas no Estado de São Paulo envolva este complexo conjunto de entidades, não existe, todavia, nenhuma instância que integre as diretrizes e ações especificamente voltadas a cada uma das categorias e unidades de AEPs, desenvolvidas em cada um dos órgãos participantes.

¹¹⁵ Resolução SMA 18, de 3-3-2004, art. 2º

¹¹⁶ Resolução SMA 18, de 3-3-2004, art. 7º.

GRÁFICO 6.1

Estrutura Organizacional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente.



Fonte: Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/sobreasecretaria/organo.htm>.
Acesso em 05/03/2004.

7 O PARQUE ECOLÓGICO ESTADUAL MONSENHOR EMÍLIO JOSÉ SALIM – PEMEJS

A gestão dos parques ecológicos estaduais vincula-se às Secretarias de Estado do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras. Os parques ecológicos Monsenhor Emílio José Salim – PEMEJS e Guarapiranga, inicialmente sob a responsabilidade da Fundação Florestal, subordinam-se, atualmente, a órgãos diversos da SMA. O primeiro está, desde 1996, diretamente subordinado ao gabinete do Secretário de Meio Ambiente e o segundo encontra-se sob a responsabilidade do Instituto Florestal, enquanto o Parque Ecológico Tietê está vinculado ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH.

Os estudos realizados durante o ano de 2001, para formatar proposta de lei regulamentando a categoria, indicaram a importância de flexibilizar o uso e permitir maiores intervenções nestes tipos de parques, considerando também a necessidade de realização de Plano de Manejo. Esse Plano objetivaria principalmente orientar a recuperação, restauração e conservação dos ecossistemas protegidos, e propiciar atividades de educação ambiental (FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2002). Durante o período analisado, dos três parques ecológicos estaduais, apenas o Parque Ecológico Guarapiranga realizou a primeira fase do Plano de Manejo, mediante requisição judicial.

A localização dos parques ecológicos nas proximidades de áreas urbanas que possuem grandes contingentes populacionais ressalta, ao lado das especificidades próprias a cada uma destas unidades, a função relevante do uso público destes espaços. As atividades de lazer e educação ambiental que os compõem deveriam estar, de preferência, de alguma forma imbricadas. Além disso, deveriam apoiar e vincular-se a outros serviços ambientais - por exemplo, a proteção de micro-bacias - que estas unidades possam oferecer. Na grande maioria das áreas especialmente protegidas, mesmo naquelas definidas como Unidades de Proteção Integral pelo SNUC, é possível o uso público em determinados espaços, de acordo com normas e

restrições das categorias e unidades específicas. Além do papel relevante que desempenha, ao oferecer diversas formas de lazer, o uso público da área é um elemento estratégico para sensibilizar a comunidade e garantir os objetivos para os quais a unidade foi criada.

Os parques ecológicos estaduais encontram-se situados próximos aos maiores centros urbanos do estado, nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas. Na região metropolitana de São Paulo encontram-se os Parques Ecológicos Estaduais do Tietê e do Guarapiranga. Na região metropolitana de Campinas situa-se o PEMEJS.

O Parque Ecológico do Tietê foi criado em 1976 como produto de um programa de combate às inundações na Região Metropolitana de São Paulo. Possui como objetivo principal preservar as áreas de várzea do rio Tietê, mantendo a capacidade de amortecimento das cheias nas várzeas, evitando assim a necessidade da execução de futuras obras vultuosas para o aprofundamento do rio, como acontece entre Guarulhos e Osasco. Em decorrência dessa proteção, preserva também a flora e fauna nas terras às margens do rio, aproveitando as áreas lindeiras para atividades de lazer e esportes voltadas à comunidade.

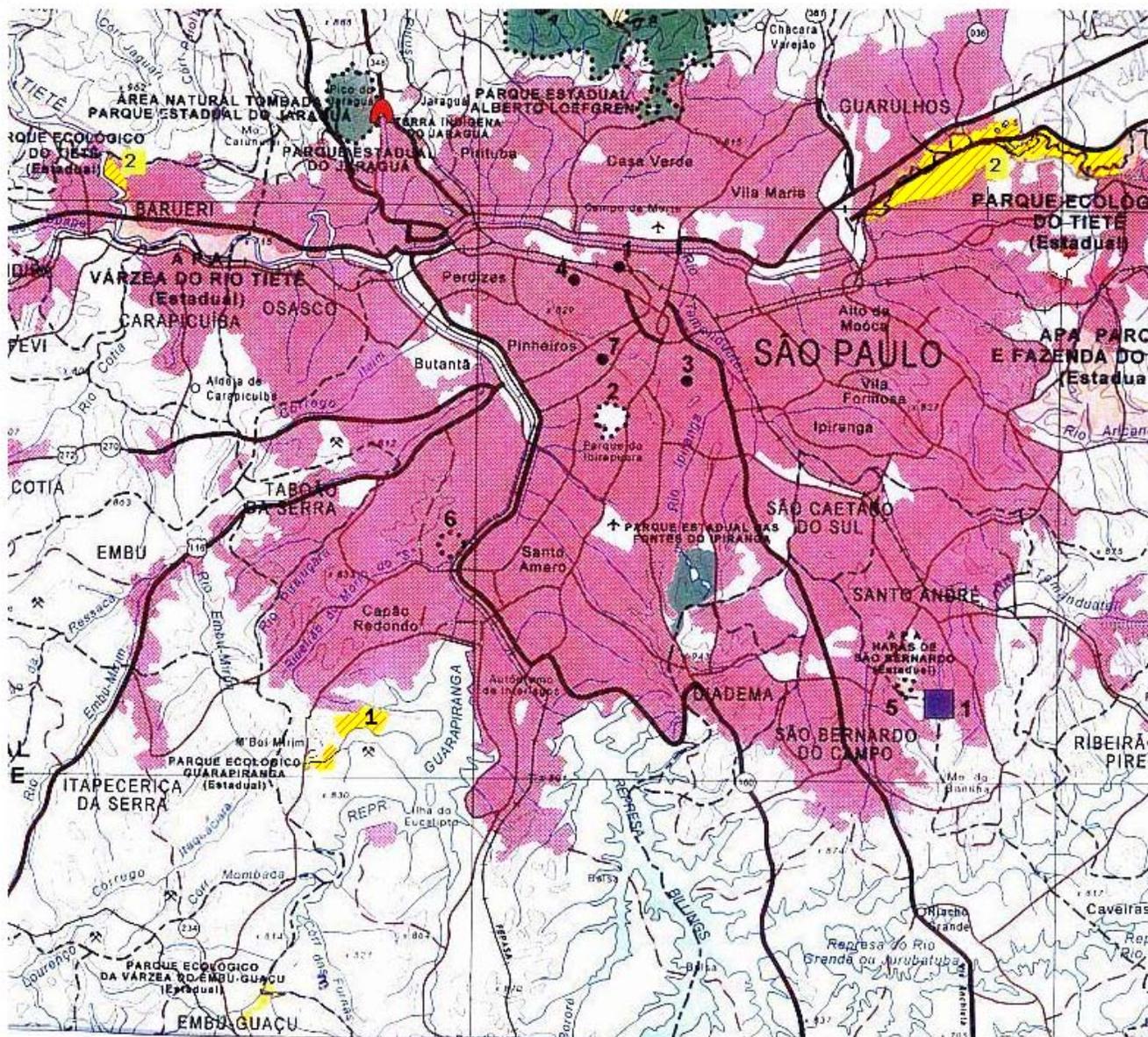
De um total inicial de seis mil hectares, conta atualmente com mil quatrocentos e cinqüenta hectares localizados nos municípios de São Paulo, Barueri e Santana do Parnaíba. Administrado pelo DAEE, o parque privilegia a pesquisa e a preservação da fauna e da flora. As atividades de lazer, esporte e cultura apoiam-se em vários equipamentos construídos para estes fins.

O Parque Ecológico Tietê é formado por dois centros de lazer: o Centro de Lazer Engenheiro Goulart, na Zona Leste da cidade de São Paulo, com mil duzentos e cinqüenta hectares, e o Centro de Lazer Ilha de Tamboré, na Zona Oeste, com aproximadamente duzentos hectares (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, 2000).

Em 1995, observaram-se muitas queixas da comunidade em relação à conservação dos equipamentos, ressaltando-se a falta de limpeza dos conjuntos aquáticos, falta de salva-vidas, médicos e falta de funcionários para barrar invasores. Em 1997 iniciou-se o Projeto de Revitalização do Parque Ecológico Tietê, com o apoio de voluntários do Parque da Água Branca, da capital, e técnicos do DAEE. Em 2000, constataram-se invasões e dificuldades para a realização do Plano de Manejo.

O Parque Ecológico do Guarapiranga, criado em 1989, foi objeto de um concurso

MAPA 7.1 Localização dos Parques Ecológicos Estaduais, na Região Metropolitana de São Paulo



Legenda

-  Parque Ecológico Guarapiranga
-  Parque Ecológico do Tietê
-  Áreas Urbanizadas



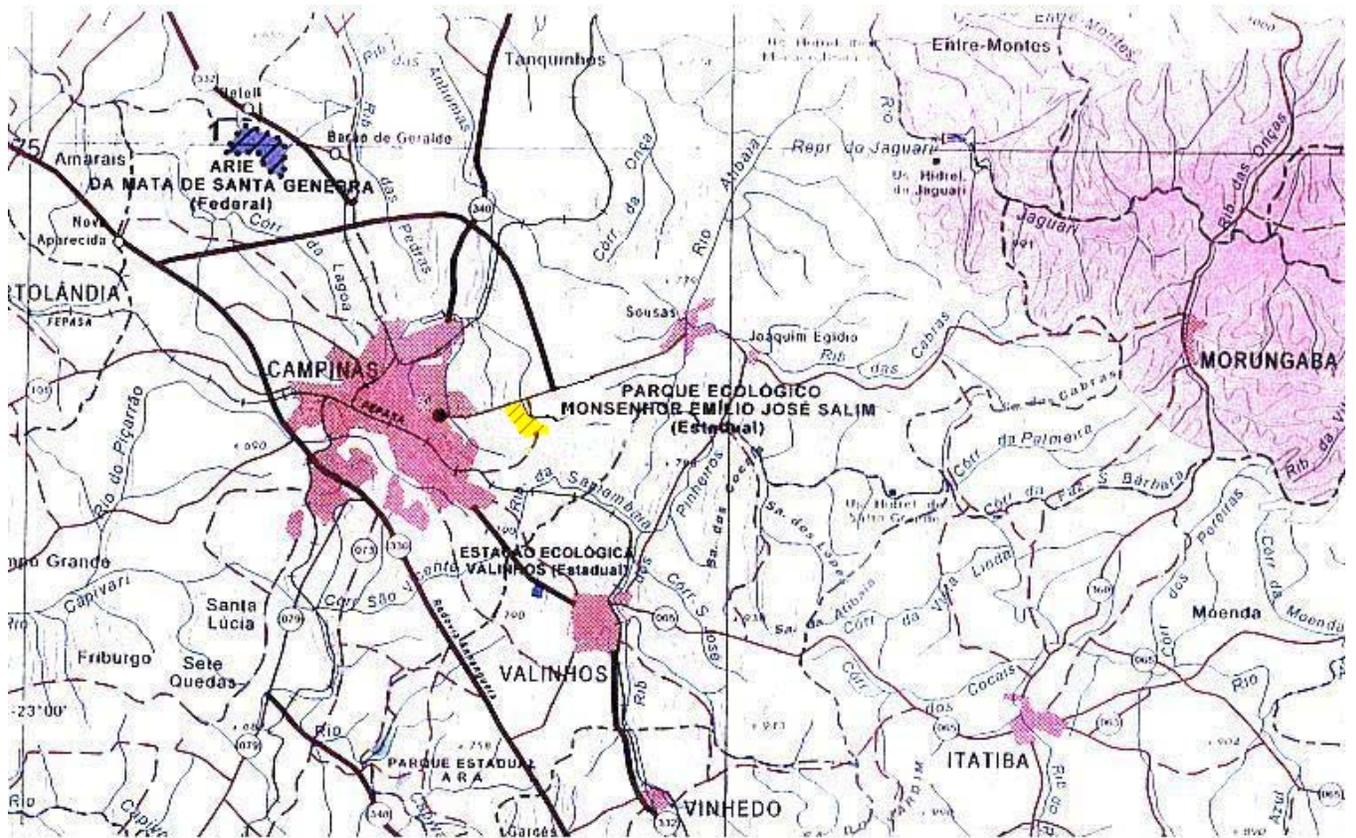
Escala 1: 250 000



Fonte: Adaptado de: Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo. São Paulo, 2000.

MAPA 7.2

Localização do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, no Município de Campinas



Legenda



Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim (Estadual)



Áreas Urbanizadas



Escala 1 : 250 000



Fonte: Adaptado de: Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo. São Paulo, 2000.

TABELA 7.1

Parques Ecológicos Estaduais: Características

UNIDADE	ANO de CRIAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	TAMANHO	ENTIDADE GESTORA	JUSTIFICATIVA DE CRIAÇÃO
Tietê	1976	São Paulo Guarulhos Barueri Santana do Parnaíba	1450 ha	Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras DAEE	Preservar áreas de várzeas do Rio Tietê e evitar ocupações irregulares.
MONSENHOR EMÍLIO JOSÉ SALIM	1987	Campinas	285 ha/ (110 ha Projeto Paisagístico)	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo Fundação Florestal (até 1995) Gabinete do Secretário	Recuperação de áreas degradadas Preservação e recuperação de valores históricos, paisagísticos, arquitetônicos e oferta de atividades de educação ambiental, lazer e recreação.
GUARAPIRANGA	1989	São Paulo	263,80 ha	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo Fundação Florestal (até 2001) Instituto Florestal	Melhorar a qualidade das águas da represa, evitando ocupações irregulares no entorno. (Faz parte do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga.)

Fonte: Decreto Estadual n.7.868, de 30/04/76, que criou o Parque Ecológico Tietê; Decreto Estadual n. 27.071, de 08/06/1987, que criou o PEMEJS; e Decreto Estadual n. 30.442, de 20/09/1989, que criou o Parque Ecológico de Guarapiranga.

público nacional realizado em 1991, visando a escolha do seu projeto básico de implantação. A partir de sua inauguração, foi administrado pela Fundação Florestal, até 2001, passando posteriormente à responsabilidade do Instituto Florestal. Conta com duzentos e sessenta e três hectares, sendo um dos maiores parques da região metropolitana de São Paulo. Situado à margem esquerda do Reservatório Guarapiranga, engloba parte da Várzea do Rio Embu-Mirim e parte da várzea do córrego Piraporinha.

Este parque insere-se em projeto mais amplo de recuperação ambiental, o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, que visa a melhoria da qualidade das águas da represa através de ações de caráter corretivo e preventivo. Um de seus subprogramas refere-se à implantação de um sistema de parques, que inclui o Parque dos Eucaliptos, o Parque da Represinha, em Itapecerica da Serra, o Parque do Lago Francisco Rizzo, em Embu, e o Parque Várzea do Embu-Guaçu.¹¹⁷ Além da proteção e preservação da fauna e da flora e o desenvolvimento de ações de educação ambiental, um dos objetivos principais da implantação destes parques é a obtenção de uma área de amortecimento, visando coibir a ocupação por lotes irregulares no entorno da represa. Esta área possui equipamentos para atividades de lazer, educação ambiental, esportivas e culturais. Para o desenvolvimento de atividades voltadas à comunidade, através de comunicado no Diário Oficial, em 1999, a SMA tentou atrair parcerias com a iniciativa privada que permitissem custear a realização de diversos tipos de atividades.

Em 2000, o parque passava por grandes dificuldades, sem equipe administrativa e sem equipe operacional regular alocada, contando com o apoio de frentes de trabalho instituídas pelo governo paulista e vigias pagos pelo INSS. Segundo avaliação realizada por ocasião da elaboração de seu Plano de Manejo, fase I, requerido por decisão judicial, as atividades desenvolvidas não enfatizavam os aspectos ambientais, existindo poucas condições para o atendimento da população e muitos problemas relacionados à falta de recursos para o gerenciamento.

O PEMEJS situa-se na Região Metropolitana de Campinas, tendo sido criado no ano de 1987, com uma área de duzentos e oitenta e cinco hectares. Deste total, cento e dez hectares estão, desde a sua inauguração, em 1991, abertos à visitação pública.

¹¹⁷ Disponível em www.ambiente.sp.gov.br/destaque/101003_pqe_guarapiranga.htm, acessado em 11/10/2003

Esta área destinou-se por cerca de dois séculos ao cultivo da cana de açúcar e do café, monoculturas extensivas que exigiram grandes desmatamentos, cansaram o solo e provocaram a degradação total dos ecossistemas originais. Em 1937, passou a pertencer ao Instituto Biológico, da Secretaria de Estado da Agricultura.

Dotado de um importante conjunto arquitetônico, documento da arquitetura rural paulista, construído pelos poderosos barões do café, o PEMEJS possui objetivos de proteção do patrimônio cultural e recuperação ambiental. Foi equipado para proporcionar à população atividades culturais, de lazer e esportivas, já tendo sido considerado espaço primordial de atendimento aos estudantes da região metropolitana de Campinas em suas necessidades de estudos e acesso a referências históricas, culturais e ambientais.

Apesar de sua criação ser relativamente recente, sua trajetória tem sido marcada por grandes oscilações em relação à liberação de recursos para administração e desenvolvimento de programas e projetos, comprometendo o conjunto deste patrimônio ambiental público e o cumprimento do seu papel junto à comunidade. Na fase inicial, a concentração de recursos disponíveis propiciou grande oferta de serviços ambientais, seguindo-se períodos em que se ofertava o mínimo necessário à manutenção e outros onde os serviços disponíveis não possibilitam sequer a visitação pública de motivação contemplativa. Em que pese ser considerado, informalmente, como um tipo diferenciado de parque estadual, o PEMEJS pertence legalmente a esta categoria de UC e, segundo a hipótese adotada neste trabalho, tem, no seu ambiente institucional — que agrega as determinações gerais a todas as UCs, aquelas voltadas apenas aos parques estaduais e, especificamente, aos parques ecológicos e suas unidades — uma das principais origens das dificuldades existentes para que possa cumprir o papel social que lhe foi designado. Os elementos que interferem no processo de gestão deste parque ecológico são emblemáticos do comportamento do setor público como gestor de suas Unidades de Conservação.

O entendimento das causas das dificuldades em alcançar resultados mais efetivos e de longo prazo é essencial ao aperfeiçoamento do processo. A falta de recursos orçamentários, de resto também comum a diversos outros serviços públicos, normalmente se identifica como o principal fator responsável pelo aparente abandono e debilitação diante de ameaças externas. Esta carência impede que sejam desenvolvidas atividades básicas que garantam a proteção da unidade e a oferta de serviços ambientais à comunidade regional.

O acompanhamento da história recente desta área protegida, desde sua criação, em 1987, até o final de 2003, permite observar que, embora a carência de recursos disponibilizados pela administração pública seja, sem dúvida, um dos elementos explicativos dos resultados alcançados pelo parque, não é o único: outros aspectos possuem especificidades próprias que podem agregar novas forças ou fraquezas à gestão, contribuindo para agravar ou minorar esta situação.

A análise dos principais eventos que caracterizam a gestão do PEMEJS foi agregada em quatro fases, correspondentes a diversas situações que se diferenciam, entre outros aspectos, pelo tipo de arranjo institucional presente naquele momento, o qual orientou sua gestão. A primeira fase se iniciou com a criação do parque, em 1987, e se estendeu até a primeira crise institucional, no início de 1995, período em que houve grande fluxo de recursos para a unidade e grande interesse do governo do Estado de São Paulo em sua gestão. O ano de 1995 marcou a segunda fase, cuja crise foi derivada de corte abrupto de recursos pelo governo estadual e também do estabelecimento de parceria com o Município de Campinas. O período 1996-2000 foi iniciado com boas perspectivas de trabalho conjunto entre o estado e o município, as quais rapidamente se desfizeram diante da postura política da nova administração municipal, a partir de 1997, e das dificuldades financeiras. No balanço deste intervalo de tempo, ressaltam o desinteresse dos governos estadual e municipal; as dificuldades tanto de atuação conjunta dos parceiros, quanto de agregação de novas parcerias à gestão; e, também, a tentativa frustrada dos técnicos estaduais envolvidos, de apresentar alternativas para o aperfeiçoamento institucional. Finalmente, foi considerado o período pós 2001 até o final do ano de 2003, no qual o parque voltou a ser objeto de grande interesse político, todavia sem contar com os recursos orçamentários do período inicial, e sem a participação das instâncias administrativas tradicionalmente vinculadas à gestão de parques.

7.1 1987 a 1994: Um parque modelo?

A partir da criação do PEMEJS, em 1987, observa-se grande investimento do Governo do Estado de São Paulo para a recuperação do sítio histórico; implantação do projeto paisagístico de autoria do renomado paisagista Burle Marx; restauração dos elementos arquitetônicos

complementares; e implantação de toda a infra-estrutura de apoio proposta ao uso público e à administração do espaço.

O parque, situado em região nobre, na zona leste de Campinas, abrigou antiga fazenda de café, e já havia sido cogitado para acolher, dentre outros empreendimentos imobiliários, um zoológico, a rodoviária da cidade e a própria Universidade de Campinas. A implantação original da Fazenda Matto Dentro como engenho de açúcar, no começo do século XIX, é atribuída ao tenente-coronel Joaquim Aranha Barreto de Camargo, um dos assessores de D. Pedro I, por ocasião da proclamação da independência. Em 1820, a posse da fazenda passou à sua filha, Maria Luiza da Conceição, futura Viscondessa de Campinas e, em meados deste mesmo século, a produção da fazenda voltou-se inteiramente à cultura cafeeira, tornando-se grande produtora.¹¹⁸

Quase um século depois, com a crise de 1929, a fazenda foi vendida e passou por diversos proprietários até ser comprada pelo governo do estado, em 1937. Desde então foi ocupada pelo Instituto Biológico, unidade da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, com o objetivo inicial de realizar pesquisas para controlar as pragas da cultura do café (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, s/d, presumivelmente 2002).

Em maio de 1982, tendo em vista sua importância histórica, inclusive como representante da arquitetura rural do início de 1800, e como documento dos usos e costumes de uma época de cultura colonial e escravocrata, o CONDEPHAAT tombou a sede da antiga fazenda: o casarão, a capela e a tulha.

As intervenções realizadas pela SMA, a partir da criação do PEMEJS, incluem a restauração do conjunto arquitetônico, cuja equipe contou também com um grupo de arqueólogos. O trabalho de restauro permitiu a recuperação das características originais da pintura dos aposentos e de diversos afrescos, que surgiram a partir da remoção de doze camadas de tinta, de diversas épocas. Foram encontrados diversos utensílios de época e elaborado um estudo a respeito das intervenções arquitetônicas pelas quais havia passado o casarão. O objetivo seria transformar a antiga sede de fazenda em museu histórico e também de interesse arquitetônico, compondo uma ambientação semelhante às antigas "casas-grandes" das fazendas imperiais. A esta ambientação histórica aliavam-se elementos museográficos que visavam sensibilizar o visitante e transmitir informações sobre a questão ambiental regional. Desta

¹¹⁸ Folha de São Paulo. 10/04/1988. 2º. caderno. A-21

maneira, o museu seria também a sede do Centro Integrado de Percepção Ambiental – CIPAM: a partir de uma exposição permanente cuja proposta relacionava a história da fazenda com a história da região, tinha como meta oferecer diversas atividades educativas buscando instigar a reflexão a respeito do impacto dos ciclos econômicos sobre o meio ambiente. Tais atividades buscariam integrar-se com os demais espaços do parque, tais como as trilhas e o viveiro.

O projeto paisagístico, idealizado por Burle Marx, previa o plantio de “... 185.000 mudas de 200 espécies, entre árvores, arbustos, trepadeiras, forrações e aquáticas” (LEONEL, 2000, p. 21). Esse projeto, de aproximadamente cem hectares, teria “... uma área semelhante à sua maior obra, o parque do Flamengo, criado na metade da década de 60, na zona sul do Rio.”.¹¹⁹

Em 1988, quando estive em visita ao local, com o projeto ainda em sua fase de levantamentos topográficos, o renomado paisagista considerou o solo do parque de boa qualidade, pois, segundo ele, existiam “... árvores robustas, como cássias e paus-brasis, que costumam ser mirradas em outros lugares.”.¹²⁰ O desafio para implantar o projeto idealizado estava delineado: “*Quero que este projeto seja um marco na história de minha vida.*”.¹²¹

Em 1990, diante da infra-estrutura prevista para o PEMEJS, considerava-se que poucas áreas públicas no Brasil seriam tão bem equipadas.¹²² No decorrer das obras para a inauguração, que ocorreria em fevereiro de 1991, o então Secretário do Meio Ambiente à época, Jorge Wilhelm, profetizava: “*Será um parque modelar.*”¹²³

O alto investimento realizado no PEMEJS, comparativamente à situação das demais Unidades de Conservação na época, suscitou muitas críticas no seio do movimento ambientalista. João Paulo Capobianco, diretor da Fundação SOS Mata Atlântica, criticava o empreendimento: “*Não existe justificativa ambiental para se investir quantidade de recursos tão grande em um parque urbano, enquanto as Unidades de Conservação estão completamente abandonadas ...*”. A justificativa, segundo ele, seria política, devido ao fato de Campinas ser um reduto eleitoral do então governador Orestes Quécia.¹²⁴

Na ocasião, foi publicada reportagem comparando a situação de outros parques no

¹¹⁹ Folha de São Paulo. 10/04/1988. 2º caderno. A-21.

¹²⁰ Folha de São Paulo. 10/04/1988. 2º caderno. A-21.

¹²¹ Folha de São Paulo. 10/04/1988. 2º caderno. A-21.

¹²² Folha de S. Paulo, 8/07/1990, cidade C-7.

¹²³ Folha de S. Paulo, 8/07/1990, cidade C-7.

¹²⁴ Folha de S. Paulo, 8/07/1990, cidades C-7.

estado em relação ao PEMEJS: "... o governo de São Paulo está alocando mais recursos para a construção de um parque urbano em Campinas do que para a manutenção de todas as áreas de reservas ecológicas do estado. A discrepância entre investimentos sobressalta quando comparadas as áreas. O PEMEJS possui 300 hectares, enquanto as Unidades de Conservação (parques, reservas e estações ecológicas) somam 800 mil hectares.".¹²⁵ A coordenação do projeto justificou os investimentos em face da "... necessidade de se instalar na área, que era uma fazenda, toda a infra-estrutura de um parque, com obras civis e serviços de paisagismo (...) destinado a se transformar em área de lazer para uma frequência média diária de cerca de três mil pessoas.".¹²⁶

7.1.1 O período 1987 a 1991

O período inicial, de 1987 a 1991, foi também caracterizado por conflito interno à administração estadual, marcado pela grande resistência dos pesquisadores e funcionários do Instituto Biológico, vinculado à Secretaria da Agricultura, que ocupava a área do parque e possuía ali atividades reconhecidas, direcionadas a experimentos nas áreas de sanidade animal e vegetal, relacionados à agricultura. O decreto de criação estabelecia que "*...a área do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, ainda ocupada para as atividades da Fazenda Experimental Matto Dentro, continuará sob a administração da Secretaria de Agricultura e Abastecimento enquanto não for utilizada para a implantação integral do referido Parque.*"¹²⁷ Como tal afirmativa significava a interrupção, a qualquer momento, das atividades da Estação Experimental do Instituto Biológico, uma intensa mobilização do corpo de pesquisadores procurou alterar essa perspectiva e garantir sua permanência no local. A situação foi revertida e, finalmente, após 10 anos, em 2000, o PEMEJS e a Estação Experimental do Instituto Biológico chegaram a um entendimento a respeito dos limites de cada unidade.¹²⁸

Estas duas unidades — o PEMEJS e a Estação Experimental — contíguas, pertencem à Secretarias Estaduais do Meio Ambiente e da Agricultura e possuem problemas e interesses

¹²⁵ Folha de S. Paulo, 8/07/1990, cidades C-7.

¹²⁶ Folha de S. Paulo, 8/07/1990, cidades C-7.

¹²⁷ Decreto Estadual 32.478, 26/10/1990, art.1º, parágrafo 1º.

¹²⁸ Processo SAA 40430 - 1991

comuns: algumas ameaças tais como roubos,¹²⁹ incêndios provocados, etc., e metas semelhantes como, por exemplo, a realização de atividades de educação ambiental envolvendo determinados temas e a recuperação de áreas degradadas através de revegetação. No entanto, esta situação conflituosa desde o início impediu que fossem negociadas parcerias, possibilitando empreender ações comuns ou complementares nas áreas de segurança, manutenção, manejo de áreas verdes e outras.

7.1.2 O período 91 a 94

Após a implantação da infra-estrutura — composta de restaurante, lanchonetes, conjuntos poliesportivos, playground, anfiteatro e outros equipamentos, como se encontra explicitado no mapa do parque, a seguir (Mapa 7.3) — e com os espaços verdes em desenvolvimento, tendo como objetivo realizar atividades e atrair uma quantidade expressiva de visitantes ao parque, uma grande equipe técnica, administrativa e operacional foi montada. A área técnica e administrativa foi composta por alguns funcionários afastados de outras unidades e de fora da SMA, principalmente da Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL, empresa que, na ocasião, pertencia ao governo do estado. Esta estrutura organizacional foi estabelecida de maneira informal, na medida em que não compunha o organograma e o estatuto oficiais da Fundação Florestal.

Além disso, foram agregados também diversos profissionais contratados pela empresa Teletra, que venceu o processo licitatório cujo objeto referia-se à realização de serviços para operacionalizar o CIPAM.¹³⁰ Compunham ainda o apoio técnico um grupo de dez estagiários, estudantes universitários que eram capacitados e apoiavam as atividades educativas realizadas principalmente com as escolas. Ao todo, a área técnica compunha-se de, aproximadamente, vinte técnicos. O apoio administrativo, o operacional e o setor de segurança agregavam mais uma dezena de funcionários à sede do CIPAM. Além desta empresa, foram licitados contratos cujos

¹²⁹ Ao mesmo tempo em que se verificam tais ocorrências no Parque Ecológico, o Instituto Biológico, entre 2001 até a segunda metade de 2003 registra 12 casos de furtos no local .” Em 2003, haviam sido afetados experimentos com mudas de café, citrus e algodão que vinham sendo desenvolvidas durante quatro anos Segundo o Diretor Substituto do Centro Experimental: “Tivemos que mudar o rumo das pesquisas. Tivemos que levar estas pesquisas para outros Institutos, o que implica em gasto maior para o Estado” (FURTOS..., 2003).

¹³⁰ Edital publicado no Diário Oficial de 19/06/1991 e acórdão do Tribunal de Contas que julga regular a contratação, editado no Diário Oficial 13/08/1994.

objetos visavam à continuação da implementação do projeto paisagístico e a manutenção geral¹³¹ do parque, além de todo o material e equipamentos necessários, somando, aproximadamente, cem funcionários.

Esta aglutinação de recursos rapidamente propiciou uma extensa oferta de serviços à comunidade. Além de eventos culturais e esportivos, e cursos voltados a temas diversos, dirigidos aos professores e à comunidade em geral, ressaltam as atividades desenvolvidas sob a temática de educação ambiental. Durante os primeiros três anos da unidade, foram atendidos aproximadamente 80.000 estudantes em atividades educativas, que incluíam roteiros de visita ao sítio histórico e trilhas em vários setores do parque. Estas e outras atividades estão explicitadas no folheto distribuído pelo PEMEJS, em março de 1994, apresentada na Tabela 7.2. As ações desenvolvidas por meio de projetos e atividades contínuas organizavam-se em subprogramas e metas:

- Escolas: oferecer produtos educativos e capacitação a educadores;
- Comunidade Regional: realizar eventos culturais e atendimento a grupos especiais, como a terceira idade;
- Divulgação: informar sobre as atividades desenvolvidas no parque;
- Treinamento: capacitar os funcionários envolvidos nessas atividades;
- Manejo Sustentado: divulgar práticas que explicitavam este conceito, como, por exemplo, a produção e a utilização de plantas medicinais;
- Manejo do Ecossistema: desenvolver projetos de recuperação e proteção ambiental;
- Levantamentos Sócio-Econômicos e Ambientais: apoiar a busca de soluções para os problemas ambientais da Bacia do Piracicaba; e
- Implantação de Florestas: implantar modelos de reflorestamento e organizar as atividades do Viveiro.

Para a realização dos produtos educativos e outros eventos de cunho cultural, esportivo e recreacional, foram realizadas inúmeras parcerias.

Aos finais de semana, a grande afluência da população ao parque era estimulada por diversos destes atrativos: eventos culturais e recreacionais; a visita ao museu com monitorias; apresentações musicais; concursos; atividades educativas como trilhas interpretativas; e, ainda, a

¹³¹ Editais de concorrência publicados nos Diários Oficiais de 18/07/1990 e de 19/06/1991 e acórdãos do Tribunal de Contas publicados nos Diários Oficiais de 23/09/1993 e 23/06/1992.

existência de um grande restaurante e de lanchonetes. As distâncias entre os vários pontos do parque podiam ser feitas com a utilização de dois veículos que transportavam dezenas de pessoas. Todos os equipamentos de uso da comunidade e os espaços verdes possuíam manutenção impecável, e a vigilância estava presente em todos os pontos.

Além disso, na época, existia o "passe-passeio", instituído pela Prefeitura de Campinas mediante acordo realizado com empresários de ônibus, que permitia a liberação das passagens de ônibus para os usuários aos domingos. A localização do parque, situado a leste da cidade, exige, para o seu acesso por parte da população moradora de bairros periféricos, o dispêndio de quatro passagens de ônibus por pessoa. Considerando-se a visita nos finais de semana de uma família com cinco pessoas, serão necessárias vinte passagens de ônibus, cujo valor para os estratos de renda baixa, maioria dentre os moradores das áreas periféricas das demais regiões da cidade, presumidamente inviabilizaria o passeio. Este incentivo para a frequência aos parques aos domingos, pela população de menor poder aquisitivo, foi essencial.

Apesar do número expressivo de visitantes e da qualidade das atividades culturais e educativas oferecidas no parque bem como da infra-estrutura e do apoio operacional satisfatórios, o alto custo para os cofres públicos, a inexistência de parâmetros comparativos que pudessem atestar eficiência — considerando-se a relação custo por visitante — e a informalidade presente na estrutura organizacional do parque, impediram a continuidade desta forma de gerenciamento. Na prática, portanto, conforme será exposto a seguir, não se concretizou a previsão original do secretário do meio ambiente na época da sua inauguração, de que este parque seria modelo para os demais. Ficou provada a impossibilidade de reproduzir esta forma de administração para outras AEPs; nem mesmo foi possível garantir a sua própria continuidade, considerando-se apenas uma única alternância entre períodos governamentais.

7.2 1995: Um parque indesejado?

No início de 1995, o novo governo estadual tinha como um dos seus principais objetivos a redução das despesas do setor público¹³². Além disso, determinou que todos os

¹³² “Era o início do governo Mario Covas (PSDB) e o estado iniciava o enxugamento da máquina administrativa” (PREFEITURA, 2002).

funcionários afastados de suas origens, mesmo no âmbito de uma mesma Secretaria de Estado, a elas retornassem e proibiu também contratos de fornecimento de mão-de-obra para o estado.

Neste princípio de período governamental, observam-se também diferentes orientações políticas dos agentes estaduais e conflitos entre aqueles que atuavam na gestão do PEMEJS. As datas de alternância na direção da Fundação Florestal não coincidem com as datas de mudança do governo do estado, ou seja, quando se altera a direção política da Secretaria do Meio Ambiente, mantém-se a direção executiva da Fundação Florestal, a qual somente mudaria em 1996.¹³³

O convênio existente entre a SMA e a Fundação para a gestão do PEMEJS, realizado em 1990, seria encerrado somente no final do ano de 1995. No entanto, durante este exercício a Fundação Florestal já não conseguiria mais manter as atividades pelas quais era responsável. Naquele momento, segundo noticiado pela imprensa, o parque consumia quinhentos mil reais por mês (PREFEITURA, 2002). Este valor era considerado altamente expressivo em face dos demais parques estaduais.¹³⁴ Embora na prática se tratasse de unidades com características e objetivos muito diferenciados, a ausência das providências institucionais necessárias para classificá-los em categorias específicas acarretou a sua integração jurídica a uma mesma categoria — dos Parques Estaduais — autorizando formalmente esta comparação entre estruturas de custos tão distintas.

A partir daí, em um primeiro momento foram desmanchadas as equipes técnicas e administrativas do parque. Na seqüência, renunciava-se o encerramento dos contratos de manutenção e implementação do projeto paisagístico e, com isso, a possibilidade do fechamento do parque¹³⁵.

Naquele momento, para a comunidade, os problemas principais se referiam à abrupta suspensão da oferta de atividades que vinham sendo oferecidas, à suspensão da manutenção dos

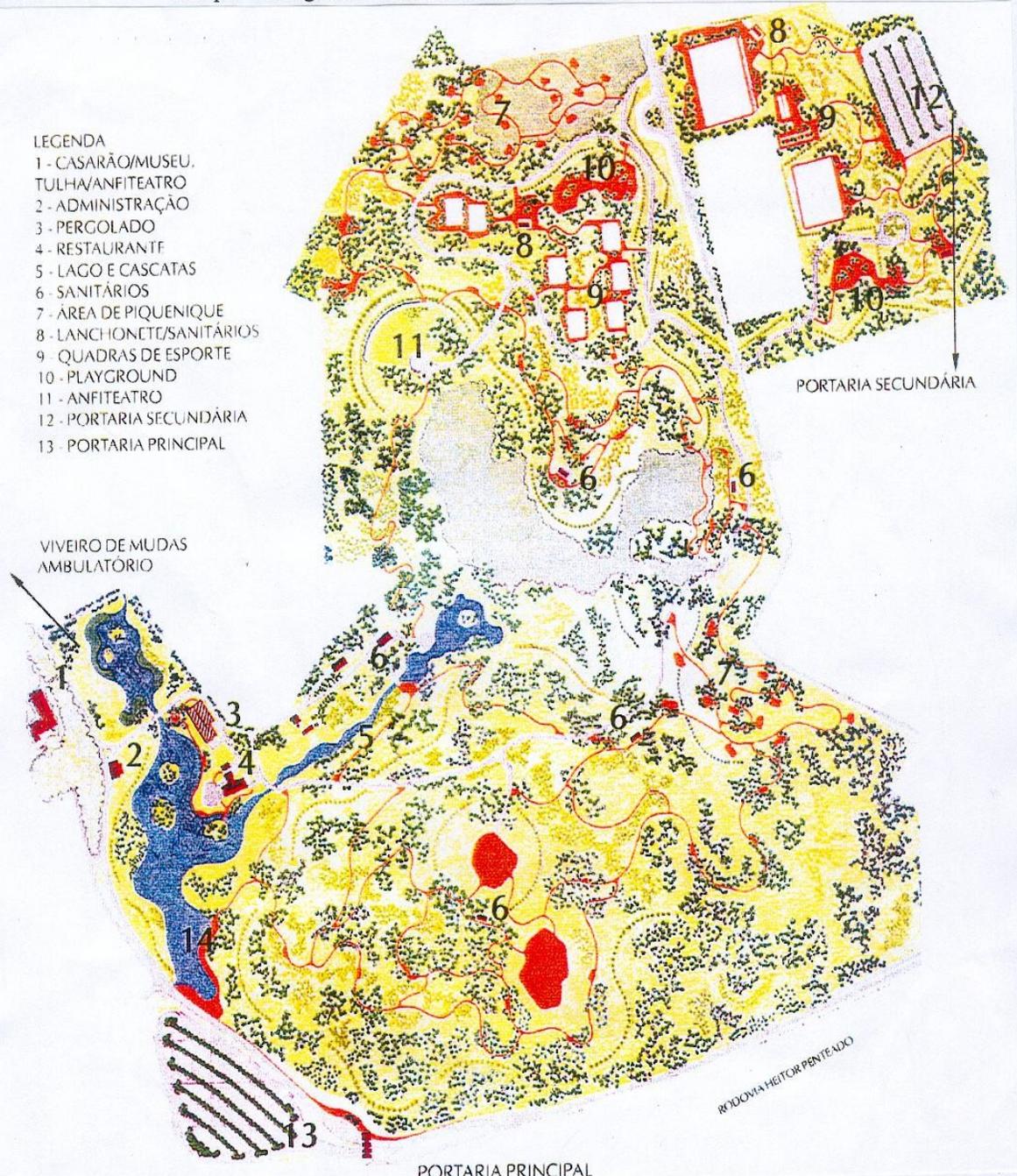
¹³³ Segundo notícia o Correio Popular: “O fim da hegemonia peemedebista no governo estadual não resultou no término das influências políticas sobre os destinos do Parque Ecológico. Em março de 1995 a administração foi assumida por Edylson Campos Silva, apadrinhado político do deputado estadual Nabi Abi Cheid (PSD). A conturbada administração de Silva, marcada por divergências com funcionários e entidades ambientalistas, coincidiu com a aceleração do processo de decadência do Parque Ecológico e ele permaneceu no cargo por pouco tempo” (PREFEITURA, 2002).

¹³⁴ Por ex., o custo de outro parque estadual, o Parque Intervalas, administrado pela Fundação Florestal, entre os anos de 1999 a 2003, apresentou um custo mensal de cento e vinte e dois mil reais. (Informação fornecida pela GCA, da Fundação Florestal, responsável pela administração do parque). Este parque, segundo Plano de Gestão Ambiental do Parque Intervalas, possui de 49.888 ha. (FUNDAÇÃO PARA CONSERVAÇÃO E PRODUÇÃO FLORESTAL, 1998)

¹³⁵ Segundo também se depreende das justificativas apresentadas pela Deputada Célia Leão, para a apresentação de Projeto de Lei 687, em 09/1995, que visava obter a autorização para a doação pelo governo do Estado ao Município, da área ocupada pelo PEMEJS

MAPA 7.3

Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim



Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, A revitalização do Parque Ecológico: Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, s/d, presumivelmente 2002.

TABELA 7.2

Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim: Produtos educativos disponibilizados no período 1991-1994

Produto	Objetivo Principal	Público Alvo	Nº Partic.	Duração
Trilha "Planeta Água"	.Demonstrar a importância da água para os seres vivos, seu ciclo, os problemas e as formas de conservação.	.Acima de 13 anos	Entre 10 e 25	min: 1:30h max: 2:00h
"Gincana Ecológica"	.Redescobrir o prazer do contato com a natureza, brincando e conhecendo espécies vegetais e elementos construtivos do parque.	.Acima de 11 anos	Entre 30 e 70	min: 40 min. max: 2:00h
"Trilha da Percepção"	.Estimular os sentidos por meio do contato corporal, observação, comparação e diálogos sobre diferentes elementos da natureza.	.Entre 6 e 12 anos	Entre 10 e 15	min: 30 min. max: 1:00h
"Lixo, e nos com isso?"	.Abordar as questões dos resíduos, enfocando os conceitos de poluição, desperdício, reciclagem e disposição correta.	.Acima de 5 anos	Entre 10 e 25	min: 1:30h max: 3:00h (c/ oficina)
Trilha "Ciências no Parque"	.Desenvolver conceitos vinculados as diversas disciplinas escolares, através da abordagem de questões ambientais.	.Entre 1ª e a 5ª séries do 1º grau	Entre 10 e 25	min: 1:30h max: 2:00h
Visita Monitorada ao Casarão	.Diferentes leituras do Casarão, Capela e Tulha, com base nos elementos históricos e construtivos e nas exposições permanente e temporárias.	.Entre 0 e 100 anos	Entre 20 e 30	min: 30 min. max: 1:30h
Trilha "Compreendendo a Microbacia Matto Dentro"	.Localizar os participantes nesta microbacia e estabelecer relações com o sistema hídrico da região e com os problemas que permeiam estes recurso natural.	.Acima de 11 anos	Ate 40	min: 2:00h max: 2:30h
"Semeando no Parque"	.Abordar todo o processo de produção de mudas: a coleta de sementes, preparação da terra, semeadura e plantio definitivo.	.Entre 5 e 10 anos	Ate 50	min: 1:00h max: 2:00h
Atividades Lúdicas "Brincadeiras"	.Despertar, através de brincadeiras e do prazer, para a consciência de si mesmo, do outro e do ambiente em que vive.	.A partir de 6 anos	Ate 60	min: 40 min. max: 2:00h
Trilha "das Aves I e II"	.Integração com a natureza e o conhecimento das aves nativas da região de Campinas, seus hábitos e habitats.	.I-Entre 6 e 12 anos .II-A partir de 12 anos	Ate 20	min: 1:30h max: 3:00h

Fonte: FUNDAÇÃO FLORESTAL e PEMEJS, Quem somos e o que queremos. Campinas, março de 1994. (Folheto para divulgação)

espaços verdes e equipamentos de apoio à visitação e ao decréscimo no número de vigilantes necessários à segurança do parque.

Nessa ocasião, houve uma somatória de ações locais, caracterizadas pela busca de apoio para a administração, por parte de alguns funcionários da Fundação Florestal¹³⁶ que permaneceram no parque, junto à Prefeitura de Campinas, permanência esta facilitada pela coincidência político-partidária entre os governos estadual e municipal e pela demonstração de interesse da comunidade campineira pelos destinos da Unidade, através de manifestações contra o seu fechamento. A administração municipal explicitou a intenção de auxiliar na manutenção do parque, tendo sido iniciados uma série de contatos visando estabelecer um novo arranjo institucional.

Em novembro de 1995, tendo assumido o novo Diretor Executivo, alinhado politicamente com o novo Secretário Estadual do Meio Ambiente, a Fundação Florestal passou a dedicar-se também à busca de novas alternativas. Dois meses antes, em setembro de 1995, a Câmara Municipal de Campinas, em função das tratativas em desenvolvimento, autorizou o Executivo a firmar convênio com a SMA, "*... com o objetivo de administrar o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim (...) garantir a continuidade dos programas em conformidade com o projeto original do Parque Ecológico.*"¹³⁷ Este dispositivo acrescenta que o município, "*... diretamente ou em conjunto com o governo do estado deverá viabilizar os recursos humanos e materiais necessários à consecução dos objetivos da presente lei...*"; sendo que, para dar cumprimento aos "*... programas de preservação do parque ...*", estaria também autorizado a fazer convênio com a UNICAMP.¹³⁸

O interesse da municipalidade campineira também se refletiu, naquele ano, na atuação de parlamentares estaduais originados da cidade. A Deputada Estadual Célia Leão apresentou, em setembro de 1995, projeto de lei¹³⁹ à Assembléia Legislativa que autorizava a Fazenda do Estado a alienar, por doação, ao Município de Campinas, o "*... imóvel denominado Fazenda Matto Dentro...*", onde se situa o PEMEJS. A justificativa apresentada pela Deputada baseava-se nas dificuldades financeiras que a Fundação Florestal possuía para mantê-lo, o que conduziria ao seu provável fechamento:

¹³⁶ Comunicação pessoal da funcionária Cleide de Oliveira, lotada no parque neste período.

¹³⁷ Lei Municipal 8468 de 06 de Setembro de 1995, art. 2º e §2º do art. 3º.

¹³⁸ Lei Municipal 8468 de 06 de Setembro de 1995, art 5º

¹³⁹ Projeto de lei 687, de 1995

“Os contratos para manutenção e conservação daquele parque estadual não estão sendo renovados, prejudicando a continuidade da adequada visitação pública ao local. As despesas com os projetos desenvolvidos no parque mostraram-se muito superiores a média de aproveitamento "per capita" em outros parques.

Diante disso, tornou-se oneroso em demasia a continuidade dos contratos de serviços terceirizados. Mas o interesse público deve prevalecer, pelo o que a sociedade e o governo do Estado partiram em busca de soluções que impedissem o fechamento e permitissem um melhor aproveitamento do parque.

Nesta proposta, o Município de Campinas, mostrou-se interessado em dar continuidade aos programas desenvolvidos naquele local, bem como arcar com as despesas operacionais daquela área.

Por decorrência, nada mais natural que esta área também deixe de integrar o patrimônio do Estado, cedendo-se àquela outra entidade pública municipal que demonstra efetivo interesse em continuar oferecendo à população o lazer e saber proporcionado pelo Parque, porém com custos menores e aproveitamento maior.”

Em novembro desse mesmo ano, o Deputado Estadual Renato Simões também apresentou projeto de lei com o objetivo de *“... criação do Conselho Gestor do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim e disciplinar o uso da Fazenda Matto Dentro.”*. Em 1997, este projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, e o substitutivo do Projeto de Lei manteve as mesmas atribuições para o conselho, propostas anteriormente:

“I-Promover a divulgação e a utilização social do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim;

II-Indicar ao poder público estadual as atividades e serviços que venham a realizar com as finalidades para as quais foi instituído o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim;

III- Acompanhar a implantação do projeto paisagístico assinado por Burle Marx para o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim;

IV- Zelar pela qualidade dos serviços de Educação Ambiental e pela preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim;

V- Apreciar as contas da administração do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim ;

VI- Apreciar os termos de convênios e contratos que venham a ser firmados pelo governo do estado referentes à administração e exploração de serviços no Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim;

VII- Promover, no prazo de 60 dias, a correta demarcação das áreas destinadas ao PEMEJS e à Estação Experimental do Instituto Biológico dentro do território da Fazenda Mato Dentro;

VIII- Promover as medidas judiciais pertinentes de forma a retificar o título aquisitivo da Fazenda Mato Dentro, com o objetivo de definir os atuais limites e confrontações."¹⁴⁰

Em novembro de 1995, logo após a posse do novo diretor da Fundação Florestal, foi firmado Protocolo de Intenções entre esta e a prefeitura, objetivando possibilitar que, legalmente, a administração municipal já pudesse apoiar a manutenção daquele local, enquanto se aguardava a edição de novo decreto que autorizava o convênio com a SMA. Durante as conversações entre a prefeitura e a fundação, nesse período, acordou-se também a respeito da manutenção da presença da Fundação Florestal no PEMEJS, após a assinatura do convênio, com a função de "...*órgão de assessoria e apoio técnico às atividades de informação cultural e ambiental, como também ao manejo do parque.*"¹⁴¹ A vigência deste protocolo, seria de no máximo, três meses, ou até a assinatura do novo convênio entre a prefeitura e a SMA.

7.3 1996 - 2000: As parcerias quase possíveis

7.3.1 1996: Um início promissor

As preocupações por ocasião da edição do decreto estadual, bem como as posteriores conversações para definição dos termos do convênio referiam-se às alternativas viáveis para que a administração municipal pudesse obter os recursos financeiros necessários para cobrir os custos da administração do parque. Nesse sentido, o município reivindicava autorização do governo paulista para efetuar concessões, permissões e autorizações visando, também, colocar à disposição da comunidade atividades de apoio tais como restaurante, lanchonetes, estacionamento e vendas de produtos. Essas receitas, em conjunto com as obtidas a partir da cobrança de ingressos e de outras atividades, seriam recolhidas ao Fundo Único de Fomento de Parques Municipais. Além disso, a prefeitura solicitava que o convênio, para maior segurança das ações municipais e seus eventuais parceiros, se estendesse para um período de vinte anos.

¹⁴⁰ Substitutivo ao Projeto de lei 756, de autoria do deputado Renato Simões, apresentado em 11/1995 (SIMÕES, 1997).

¹⁴¹ Protocolo de intenções celebrado entre a Fundação Florestal e a Prefeitura Municipal de Campinas em 18/12/1995, cláusula sexta.

Tais problemas não foram equacionados com a edição do Decreto Estadual nº. 40.623, de janeiro de 1996, nem com o convênio que se estabeleceu a seguir, assinado pelo novo prefeito, Edvaldo Orsi, o qual assumiu o governo de Campinas em função do falecimento do então prefeito José Roberto de Magalhães Teixeira. Presume-se que, devido ao momento crítico de doença do prefeito campineiro e em face da conseqüente urgência do processo, a versão assinada pelo governador Mário Covas acabou também não contemplando a Fundação Florestal.

A presença da Fundação na gestão do parque seria designada, dez meses depois, em novembro de 1996, por outro convênio, desta vez apenas com a Prefeitura Municipal de Campinas. Esse convênio, “... *para cooperação técnica e de assessoria* ...”, estabelecia as seguintes obrigações:

"Obriga-se a Fundação a:

- a) desenvolver, formular, acompanhar a execução e avaliar atividades que garantam a consolidação do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim no que se refere à sua vocação educacional, de centro de educação ambiental e de divulgação de informações ambientais, de acordo com programações anuais a serem estabelecidas;*
- b) assessorar tecnicamente a prefeitura nos serviços de manutenção do projeto paisagístico implantado no Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim;*
- c) propor a realização de eventos e apoiar a prefeitura na busca de recursos financeiros e materiais a serem aplicados no Parque Ecológico*

Cláusula terceira. Obriga-se a Prefeitura a:

- a) ceder espaços físicos para a realização das atividades objeto do Convênio;*
- b) acompanhar o andamento dos trabalhos realizados pela Fundação;*
- c) responsabilizar-se pela guarda, segurança e conservação dos equipamentos pertencentes à Fundação necessários ao desenvolvimento das atividades propostas, conforme listagem que passa a fazer parte integrante deste convênio e que será atualizada pela Fundação em casos de baixas e aquisições necessárias."*

Dessa maneira, algumas das tarefas que compunham as obrigações do município no convênio entre este e a SMA foram atribuídas à Fundação Florestal.

Durante o ano de 1996, já considerando o arranjo institucional a ser estabelecido com a assinatura do novo convênio, e também o fato de que o coordenador do convênio por parte da SMA seria um dos Diretores da Fundação Florestal, a entidade passou a colaborar com a

prefeitura.

A coordenação do convênio por parte da prefeitura, apesar de concordar com a proposta de doação do parque para o município, encaminhada pela Deputada Célia Leão, apoiava também o esforço para o trabalho conjunto: a orientação técnica a respeito do manejo do parque e das atividades educativas continuaria a ser competência da Fundação, ao passo que a sua execução e a segurança do parque seriam responsabilidade da Prefeitura. Apesar da expectativa municipal de que os custos com a manutenção pudessem vir a ser assumidos “*em parte pelos vencedores das licitações que serão abertas para a exploração dos serviços de restaurante e lanchonete no parque*”¹⁴², o relacionamento inicial entre os agentes pautou-se pela delimitação clara, embora informal, das atividades das entidades. Desse período até o início de 1997, quando novamente, devido às eleições municipais, se alternou a composição do grupo dirigente da Prefeitura de Campinas, o parque retomou suas atividades e a manutenção foi executada sem maiores problemas. Nesse tempo, com a colaboração das equipes da Fundação Florestal e da Prefeitura Municipal de Campinas, foram implementados projetos de recuperação das nascentes, projetos sociais, como o Pequeno Viveirista, retomadas algumas atividades de educação ambiental e reiniciados os eventos culturais.¹⁴³

7.3.2 1997 : A falta de recursos e o conflito de competências

No primeiro momento da nova administração municipal, em 1997, explicitou-se uma nova posição diante das parcerias entre a SMA e a Fundação Florestal. Não havia interesse da administração municipal no aperfeiçoamento dos instrumentos formais de parceria. A intenção primeira, agora, seria buscar a municipalização do parque.¹⁴⁴

Todavia, apesar disso — e também de ser anunciado publicamente o iminente rompimento do acordo, quase um ano depois¹⁴⁵—, a Prefeitura não tomaria a iniciativa pela ruptura, mantendo as atividades com um nível de qualidade considerado aquém do necessário

¹⁴² Correio Popular, 05/03/1996. Cidades – 3.

¹⁴³ Comunicação pessoal de Joselene Souza, funcionária da Fundação Florestal, lotada no parque na ocasião.

¹⁴⁴ Comunicação pessoal de Cleide de Oliveira, funcionária da Fundação Florestal, lotada no Parque na ocasião.

¹⁴⁵ Em 07/04/1998, o então Secretário de Cultura, Esportes e Turismo da Prefeitura, anuncia o rompimento do convênio entre a Prefeitura e a SMA, alegando que “a Prefeitura não tinha mais como arcar com os gastos de manutenção do Parque, estimados em 150.000,00 mensais”. Correio Popular. 08/05/1998. Cidades – 1.

pela comunidade campineira: *“Dos quatorze postos de vigilância existentes originalmente, apenas cinco continuaram funcionando. Com a diminuição da vigilância e da equipe de manutenção, as depredações se acentuaram e o público se afastou do parque.”*(PREFEITURA...,2002).

A manutenção inadequada e vigilância insuficiente, por outro lado, iriam afetar também a busca de novos parceiros para a realização de atividades culturais e educativas, tendo gerado um círculo vicioso em que a ausência de contrapartidas mínimas tais como a limpeza da área, a segurança e a manutenção adequada do sistema elétrico pela administração pública impediram a agregação de novos recursos advindos de eventuais parceiros.

Em contraposição ao início da parceria com a prefeitura, quando foram capacitados pela fundação, o pessoal de campo e os vigilantes, substituídos em virtude de novas contratações de empresas terceirizadas, não recebiam as informações necessárias: desconheciam os espaços do parque, suas funções e que postura deveriam ter perante o público visitante. Por outro lado, a realização de eventos isolados para obter recursos comprometia ainda mais a imagem do parque, seja pelo tipo de atividade, muitas vezes sem vinculação com os objetivos do parque, seja porque se realizavam sem a estrutura adequada. Ocorreram choques de orientações: o manejo não seguia as técnicas requeridas, o que contrariava o conteúdo ecológico e conservacionista das atividades educativas propostas (LEONEL, 2000). Por outro lado, a falta de outras alternativas para a obtenção de recursos também impedia a SMA de retomar a administração do parque. Verificou-se, a partir daí, uma situação de críticas mútuas entre os funcionários estaduais e municipais envolvidos na administração e nas atividades técnicas no parque. Os papéis estabelecidos durante o ano de 1996 se modificaram. As ações efetivadas pela coordenação municipal no parque explicitaram uma visão institucional unilateral que identificava o PEMEJS aos demais parques urbanos da cidade e pressupunha que as responsabilidades estabelecidas pelo convênio em vigor com a SMA transferiam sua direção à municipalidade. Dessa maneira, somaram-se as crises internas quanto ao tratamento a ser dado ao manejo do parque, à implementação do projeto paisagístico, aos projetos educativos e culturais e aos eventos que poderiam ser autorizados.¹⁴⁶

No âmbito estadual, indefinições quanto ao fluxo de procedimentos necessários para a realização de permissões e concessões de uso do parque provocaram críticas da administração

¹⁴⁶ Comunicação pessoal da autora, sediada no parque na ocasião.

municipal. Devido a essas dificuldades, os setores técnicos envolvidos tomaram a iniciativa de buscar propostas preliminares de alterações nos instrumentos jurídicos existentes.

7.3.3 1998 a 2000: As instâncias técnicas buscam o aperfeiçoamento institucional

No início de 1998, diante da impossibilidade em retomar as atividades educativas de caráter mais amplo para as escolas, e sem o aparato técnico e operacional necessários, foi decidido que deveriam ser feitas parcerias visando à realização de projetos mais especificamente dirigidos à população moradora no entorno do parque. O objetivo seria aproximar a comunidade do parque e oferecer algumas atividades de caráter sócio-educativo com elementos de sensibilização ambiental e capacitação técnica. Com esta intenção foi elaborado o projeto Jovem Viveirista, o qual destinava-se a jovens de regiões carentes próximas ao parque. As atividades desenvolvidas tratavam da formação e manutenção de áreas verdes e, ao mesmo tempo, buscavam sensibilizar os participantes para as questões ambientais, valorizando seu papel enquanto agentes ambientais. (PARQUE ECOLÓGICO MONSENHOR EMÍLIO JOSÉ SALIM, 1999). Esse projeto passou a contar com o apoio da Fundação UNIPAZ, e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, tendo obtido, durante três anos, recursos doados por empresários através de incentivo fiscal. O parque sediava também o projeto Quero-quero, voltado às crianças e suas famílias, moradoras de bairros vizinhos ao parque, o qual foi idealizado e implementado por um grupo de voluntários que posteriormente se organizaram em uma associação. Havia, ainda, o projeto “Anjos da Mata”, realizado por uma educadora da Secretaria Municipal de Assistência Social e pelo supervisor da prefeitura no Parque (PARQUE ECOLÓGICO MONSENHOR EMÍLIO JOSÉ SALIM, 2001). Em conjunto, passaram a atender, de forma contínua, uma centena de jovens e crianças da região.

O parecer das áreas técnicas da fundação vinculadas ao parque na época foi favorável¹⁴⁷ à implementação de um conselho gestor no PEMEJS, proposto pelo Projeto de Lei nº. 756/95, do Deputado Renato Simões, cujo substitutivo, apresentado em 1997, continha poucas alterações¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Ofício PEMEJS 045/97, de 20/10/1997

¹⁴⁸ Substitutivo apresentado ao Projeto de lei 756, de autoria do deputado Renato Simões, apresentado em 11/1995. Diário Oficial. Poder Legislativo. 30/09/1997, p.5.

Em meados de 1998, a Prefeitura, a partir de uma nova mudança na coordenação do convênio, desenvolveu ações para buscar apoio junto à comunidade e, também, para retomar o diálogo com a Fundação Florestal. No entanto, as responsabilidades em relação ao parque não estavam claras para a comunidade; em grande parte das vezes, agentes privados ou entidades públicas não estatais, interessados em estabelecer parcerias para eventos culturais, esportivos ou atividades educativas, não sabiam a quem se dirigir para explicitar suas proposições.

Permaneciam, portanto, impasses quanto às decisões sobre a formalização de acordos e contratos e a representação do parque perante a comunidade.

No período de 1998 a 2000 foram encaminhadas, no âmbito da SMA, propostas técnicas elaboradas pela Fundação Florestal. A Diretoria de Operações, visando o aperfeiçoamento institucional, sugeriu diversas possibilidades de encaminhamento institucional, através de proposta de novo decreto relativo ao PEMEJS, de ante-projetos de leis, abrangendo todas as UCs ou especificamente voltadas ao PEMEJS. Essas propostas enfatizavam principalmente três aspectos: a) possibilitar ao órgão gestor estadual do parque, diretamente, ou através de seus parceiros estatais estaduais ou municipais, estabelecer acordos – contratos e parcerias – objetivando a exploração de atividades para obtenção de recursos; b) vincular essas ações ao plano diretor da unidade; e c) especificar como deveria ocorrer a destinação dos recursos, privilegiando determinados temas e de acordo com percentuais estabelecidos.

Em 1999, ainda permaneciam os mesmos problemas relacionados às funções dos funcionários da prefeitura e da Fundação Florestal. Ocorriam decisões unilaterais da prefeitura sobre a administração do parque, críticas dos funcionários municipais que se sentiam tolhidos em suas decisões e críticas dos funcionários da fundação que se consideravam aliados das decisões. Com a falta de recursos para manutenção, autorizavam-se eventos incompatíveis com a proposta do parque e que indignaram os moradores do entorno, como exemplifica a carta de um morador da região à um jornal da cidade:

“... o avesso do avesso é a característica mais marcante da administração do Parque Ecológico que no último final de semana nos “brindou” a nós moradores do entorno do parque – com um encontro de motoqueiros ... O parque, que se encontra bem deteriorado, foi mais uma vez agredido face ao acúmulo de sujeira e lixo. ... os freqüentadores diurnos, aqueles que tão somente buscam alguns momentos de lazer entre a fauna e flora que ainda sobrevive no local, correram riscos, pois tiveram que dividir as vias internas do parque com os motociclistas que transitavam até o local do evento. ... está mais do que na hora das autoridades competentes e das organizações de proteção ao meio ambiente se unirem para proibir tais eventos que não

*acrescentam absolutamente nada de útil, ao contrário, só causam perturbações ambientais e ao sossego público.”*¹⁴⁹

No final do ano, advogados do departamento jurídico da Fundação Florestal, advogado especialista em direito administrativo, o diretor da Fundação e funcionários da instituição lotados no parque, reunidos no Parque Ecológico, definiram propostas quanto aos procedimentos necessários para a busca de parcerias e orientaram quanto à elaboração de regulamento que deveria ser editado através de instrução normativa.¹⁵⁰

Em 2000, por iniciativa da Gerência de Conservação Ambiental, criou-se um grupo de trabalho informal composto pelos técnicos envolvidos com a administração dos Parques Ecológicos Monsenhor Emílio José Salim, Guarapiranga e Tietê, este último pertencente à Secretaria de Recursos Hídricos e administrado pelo DAEE. O objetivo principal era identificar as principais dificuldades existentes na gestão desses parques e propor decreto que criasse e regulamentasse a categoria Parque Ecológico. Os trabalhos foram concluídos em 2001 e encaminhados à apreciação superior da entidade.¹⁵¹

Apesar do esforço técnico empreendido na tentativa de aperfeiçoar diferentes aspectos relativos à gestão dos parques ecológicos, ou seja, identificação clara de seus objetivos, normas de uso, adequação de instrumentos jurídicos visando maior agilidade para a obtenção de recursos para a sua gestão etc, aparentemente nenhuma dessas proposições foi adotada no âmbito da SMA. As indefinições acerca das estratégias a serem seguidas prosseguiram. O conflito gerencial permaneceu, dificultando o entendimento dos papéis dos diferentes parceiros e provocando grande desgaste e tentativas de resolução ad hoc por parte dos técnicos envolvidos.

Ainda em 1999, mediante apoio externo derivado de compensação ambiental incluída em termo de ajuste de conduta, determinado pelo DEPRN à CPFL, a implementação do projeto paisagístico foi retomada. Naquele momento, com a coordenação técnica da Fundação Florestal, foi avaliada a situação do projeto e elaborada nova proposta readequando o projeto paisagístico inicial (LEONEL, 2000).

¹⁴⁹ Correio popular. 23/09/1999. Correio do leitor. Opinião – 2.

¹⁵⁰ Ata de reunião no PEMEJS do dia 21/10/1999. Assunto: Proposição de alternativas legais para a realização de atividades em parcerias no PEMEJS.

¹⁵¹ Proposta de Decreto de Criação e Regulamento da Categoria Parque Ecológico in Projeto Áreas Especialmente Protegidas no Estado de São Paulo: Levantamento e Definição de Parâmetros para a Administração e manejo – fase 2. Programa Políticas Públicas. Processo FAPESP 1998/13.969-8 . p.8-15

O projeto paisagístico, elaborado pelo escritório Burle Marx e Cia, abrangia quase que integralmente a área do parque, excluindo apenas algumas áreas já ocupadas com bosques de eucalipto e uma área de três hectares que seria destinada, posteriormente, à revegetação com espécies nativas da Bacia do Piracicaba. Este projeto, em conjunto com outros que envolviam intervenções arquitetônicas e recuperação da infra-estrutura, não identificou as áreas de nascentes e cursos d'água como áreas de preservação permanente, conforme as normas vigentes estabelecidas pelo Código Florestal na Lei federal 4771, de 1965 (LEONEL, 2000).

Através de documentos e relatórios do período de 1991 a 1994, verificou-se grande empenho por parte da Fundação Florestal na implantação deste projeto paisagístico. No entanto, os resultados alcançados “... não foram condizentes com os esforços realizados (...) Em 1999, uma avaliação em campo obtida através de contagem direta, indicou que o sucesso de implantação do projeto referente às árvores foi de apenas vinte e quatro por cento” (LEONEL, 2000, p. 21). As hipóteses levantadas relacionadas a esse período apontam procedimentos incorretos no momento do plantio e equipes não especializadas alocadas na sua manutenção.¹⁵² A partir de 1995, com as dificuldades de obtenção de recursos por parte da Fundação Florestal e da Secretaria do Meio Ambiente, e, a partir de 1996, também por parte da Prefeitura Municipal de Campinas — que havia se tornado parceira do estado — a implementação do projeto foi abandonada. A partir daí, “... estima-se que mudas arbóreas ainda não estabelecidas, bem como arbustos e trepadeiras não tenham resistido, principalmente à competição com o capim brachiária, ao ataque de formigas e às queimadas constantes” (LEONEL, 2000, p. 21).

No período de 1995 a 1996, algumas ações de manejo foram implementadas a partir da coordenação do projeto educativo, “Crescendo com as árvores”, por iniciativa de funcionários da Fundação Florestal. Este projeto, implantado em conjunto com alunos de escolas públicas, tinha como objetivo proteger as nascentes com espécies nativas da região e adaptadas à condição de umidade local e, ao mesmo tempo, estabelecer uma parceria com os alunos que passaram a reconhecer a “sua árvore”. Essas atividades resultaram na restauração das áreas das nascentes que abastecem os lagos implantados no Parque. A partir dessa época, iniciou-se o manejo diferenciado com relação ao crescimento das espécies nativas existentes no Parque, com o controle de cipós e o enriquecimento da mata ao redor do córrego e das áreas declivosas laterais

¹⁵² “...é comum encontrar árvores adultas com marcas profundas nos caules, evidência notória de batidas por trator durante as roçadas” (LEONEL, 2000, p. 21).

aos lagos. Apesar da urgência para o controle dos processos erosivos das encostas e do elevado grau de assoreamento dos lagos, o fato destas propostas não constarem do projeto original dificultou a sua implementação¹⁵³.

A nova proposta, de 1999, visando a readequação do projeto através de zoneamento redefiniu algumas espécies previstas originalmente — que apresentaram dificuldades de adaptação ou de serem obtidas — e ampliou áreas destinadas à revegetação com espécies nativas. Foram excluídas do projeto original “... *áreas de risco, sujeitas à erosão e as áreas de preservação permanente, como as nascentes e pequenos cursos d’água; concomitantemente, adotou-se conceitos ecológicos procurando formar **continuum** ecológico, através da implantação de maciços florestais ou corredores de mata*” (LEONEL, 2000, p. 2).

Apesar das dificuldades derivadas da carência de pessoal de apoio para a realização dos procedimentos de recepção e manutenção das mudas e acompanhamento das atividades realizadas no campo; das dificuldades para a obtenção de mudas e derivadas de orientações conflitantes entre a equipe da Fundação Florestal, que coordenava o projeto, e a equipe da prefeitura alocada no parque, o índice de sucesso na implementação do projeto paisagístico elevou-se de vinte e quatro por cento para sessenta por cento (LEONEL, 2000).

A manutenção desta porcentagem ou ainda sua elevação a índices mais satisfatórios exigiram, a partir daí, a presença de pessoal capacitado para apoiar e controlar as ações de plantio. Esta necessidade de apoio interno independe da origem do pessoal destinado à realização das atividades operacionais. Torna-se necessária tanto no caso do controle e acompanhamento das ações de funcionários contratados pela própria administração pública quanto para permitir que se possa incorporar, de maneira satisfatória, eventuais apoios externos derivados de compensações ambientais ou parcerias, em geral, com entidades públicas ou privadas.

7.4 2001 a 2003: Um parque desejado.

Com a finalização dos convênios com a prefeitura, da SMA e da Fundação Florestal, e o interesse do novo prefeito de Campinas¹⁵⁴ em participar da gestão do PEMEJS, a Gerência de

¹⁵³ Segundo comunicação pessoal da técnica responsável pela coordenação deste projeto, eng^a agrônoma Cleide de Oliveira, alocada neste período no PEMEJS.

¹⁵⁴ O Prefeito Antonio da Costa Santos, o qual, infelizmente seria assassinado em Setembro deste mesmo ano.

Conservação Ambiental da fundação e funcionários vinculados ao parque propuseram o encaminhamento de novo convênio com a municipalidade.¹⁵⁵ Todavia, ainda não existia clareza sobre os rumos pretendidos pelo Executivo Estadual para o parque. Foi então que surgiu a perspectiva de liberação de recursos do governo estadual para manutenção da Unidade e foram realizados novos levantamentos de custos e novos contatos junto à Secretaria da Fazenda do Estado.¹⁵⁶

Na segunda metade de 2001, o parque, passou a ser administrado exclusivamente pelo gabinete da SMA, sem a participação da Fundação Florestal ou da Prefeitura Municipal de Campinas. No entanto, os recursos esperados para a manutenção integral do parque não foram liberados pelo Executivo Estadual: “... a verba atual de R\$450.000 é pequena para cobrir todas as despesas e, ainda, recuperar o que foi destruído...” (PREFEITURA..., 2002; PARQUE..., 2002). Após o reinício de liberação dos recursos pela SMA, no segundo semestre de 2001, o parque retomou a manutenção mínima das áreas mais utilizadas pelos visitantes.¹⁵⁷ No começo de 2002, o Casarão foi reaberto à visitação pública, tendo sido realizados alguns eventos. De acordo com a avaliação de freqüentadores, algumas melhoras já podiam ser notadas: “Já esteve pior, mas ainda tem muito o que melhorar” (PREFEITURA..., 2002).

Todavia, os incêndios, que sistematicamente abalavam o parque, considerados um sintoma da falta de vigilância e manutenção, continuavam: de setembro de 2002 a setembro de 2003, dez por cento da área do parque foram atingidos por três incêndios considerados criminosos (FOGO..., 2003 ; INCÊNDIO..., 2002 ; INCÊNDIO..., 2003).

Após junho de 2002, teve início a polêmica¹⁵⁸ entre o governo do estado e a prefeitura sobre a instalação no parque de nova base do Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos – Garra, da Polícia Civil de Campinas (PARQUE..., 2002). O projeto foi criticado por entidades ambientalistas e outros representantes no COMDEMA e no CONDEPACC, tendo recebido apoio de outras organizações mais especificamente preocupadas com a segurança pública tais como o Conselho Integrado de Segurança (CONSELHO..., 2003), a Organização Não-Governamental Grupo Comunitário da Polícia (BUROCRACIA..., 2002) e a Associação Regional da Habitação - HABICAMP (HABICAMP..., 2002).

¹⁵⁵ Informação da autora que, na época, participou da elaboração das propostas pelo Estado.

¹⁵⁶ Comunicação pessoal da autora e de funcionários na época.

¹⁵⁷ <http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=7469> Acesso em 10/01/2002

¹⁵⁸ A qual se estenderia por 2002, e permanecia, até o momento considerado neste estudo, o final de 2003.

Em cinco de setembro de 2002, foi realizada audiência pública para discutir o assunto, sendo questionados aspectos tais como a instalação de estande de tiros e campo para pouso e decolagem de helicópteros. Segundo os idealizadores do projeto, não haveria danos porque este equipamento seria subterrâneo e, quanto aos helicópteros, também não causariam problemas, pois não iriam "... espantar pássaros porque não existem árvores frutíferas no parque ..." ¹⁵⁹ Além disso, como deveriam servir às demais regiões da cidade, seriam necessários rápidos deslocamentos de viaturas para atender ocorrências. Essas atividades eram incompatíveis com um local para onde se desejava atrair grande fluxo de visitantes. Este problema, segundo os proponentes, seria sanado com a construção de acessos exclusivos às viaturas policiais.

Um ano depois, em julho de 2003, novo debate foi realizado na Câmara Municipal, mantendo-se a intenção do veto ao projeto pelo COMDEMA e pelo CONDEPACC. O governador do estado, Geraldo Alckmin, em visita à cidade de Campinas, defendeu a proposta. Segundo ele: "*Eu só vejo benefícios em ter o Garra no Parque Ecológico, a presença da polícia ajuda o parque, ajuda a região e ajuda Campinas*" (ALCKMIN..., 2003).

A partir do encerramento do convênio com o estado, a Prefeitura Municipal de Campinas reiterou o interesse em realizar novo acordo. Segundo declaração da prefeita, já haviam sido feitas tentativas nesse sentido desde a data de término do convênio (PREFEITURA..., 2002). No entanto, até o final de 2003, nada havia sido efetivado.

Em três de fevereiro de 2002, um conselho político formado por representantes do município, do estado, da assembléia legislativa, do COMDEMA e do CONDEPACC, além da prefeita, debateu a recuperação do parque ecológico. As discussões explicitaram duas linhas: a primeira propunha que fossem definidos os papéis de cada organismo nas intervenções necessárias para trazer o público de volta ao parque e transformá-lo numa instituição auto-sustentável. A segunda sugeriu a instalação de um sistema efetivo de segurança. No entanto, segundo a prefeita, antes que fossem feitas quaisquer intervenções, tal como a implantação do GARRA, seria necessário discutir com o governador a "*finalidade definitiva*" do parque, para que tais interferências não resultassem em danos aos objetivos da Unidade (CONSELHO..., 2002).

Na segunda metade de 2002, quando se reuniram representantes do estado e do município em Audiência Pública para discutir a implantação do Garra no parque, os debates

¹⁵⁹ Correio Popular, 05/09/2002, Cidades, p. 7.

concentraram-se nas competências de cada instância governamental na gestão do parque: *“Faltando um mês para as eleições, sobraram trocas de farpas entre os representantes da administração petista e tucanos aliados do governo do estado... A discussão sobre a responsabilidade pelo abandono do parque dominou boa parte da audiência.”*¹⁶⁰

Logo após esse período, as negociações entre o estado e a prefeitura foram retomadas. No início de 2003, a prefeitura encaminhou uma primeira proposta, onde sugeria a criação de um Conselho Gestor para gerir o parque, a ser formado por dois representantes da prefeitura, dois do estado e dois da sociedade civil. A coordenação seria responsabilidade da prefeitura durante o primeiro ano, ficando a cargo do estado no segundo ano. Além disso, estaria sob a responsabilidade da administração municipal reconstruir a rede elétrica, manter as áreas verdes e contratar um profissional para planejar e executar projetos de educação ambiental, o que demandaria um investimento de setecentos e setenta mil reais. Ao governo do estado caberia implementar o projeto paisagístico e recuperar o conjunto arquitetônico tombado, além de se responsabilizar por um investimento de quinhentos e vinte e dois mil reais, necessários à manutenção da vigilância e também contratar um profissional da área de educação ambiental (DIVULGADA..., 2003).

A SMA descartou a proposta de administração tripartite. Segundo a assessoria da SMA, a gestão paritária nunca estivera em discussão, nem mesmo quando, em 1996, o primeiro convênio com o município havia sido firmado. Em carta do Secretário do Meio Ambiente à prefeita, este argumentava que *“O Parque Ecológico é propriedade do governo do estado, sendo sua gestão responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente. Não se trata, portanto, nesta questão, de estabelecer uma gestão paritária como proposto pela prefeitura, mas de uma coordenação técnica que auxilie a atual administradora do parque a recuperá-lo plenamente.”* Além disso, segundo as considerações do secretário, o governo estadual não poderia arcar sozinho com os encargos nem com os recursos para a recuperação (ESTADO..., 2003).

O governador, em visita à cidade, afirmou que o estado estaria disposto a buscar os recursos necessários junto à iniciativa privada, *“... em especial junto às empresas que possuem algum tipo de passivo ambiental...”* (ESTADO..., 2003). De acordo com avaliação da SMA, os valores necessários somariam aproximadamente cinco milhões de reais (CPFL..., 2003). Um mês depois, o Secretário de Estado do Meio Ambiente anunciou ter obtido valor aproximado junto às

¹⁶⁰ Correio Popular. 05/09/2002. Cidades p.7.

empresas Petrobrás, Shell Brasil e Cia Paulista de Força e Luz - CPFL, para a recuperação paisagística e do patrimônio histórico (EMPRESAS..., 2003).

Em setembro de 2003, a Petrobrás declarou que destinaria dois milhões de reais para as obras de recuperação e um milhão e oitocentos mil reais para a manutenção do parque, num prazo de três anos. De acordo com a empresa, esses valores não seriam repassados diretamente ao estado ou ao município: “...talvez uma Organização não Governamental-ONG - ou outra entidade que represente a sociedade civil seja a solução mais sensata para administrar os recursos” (PARQUE..., 2003).

A Shell do Brasil, por sua vez, propôs um investimento de quinhentos e oitenta e seis mil reais, ao passo que a CPFL responsabilizar-se-ia pela recuperação da iluminação de todo o parque.

Na mesma época, a Prefeitura de Campinas refez sua proposta, sugerindo, ainda, um arranjo institucional que viabilizasse sua participação nas decisões e um conselho do parque, o qual seria formado por representantes do estado, da prefeitura e da sociedade civil e cuja função seria, ao invés de gerir, auxiliar os gestores na elaboração dos planos de trabalho e na fiscalização para o cumprimento do convênio (IZALENE..., 2003).

No final do ano de 2003, a prefeitura anunciaria o fechamento de um acordo para a “gestão compartilhada do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim com o governo do estado.”. O estado ficaria com a direção geral e prefeitura e o estado dividiriam a coordenação técnico-administrativa; decidiu-se também que seria implantado um Conselho Consultivo “que terá como função fiscalizar o cumprimento do convênio” (IZALENE..., 2003).

O acordo, ainda que verbal, estabelecia que a administração pública estadual seria responsável pela segurança e o município pela manutenção dos prédios e das áreas verdes.

8 AS REGRAS E AS ETAPAS DE GESTÃO

Este capítulo descreve o ambiente institucional que incide sobre as várias etapas que compõem a gestão de AEPs. Os Anexos 2, 3 e 4 apresentam matrizes sínteses, obtidas a partir da análise dos principais dispositivos normativos voltados à gestão de parques, inclusos os ecológicos. Estas foram elaboradas com a intenção de proporcionar a visualização geral dos agentes envolvidos nas diversas etapas de gestão, bem como dos elementos de integração existentes. O Anexo 2 refere-se às normas federais; o Anexo 3, às normas estaduais; e o Anexo 4 refere-se ao aparato jurídico relacionado exclusivamente aos parques ecológicos, tendo sido identificada em cada norma a unidade à qual se refere.

Conforme indicado na metodologia (Capítulo 5), as tabelas que deram origem aos anexos foram elaboradas a partir da análise do conteúdo dos diversos dispositivos jurídicos federais e estaduais selecionados: artigos, cláusulas de convênio, etc. Esta análise permitiu agregá-los de acordo com as etapas de gestão e, dentro destas, de acordo com os temas ou políticas aos quais se referem; e também indicar os agentes — conforme a função que exercem no ciclo de implementação da política em questão — e os elementos de integração — instâncias e instrumentos — presentes.

As informações obtidas a partir destes procedimentos, serão apresentadas de acordo com cada etapa de gestão, com ênfase, no início de cada uma, na presença de agentes identificados para funções referentes à garantia da aplicação da norma, onde se incluem: estabelecer indicadores, controlar, incentivar, penalizar ou impor; ou à avaliação e retroalimentação do processo de criação e implementação das políticas estabelecidas; e, ainda, quando estão presentes os elementos caracterizados como integradores: instâncias e instrumentos.

Considerou-se como instâncias de integração, a presença de fóruns, câmaras técnicas, grupos de trabalho e outros que possibilitem a troca de informações e permitam conhecer as visões dos participantes a respeito do tema. Os instrumentos de integração, por sua vez, seriam os diversos tipos de documentos ou de redes de informações de interesse que auxiliem ou estabeleçam diretrizes para agentes envolvidos na implementação das políticas.

A Tabela 8.1 apresenta uma síntese dos vários temas identificados nas diversas etapas de gestão, os quais serão tratados na seqüência.

8.1 Planejamento para a criação e a implantação de AEPs

8.1.1 Etapa 1: Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs

No âmbito federal, a partir do ano 2000, com a legislação relacionada ao SNUC¹⁶¹, foram instituídas orientações voltadas para os procedimentos que devem ser observados e os elementos a serem apresentados nas propostas e no ato de criação de UCs. Referem-se aos atos administrativos envolvidos, aos estudos, à consulta pública e à denominação da UC. Além destes, também é possível identificar nesta e em outras normas orientações a respeito dos tipos de áreas que devem ser objeto de proteção especial e às fontes de informações que podem auxiliar a identificá-las.

Com relação aos limites das unidades, diante de eventual sobreposição, o SNUC indica os conselhos de mosaicos como instâncias de integração para a busca de soluções. A legislação do SNUC exige que a desafetação ou a redução dos limites de uma unidade de conservação só possa ser feita mediante lei específica, (Tabela 8.2) mas não exige que as UCs sejam criadas ou ampliadas por lei.

Os estudos voltados à criação ou a alterações de UCs devem incorporar avaliações econômicas, sociais e político-territoriais. Não foi especificada a exigência da realização de diagnóstico acerca da situação fundiária do local, providência que havia sido requerida um ano antes da edição da lei do SNUC, apenas no âmbito das UCs federais¹⁶². Este processo deve incluir a consulta à população¹⁶³, o que requer do poder público o fornecimento de informações

¹⁶¹ Lei Federal nº. 9.985, de 2000, e Decreto Federal nº. 4.340, de 2002, a que, respectivamente, cria e regulamenta artigos do SNUC.

¹⁶² PORTARIA IBAMA 77-N, de 20/09/1999, que dispõe sobre as propostas de criação de unidades de conservação.

¹⁶³ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 5º.

TABELA 8.1

Etapas de Gestão e os temas tratados nas normas analisadas

(*) Somente se referem a normas atinentes aos parques federais.

Temas	Planejamento para a criação e implantação de AEPs					Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento				Avaliação		
	1 Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs	2. Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs	3 Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos	4 Prioridades e estratégias para ação	5 Recursos para a implantação/viabilização das estratégias			6 Desenho dos cargos públicos	7 Capacitação dos agentes	8 Estruturas organizacionais e estatutos	9 Disponibilização de bens e serviços	10 Avaliação geral e retroalimentação
					5.1 Identificação das necessidades e dos processos orçamentários	5.2 Fontes de recursos	5.3 Viabilização da participação e das parcerias					
Temas federais relativos a parques	Atos Administrativos Avaliação político - territorial Procedimentos gerais Consulta Pública Denominação Entorno Limites Informações ambientais Tipos de áreas Zoneamento Ambiental	Conceitos Gerais UC Entorno Tipos de áreas Tipos de UCs Outros enquadramentos	Biodiversidade Entorno Eventos (*) Instalações Intervenções (*) Licenciamento ambiental População tradicional Residentes (*) Resíduos (*) Uso dos recursos	Pesquisa Plano de Manejo Proteção Uso Público	Indenizações Orçamento	Apoios derivados de outros enquadramentos Compensação Doação Exploração Comercial Exploração da imagem (*) Fundos estatais OSCIP Penalidade Uso Público (*) Zoneamento ambiental	OSCIP Comunidade científica População local Segmentos sociais diversos Serviço voluntário	Especialista em meio ambiente (*) Chefes de Ucs (*) Fiscais de UCs	(Não identificado)	Estrutura administrativa (*) Regimento interno (**) (*)	Acesso à informação Acesso à unidade Direitos do usuário Divulgação Garantia de Informações	*Situação Geral das UCs

Temas estaduais relativos a parques	Atos administrativos Informações ambientais Procedimentos Tipos de áreas Zoneamento	AEPs ETEPs Outros tipos de enquadramentos Parque Tipos de áreas UCs	Biodiversidade Entorno Eventos Fogo Instalações Intervenções Licenciamento ambiental Manejo dos recursos Outros enquadramentos Residentes Resíduos Uso dos recursos em geral Zoneamento	Educação ambiental Intervenções Manejo Pesquisa Plano de Manejo Proteção (combate a incêndios) Uso Público	orçamento	Compensação Compensação financeira aos Municípios Doações Exploração comercial Exploração da imagem Fundos estatais Penalidade Uso Público	Colaboração Comunidade científica Empresas Segmentos sociais diversos	Diretores de parques Pesquisador científico	Monitores ambientais Pesquisadores técnicos	Estrutura administrativa Horário de funcionamento Regimento	Acesso às informações Direitos do usuário Divulgação	Situação
Temas específicos para parques ecológicos	Tipos de áreas	Outros enquadramentos PEMEJS Pec Tietê Pec Guarapiranga	(Não identificado)	Educação ambiental (PEMEJS) Instalações Intervenções (Pec Tietê) Manejo Pesquisa (Pec Tietê) Plano de Manejo (Pec Tietê) Projeto Paisagístico (PEMEJS) Proteção Uso público	Orçamento (Pec Tietê) (PEMEJS) Prestação de contas (PEMEJS)	Eventos Exploração comercial Orçamento público Penalidades	Funcionários(Pec Tietê) Órgãos públicos	Servidores (Pec Tietê)	Recursos humanos (Pec Tietê)	Estatuto Estrutura organizacional (Pec Tietê(**))	Divulgação (Pec Tietê)	(Não identificado)

“adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”¹⁶⁴, dentre as quais a indicação das implicações da criação da unidade para a população residente no interior e no entorno da unidade.¹⁶⁵ Ao final do processo, devem ser apresentados a denominação, a categoria de manejo e os objetivos, considerando-se também as zonas de amortecimento ou de entorno das UCs, o órgão responsável por sua administração, bem como as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.¹⁶⁶

O entorno de UCs, segundo a Resolução CONAMA n.º.10, de 1993, é aquele proposto pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE ou por seu Plano Diretor.¹⁶⁷ Em 2002, ficou estabelecido que, caso se alterassem as diretrizes pertinentes às UCs no zoneamento, estas não poderiam reduzir os limites de unidades de conservação já estabelecidos.¹⁶⁸

No Estado de São Paulo, do início da década de 60 até o final da década de 80, as áreas que deveriam ser objeto de preservação referiam-se, preferencialmente, àquelas ocupadas por florestas e também por elementos singulares do ecossistema tais como “... *um ou mais vegetais ou acidentes naturais de real interesse.*”¹⁶⁹ A partir desse período, a referência ao tipo de área a ser considerado ampliou-se. (Tabela 8.3)

Em 1986, o Regulamento de Parques já estabelecia que fossem realizados estudos prévios à criação dos parques, demonstrando as bases técnico-científicas e sócio-econômicas, que justificariam sua implantação.¹⁷⁰ Este instrumento determinou que se evitassem áreas isoladas “... *que não permitam total segurança para proteção dos recursos naturais renováveis.*”¹⁷¹, e estabeleceu também que podem ser declaradas como parques estaduais áreas que “... *possuam um ou mais ecossistemas totalmente alienados ou parcialmente alterados pela ação do homem, nos quais as espécies vegetais e animais, os seres geomorfológicos e os 'habitats' ofereçam interesse especial do ponto de vista científico, cultural, educativo e recreativo, ou onde existam paisagens naturais de grande valor cênico.*”¹⁷²

Em outubro de 1989, o Decreto Estadual n.º. 30.555, que reestruturou a SMA, ao referir-

¹⁶⁴ Lei Federal n.º. 9.985, de 18/07/2000, art. 22, § 3º.

¹⁶⁵ Decreto Federal n.º. 4.340, de 22/08/2002, art. 5º, § 2º.

¹⁶⁶ Decreto Federal n.º. 4.340, de 22/08/2002, art. 2º.

¹⁶⁷ Resolução CONAMA n.º.10, de 01/10/1993, art. 6º.

¹⁶⁸ Decreto Federal n.º. 4.297, de 10/07/2002, art. 19.

¹⁶⁹ Lei Estadual n.º. 6.884, de 29/08/1962, art. 17.

¹⁷⁰ Decreto Estadual n.º. 25.341, de 04/07/1986, art. 42.

¹⁷¹ Decreto Estadual n.º. 25.341, de 04/07/1986, art. 41.

¹⁷² Decreto Estadual n.º. 25.341, de 04/07/1986, art. 2º.

TABELA 8.2

Procedimentos e elementos necessários à criação de UCs, a serem observados pelos órgãos executores do SNUC.

Temas	Dispositivo legal	data	Enunciado
Atos administrativos	LF 9.985 Institui o SNUC	18/07 /2000	Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.
	DF 4.340 Regulamenta artigos do SNUC	22/08 /2002	Art. 40. A reavaliação de unidade de conservação prevista no art. 55 da Lei N.º 9.985, de 2000, será feita mediante ato normativo do mesmo nível hierárquico que a criou. Parágrafo único. O ato normativo de reavaliação será proposto pelo órgão executor.
	LF 9.985 Institui o SNUC	18/07 /2000	Art. 22. (...) § 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.
Estudos técnicos	LF 9.985 Institui o SNUC	18/07 /2000	Art. 22. (...) § 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.
	DF 4.340 Regulamenta artigos do SNUC	22/08 /2002	Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.
Consulta Pública	DF 4.340 Regulamenta artigos do SNUC	22/08 /2002	Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. § 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. § 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.
	LF 9.985 Institui o SNUC	18/07 /2000	Art. 22. (...) § 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas
Elementos a serem apresentados	DF 4.340 Regulamenta artigos do SNUC	22/08 /2002	Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: I – a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; (...) IV – as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.
Denominação	DF 4.340 Regulamenta artigos do SNUC	22/08 /2002	Art. 3º A denominação de cada unidade de conservação deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, dando-se prioridade, neste último caso, às designações indígenas ancestrais.
Avaliação político – territorial, econômica e social	LF 9.985 Institui o SNUC	18/07 /2000	Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que: (...) VIII- assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

TABELA 8.3 Tipos de áreas ou elementos passíveis de proteção. (normas estaduais).

Dispositivo legal	Data	Enunciado
LE 6.884	29/08/1962	Artigo 17 – O Estado poderá adquirir ou reservar áreas restritas de terras, com o objetivo de preservar um ou mais <u>vegetais ou acidentes naturais de real interesse turístico, paisagístico, científico ou histórico.</u>
DE 52.370	26/01/1970	Artigo 2.º - Ao Instituto Florestal incumbe: III – intervir no setor florestal, detendo o domínio das <u>florestas de preservação permanente</u> , e efetuar reflorestamento, como empresário florestal, com fins conservacionistas, técnicos e econômicos, de acordo com plano previamente aprovado; (...)
DE 11.138	05/02/1978	Artigo 402 – ao Instituto Florestal incumbe: IV – estudar, propor e executar medidas de conservação e de exploração racional e econômica de <u>florestas</u> : (...)
DE 25.952	29/09/1986	Artigo 4.º - A Fundação terá por objetivo contribuir para a conservação, manejo e ampliação das florestas de produção e de preservação permanente, pertencentes ou possuídas pelo patrimônio do Estado, em particular aquelas sob administração do Instituto Florestal, bem como subsidiar a pesquisa pertinente, mediante: (...) IV – a implantação de <u>florestas</u> para fins conservacionistas, técnico-científicos e econômicos;
DE 30.555	03/10/1989	Artigo 115 – O Conselho Estadual do Meio Ambiente, criado pelo Decreto nº 20.903, de 26 de abril de 1983, e alterado pelo Decreto nº 26.942, de 1 de abril de 1987, tem as seguintes atribuições: (...) IV – propor a implantação de áreas de proteção ambiental, de <u>relevante interesse ecológico e unidades ecológicas multisetoriais</u> ;
Constituição Estadual	05/10/1989	Art. 193 – O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de: (...) III – Definir, implantar e administrar <u>espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais</u> a serem protegidos, sendo a alteração e supressão, incluindo os já existentes, permitidas somente por lei; Art. 197 – São áreas de proteção permanente: (...) III – As áreas que abriguem exemplares raros da fauna e da flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de migratórios; (...) V – As paisagens notáveis; (...) Art. 198 – O Estado estabelecerá, mediante lei, os espaços definidos no inciso V do artigo anterior, a serem implantados como especialmente protegidos, bem como as restrições ao uso e ocupação desses espaços, considerando os seguintes princípios: I – Preservação e proteção da integridade de <u>amostras de toda a diversidade de ecossistemas</u> ; (...)
LE 9.509	20/03/1997	Art. 2º - A Política Estadual do Meio Ambiente tem por objetivo garantir a todos da presente e das futuras gerações. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, visando assegurar, no Estado, condições ao desenvolvimento sustentável, com justiça social, aos interesses da seguridade social e à proteção da dignidade da vida humana e, atendidos especialmente os seguintes princípios: (...) III – definição, implantação e administração de espaços territoriais e seus componentes, <u>representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos</u> ; (...) XI – preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais das espécies e ecossistemas; (...) XXI – estímulo e contribuição para a <u>recuperação da vegetação em áreas urbanas</u> , com plantio de árvores, preferencialmente frutíferas, objetivando especialmente a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal;
RES SMA 23	01/08/2002	Art. 1º - Fica criado um Grupo Técnico de Trabalho objetivando a elaboração de um Programa Especial de Conservação de Áreas Naturais Ecologicamente Importantes – PECANEI, localizadas no Estado de São Paulo. (...) Art. 3º - O PECANEI terá como objetivo a conservação, o manejo e a ampliação das <u>áreas naturais ecologicamente importantes</u> . Art. 4º - O PECANEI deverá promover: I – A elaboração de projetos que possibilitem a criação de unidades de conservação principalmente <u>Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIES</u> , com vistas, inclusive, à posterior implantação de unidades de conservação de proteção integral (...)

se ao papel do CONSEMA na criação de áreas protegidas, identifica-as como “*unidades ecológicas multisetoriais*.”¹⁷³ A Constituição Estadual, no mesmo mês e ano, indicou as áreas a serem protegidas como “espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos.”¹⁷⁴

Em 2002, a Resolução SMA nº. 23 criou o Programa Especial de Conservação de Áreas Naturais Ecológicamente Importantes – PECANEI, com o objetivo de propor a indicação de áreas a serem, em um primeiro momento, classificadas como Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIES,¹⁷⁵ considerando a sua possível transformação posterior em unidades de conservação de proteção integral.¹⁷⁶

Além desses procedimentos e orientações gerais, algumas normas estabelecem instrumentos que podem subsidiar a criação e a alteração das UCs, através da disponibilização de informações ambientais e elaboração de propostas de zoneamento ambiental.

Na esfera federal, o Ministério do Meio Ambiente - MMA é o responsável pela elaboração de relatório anual sobre a situação do meio ambiente no país, a ser submetido à apreciação do CONAMA,¹⁷⁷ e pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do IBAMA e dos órgãos estaduais e municipais competentes. Este cadastro deve apresentar dados de cada unidade de conservação, tais como informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos naturais, e aspectos socioculturais.¹⁷⁸

O IBAMA deve disponibilizar o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente,¹⁷⁹ o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA;¹⁸⁰ e a relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.¹⁸¹

A Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR implantará e manterá permanentemente atualizado Inventário de Áreas Especiais de Interesse Turístico, de Locais de Interesse Turístico e dos Bens Culturais e Naturais protegidos por legislação específica.¹⁸²

O CONAMA é o responsável por elaborar, recomendar e acompanhar a Agenda

¹⁷³ Atribuição já considerada no Decreto Estadual nº. 28.623, de 27/07/1988, que reestrutura e reorganiza o CONSEMA.

¹⁷⁴ Constituição Estadual, de 05/10/1989, art. 193.

¹⁷⁵ Categoria integrante do Grupo II do SNUC, que corresponde às UCs de Uso Sustentável.

¹⁷⁶ Resolução SMA nº. 23, de 01/08/2002.

¹⁷⁷ Decreto Federal nº. 99.274, de 06/07/1990, art. 15º.

¹⁷⁸ Lei Federal nº. 9.985, 18/07/2000, art. 50.

¹⁷⁹ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1981, art. 9º.

¹⁸⁰ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1, art. 9º.e Decreto Federal nº. 4.756, de 20/06/2003, art. 1º.

¹⁸¹ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 53.

¹⁸² Lei Federal nº. 6.513, de 20/12/1977, art. 6º.

Nacional de Meio Ambiente, com os temas, programas e projetos considerados prioritários para a melhoria da qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável do país.¹⁸³

Além desses instrumentos, apresenta-se também o ZEE como instrumento de organização do território, a ser obrigatoriamente considerado na implantação de planos e atividades públicas e privadas.¹⁸⁴ Em 2001, decreto federal dispôs sobre a presença de comissão coordenadora e comissões de coordenação estadual com caráter deliberativo e participativo; e sobre grupo de trabalho permanente, denominado Consórcio ZEE-Brasil. A comissão coordenadora teria como função apoiar os estados na execução dos seus trabalhos de zoneamento ecológico econômico, compatibilizando-os com os executados pelo governo federal. O grupo de trabalho, composto por diversas entidades estatais, foi coordenado por representante do MMA. Em 2003, o decreto que aprovou a estrutura regimental do IBAMA conferiu a este órgão a responsabilidade por desenvolver o zoneamento ambiental.¹⁸⁵

No Estado de São Paulo, em 1989, a Constituição estabeleceu como uma das finalidades do sistema de administração da qualidade ambiental: “*Realizar o planejamento e o zoneamento ambientais, considerando as características regionais e locais, e articular os respectivos planos, programas e ações.*”¹⁸⁶ O zoneamento ambiental, de competência da SMA, deve ser elaborado pela CPLA. As normas estaduais, contudo, não estabelecem instâncias de integração com outros agentes ou os produtos originados destas atividades.

Os agentes envolvidos com a elaboração e disponibilização das informações na SMA são a DRPE, a CPRN, o IF, o DEPRN, a Fundação Florestal e o CONSEMA.

Na década de 70, a DRPE, vinculada ao IF, tornou-se a unidade responsável pela elaboração do cadastro e pelo inventário de todas as reservas florestais e parques de propriedade do Estado.¹⁸⁷ Em 1986, o DEPRN assumiu a responsabilidade de manter cadastro das áreas florestadas do estado e áreas de refúgio de animais silvestres;¹⁸⁸ e a Fundação Florestal, criada naquele mesmo ano,¹⁸⁹ foi incumbida de elaborar inventário florestal e acompanhar a evolução da cobertura vegetal do estado.

¹⁸³ Decreto Federal nº. 99.274, de 06/07/1990, art. 7º.

¹⁸⁴ Decreto Federal nº. 4297, de 10/07/2002, art. 2º.

¹⁸⁵ Decreto Federal nº. 4756, de 20/06/2003, art. 2.

¹⁸⁶ Constituição Estadual, de 05/10/1989, art. 193, inciso XXI.

¹⁸⁷ Decreto Estadual nº. 52.370, de 26/01/1970, art. 8º.

¹⁸⁸ Decreto Estadual nº. 24.715, de 07/02/1986, art.11º.

¹⁸⁹ Lei Estadual nº. 5.208, 01/07/1986

Em 1989, a SMA, como órgão central do Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA,¹⁹⁰ assumiu a competência pela “organização e implantação de sistemas integrados de informações necessárias à adequada execução da Política Estadual do Meio Ambiente.”¹⁹¹ A Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental - CINP, à qual se subordinavam os institutos de pesquisa, era a unidade diretamente responsável por ações nesse sentido. Em 2003, esta coordenadoria foi extinta, permanecendo o Grupo de Assistência Técnica e Informações Ambientais diretamente vinculado ao gabinete do Secretário do Meio Ambiente.¹⁹²

Em 1997, a lei da Política Estadual de Meio Ambiente determinou que a SMA publicasse no Diário Oficial do Estado, até o dia 31 de março de cada ano, o Relatório Anual da Qualidade Ambiental no Estado de São Paulo, o qual deveria ser apreciado pelo CONSEMA.¹⁹³

Em relação aos parques ecológicos estaduais, praticamente inexistem orientações a respeito de sua criação. Segundo a única lei geral referente a unidades com esta denominação — Lei Estadual n.º. 3.743, de 1983, a qual estabeleceu normas de estímulo para a criação desses parques e de parques florestais nos municípios, depreende-se que estes deverão ser localizados em áreas urbanas ou “*o mais próximo possível dela*”¹⁹⁴, sendo que as áreas de propriedade do estado aí situadas a partir dessa data deveriam ser preservadas com o intuito de, “*em convênio, criar parques ecológicos e parques florestais.*”¹⁹⁵ Esta lei não estabelece nenhum outro critério além deste.

Os agentes estatais responsáveis pela execução das ações necessárias não foram claramente identificados, estando explícito no artigo 2º apenas que “*a criação desses parques obedecerá à orientação dos órgãos técnicos competentes*”. Apesar de ter sido estabelecido o prazo de noventa dias, após a publicação, para a regulamentação desta lei, decorridos vinte e um anos isto ainda não foi realizado.

As poucas indicações a respeito das definições e dos objetivos destes parques parecem apresentar alguma similaridade com outras denominações referidas em diversos documentos

¹⁹⁰ Posteriormente, em 1997, com a instituição da Política Estadual do Meio Ambiente, transformado em SEAQUA – Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental.

¹⁹¹ Decreto Estadual n.º. 30.555, de 3/10/1989, art. 2º.

¹⁹² Decreto Estadual n.º. 47.604, de 28/01/2003, art. 1º.

¹⁹³ Lei Estadual n.º. 9.509, de 20/03/1997, art. 16º.

¹⁹⁴ Lei Estadual n.º. 3.743, de 09 de junho de 1983.

¹⁹⁵ Lei Estadual n.º. 3.743, de 09 de junho de 1983, art. 4º. Estabelece normas de estímulo para a criação de parques ecológico e de parques florestais nos municípios.

legais, principalmente “Parques Metropolitanos” e “Bosques Metropolitanos”, também localizados nas áreas urbanas ou periurbanas. Em 1976, artigo vetado da Lei Estadual nº. 1.172, que delimitava as áreas de proteção de mananciais, estabelecia que o estado deveria, “*segundo um programa a ser fixado por decreto e a iniciar-se em 1977*”, reservar “...no mínimo 0,5% de suas respectivas áreas de proteção para implantação de parques metropolitanos situados junto aos corpos de água principais e destinados ao esporte, ao lazer e à recreação da população.”¹⁹⁶ Em 1989, a criação do Parque Ecológico do Guarapiranga integrava-se ao “*Programa Grandes Bosques Metropolitanos, sendo posteriormente aberto à visitação e lazer públicos na forma a ser disciplinada pela Secretaria do Meio Ambiente, à qual caberá, também, a implantação do Parque.*”¹⁹⁷ No entanto, não foram identificadas outras referências legais relacionadas a estes tipos de parques.

Além da legislação de proteção aos mananciais, os zoneamentos propostos e as diretrizes estabelecidas pelas APAs próximas aos grandes centros poderiam também fornecer orientações para a criação destes parques e para a gestão das unidades ali existentes, incorporando-os às suas estratégias de conservação ambiental. Especificamente no caso dos Parques Ecológicos do Tietê e do Guarapiranga situados na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, devem ser consideradas as diretrizes estabelecidas pela APA Estadual da Várzea do Rio Tietê e as Áreas de Proteção aos Mananciais da Grande São Paulo; na região de Campinas, a APA estadual Piracicaba e a APA municipal campineira, nas proximidades do PEMEJS.

As justificativas para a criação do PEMEJS especificam que: “... tais terras, inseridas na região urbana do município de Campinas e no centro de região densamente povoada, favorecem o desenvolvimento de atividades culturais e de lazer direcionadas para educação ambiental.”; possuem também valores históricos relativos à expansão cafeeira do estado, valores paisagísticos e valores arquitetônicos, os quais precisam ser protegidos e recuperados.

Dentre as providências requeridas pelo Decreto Estadual que criou o PEMEJS, em 1987, constava a determinação para que a Procuradoria Geral do Estado - PGE providenciasse o memorial descritivo da área. Em 2000, as áreas técnicas vinculadas ao PEMEJS e ao Instituto

¹⁹⁶ Artigo 35, vetado, da Lei Estadual nº. 1.172 de 17/11/1976, que delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o artigo 2º de Lei nº 898, de dezembro de 1975, que estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas e dá providências correlatas.

¹⁹⁷ Decreto Estadual nº. 30.442, de 20/09/1989, art. 2º,

Biológico - IB sugeriram uma demarcação definitiva para o parque¹⁹⁸. No entanto, até o momento, a definição quanto aos limites do PEMEJS ainda não foi oficializada.

8.1.2 Etapa 2: Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs

O CONAMA é a instância de integração e decisora quanto à possível incorporação ao SNUC de UCs estaduais e municipais que possuam outros objetivos de manejo, diferentes daqueles estabelecidos pelas categorias do SNUC, unidades que, *"...concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção."*¹⁹⁹

Outras definições acerca das UCs como integrantes do *"patrimônio cultural"* ou como *"áreas especiais de interesse turístico"* introduziram novas instâncias de integração à gestão das unidades.

A lei de criação do SNUC estabeleceu as principais definições relacionadas ao planejamento e à implementação de UCs, aos tipos e conceitos gerais tais como: conservação da natureza; diversidade biológica; recurso ambiental; preservação; conservação; manejo, etc. A UC é definida como *"... 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."*²⁰⁰

Esta legislação dividiu as UCs em dois grupos, cada um composto por diversas categorias, com características e objetivos específicos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável²⁰¹; estabeleceu também a figura do mosaico: conjunto de UCs situadas próximas, abrangendo seus entornos e corredores ecológicos. As áreas protegidas que não pertencessem às categorias estabelecidas pelo SNUC deveriam ser *"... reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta*

¹⁹⁸ Processo SAA 40 430/91, em abril de 2000.

¹⁹⁹ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 6º. § único.

²⁰⁰ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 2º.

²⁰¹ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 7º.

lei.”.²⁰² Isto não pressupõe que “...o regime jurídico de áreas protegidas já criadas com base em outras legislações devesse ser alterado, mas apenas que isto seria conveniente, sob o aspecto da eficiência administrativa.”(MACHADO, 2000, p. 784). No entanto, seria “...clara desobediência ao princípio constitucional da supremacia da norma geral federal, em matéria de meio ambiente (art. 24 da Constituição Federal) se alguns destes entes políticos se utilizassem dos nomes das Unidades de Conservação constantes da Lei 9.985 e dessem para essas (suas) unidades outro regime jurídico” (MACHADO, 2000, p. 784).

Outras definições relacionadas à figura jurídica da UC podem ser encontradas na legislação federal. Em 1987, o CONAMA estabeleceu que as UCs são sítios ecológicos de relevância cultural,²⁰³ em 1988, a Constituição Federal ²⁰⁴conceituou os sítios de valor ecológico e científico como patrimônio cultural brasileiro. Em 1997, foram consideradas passíveis de serem transformadas em Áreas Especiais de Interesse Turístico, a serem instituídas por decreto mediante proposta do Conselho Nacional de Turismo - CNTUR, o qual atuaria enquanto instância de integração neste setor. Neste caso, ficou definido como competência da EMBRATUR a elaboração de estudos e levantamentos necessários, com a apreciação prévia, dentre outros órgãos, do IBAMA.²⁰⁵

No Estado de São Paulo, no início da década de 60, a definição da categoria de UC Parque Estadual estava vinculada à presença de florestas nativas consideradas remanescentes. Em 1972, estas UCs foram definidos também como “Zonas de Interesse Turístico”. O Regulamento de Parques Paulistas, em 1986, adotou o mesmo conceito estabelecido anteriormente no Regulamento de Parques Nacionais, com exceção da caracterização destas áreas como “extensas”, que foi excluída do conceito estadual: “... áreas geográficas delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo.”.²⁰⁶

Atualmente, Resolução da Secretaria da Casa Civil instituiu um grupo técnico junto ao Comitê Técnico de Qualidade da Gestão Pública, objetivando aprofundar o diagnóstico e elaborar propostas para a gestão das AEPs no Estado de São Paulo, considerando a necessidade

²⁰² Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/20008, art. 55.

²⁰³ Resolução CONAMA 04 e 11, respectivamente, de 18/06/1987 e de 03/12/ 1987

²⁰⁴ Constituição Federal, art. 216.

²⁰⁵ Lei Federal nº. 6.513, de 20/12/1997, art. 1º.

²⁰⁶ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 1º.

da implantação de um novo modelo de gestão desses espaços. Dentre as metas propostas consta a elaboração de novas definições para categorias de manejo de áreas especialmente protegidas.²⁰⁷

Em relação ao tipo de unidade denominado parque ecológico, a única norma geral relacionada, a Lei Estadual nº. 3.743, de 1983, não explicitou o que são e quais os seus objetivos gerais, indicando apenas que devem se transformar em "*pontos de encontro da comunidade*". A Tabela 8.4 contém esta informação e os principais objetivos específicos identificados nas normas relacionadas à criação das unidades Tietê, Guarapiranga e do Monsenhor Emílio José Salim.

A intenção de implantar um parque ecológico em área situada na várzea do rio Tietê — e não propriamente a sua criação — surgiu sete anos antes da única norma geral específica a respeito desse tipo de parque. Em 1976, através do Decreto Estadual nº. 7.868, art. 1º., foram declaradas de utilidade pública áreas onde seriam realizadas “...*retificação do rio Tietê, construção de sistema viário, urbanização e implantação de parque ecológico.*”. O objetivo destas ações era a recuperação e o beneficiamento desses locais. Em 1986, o decreto que reorganizou o DAEE tornou mais claros os objetivos a serem atingidos com a implantação do parque, mesclando, no entanto, o entendimento do parque enquanto um espaço territorial especialmente protegido e enquanto unidade organizacional vinculada a uma das diretorias do DAEE. Neste sentido, definiu como “jurisdição” do Parque Ecológico do Tietê: “... *coordenar e controlar a proteção dos mananciais, o aproveitamento múltiplo das várzeas e, em especial, a ocupação ordenada das margens do rio Tietê, mantendo estreito relacionamento com entidades afins, em atividades de lazer, esportes, pesquisa e proteção da flora e da fauna.*”²⁰⁸

Em 1989, o decreto de criação do Parque Ecológico do Guarapiranga explicitou que seus objetivos seriam: “... a proteção dos mananciais hídricos da Região Metropolitana de São Paulo, a recuperação de tributários do reservatório de Guarapiranga e o plantio maciço de árvores, dentro do Programa Grandes Bosques Metropolitanos”. O mesmo artigo acrescentou que “posteriormente deverá ser aberto à visitação e lazer públicos na forma a ser disciplinada pela Secretaria do Meio Ambiente, à qual caberá, também, a implantação do Parque.”.

O decreto de criação do PEMEJS, situado em Campinas, não explicitou seus objetivos. No entanto, a partir de algumas das justificativas para sua criação — os “considerandos” —, pode-se inferir alguns dos objetivos pretendidos. Nestes está registrada a intenção de possibilitar

²⁰⁷ Resolução Casa Civil nº. 06, de 14/01/2004, art. 2º.

²⁰⁸ Decreto Estadual nº. 26.479, de 17/12/1986, art. 35.

TABELA 8.4

Objetivos dos Parques Ecológicos, de acordo com a legislação geral e específica das unidades.

Legislação	Objetivos	Instrumento jurídico
Geral	Artigo 3º - O Estado orientará, também, a construção, no parque ecológico e nos parques florestais, de locais apropriados à recreação e ao lazer da população, de todas as idades, para permitir que eles se transformem em <u>ponto de encontro da comunidade</u> .	LE 3.743, de 09/06/1983. Estabelece normas de estímulo para a criação de parques ecológicos e de parques florestais nos municípios.
Parque Ecológico Tietê	Artigo 1º. Ficam declaradas de utilidade pública, a fim de serem desapropriadas pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (.....) compreendendo esses imóveis áreas situadas na Bacia do Alto Tietê, <u>para serem recuperadas e beneficiadas</u> com a retificação do rio Tietê, construção de Sistema Viário, Urbanização e Implantação de Parque Ecológico, (...) tendo sido excluídas as áreas reservadas à Bacia de Acumulação das Águas da Barragem da Usina Elevatória Edgard de Souza e das áreas já desapropriadas para a retificação do rio Tietê em Osasco.	DE 7.868 30/04/1976. Declara de Utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terra situadas em Município da Região da Grande São Paulo, necessárias ao DAEE do ESP
	Art. 35 – Ao Parque Ecológico do Tietê, da Diretoria da Bacia do Alto Tietê e Baixada Santista, cabe, em sua área de jurisdição, <u>coordenar e controlar a proteção dos mananciais, o aproveitamento múltiplo das várzeas e, em especial, a ocupação ordenada das margens do rio Tietê</u> , mantendo estreito relacionamento com entidades afins, em atividades de lazer, esportes, pesquisa e proteção da flora e da fauna.	DE 26.479, 17/12/1986. Reorganiza o DAEE
Parque Ecológico Guarapiranga	Artigo 2º. - O Parque Ecológico de Guarapiranga terá como objetivo a proteção dos mananciais hídricos da Região Metropolitana de São Paulo, a recuperação de tributários do reservatório de Guarapiranga e o plantio maciço de árvores, dentro do Programa Grandes Bosques Metropolitanos, sendo posteriormente aberto à visitação e lazer públicos na forma a ser disciplinada pela Secretaria do Meio Ambiente, à qual caberá, também, a implantação do Parque.	DE 30.442 de 20/09/1989. Cria o Parque Ecológico de Guarapiranga
Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim	Considerando que as terras da Fazenda Experimental Matto Dentro, situadas no município de Campinas e incorporadas ao patrimônio do Estado, sob administração do Instituto Biológico da Secretaria da Agricultura, apresentam condições para serem transformadas em Parque Ecológico, <u>proporcionando a recuperação ambiental, com plantio de bosques, implantação de lagos e recuperação de edificações históricas, para fruição da população da região;</u> Considerando que tais terras, inseridas na região urbana do município de Campinas e no centro de região densamente povoada, favorecem o desenvolvimento de atividades culturais e de lazer direcionadas para educação ambiental; e considerando a necessidade de preservar e recuperar os valores históricos relativos à expansão cafeeira do Estado, os valores paisagísticos e os valores arquitetônicos contidos naquela área, Decreta: Artigo 1º. - A área atualmente ocupada pela Fazenda Experimental Matto Dentro, dependência do Instituto Biológico de Campinas, da Secretaria da Agricultura, passa a constituir o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim. Artigo 2º. - A Comissão constituída pelas Secretarias do Meio Ambiente, da Agricultura e da Cultura, sob coordenação da primeira, proporá ao Governador do Estado, dentro de 30 (trinta) dias contados da data da publicação deste decreto, as providências necessárias à implantação do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, oferecendo, ainda, projeto urbanístico que assegure meios e locais apropriados à recreação e ao lazer da população. Parágrafo único – No prazo previsto no caput , a Procuradoria Geral do Estado deverá providenciar memorial descritivo da área da Fazenda Experimental Mato Dentro.	DE 27071 de 08/06/1987. Cria o PEMEJS

a “*fruição da população da região*”, a partir da recuperação ambiental e de edificações históricas da área e do desenvolvimento de atividades culturais e de lazer voltadas à educação ambiental; ao mesmo tempo, preservar e recuperar “...os valores históricos, relativos à expansão cafeeira do estado, os valores paisagísticos e os valores arquitetônicos contidos naquela área.”. No artigo 2º, ao estabelecer orientações relativas à implantação do parque, explicitou novamente a intenção de oferecer “...meios e locais apropriados à recreação e ao lazer da população.”²⁰⁹

Cinco anos antes da criação do parque²¹⁰, um dos seus elementos, a sede da antiga fazenda cafeeira, já havia sido definido enquanto monumento de interesse histórico e arquitetônico, o que vinculava o local ao CONDEPHAAT. Esta entidade, teoricamente, poderia, a partir de então, vir a apoiar a integração dos agentes interessados na conservação daquele espaço territorial.

8.1.3 Etapa 3: Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos

De acordo com a legislação federal, os conselhos das UCs deverão empreender esforços para integrar as unidades com as demais áreas protegidas e também com o seu entorno. Neste sentido, também deverão manifestar-se com relação ao licenciamento ambiental para obras ou atividades potencialmente causadoras de impactos na unidade, na sua zona de amortecimento ou nos corredores ecológicos. No Estado de São Paulo, algumas autorizações a respeito do uso dos recursos nas UCs dependem também de parecer do CONSEMA e outras deverão estar previstas no Plano de Manejo.

As normas federais sobre o uso dos recursos concernentes ao conjunto das UCs focalizam principalmente a proteção da biodiversidade, instalações possíveis, condições de uso e ocupação da área pelas populações tradicionais e licenciamento de obras ou atividades nas UCs ou em seu entorno.

Em relação ao uso dos recursos internos das UCs, a lei de criação do SNUC proibiu “...quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.”²¹¹ No período anterior à elaboração do

²⁰⁹ Decreto Estadual nº. 27.071, de 08/06/1987.

²¹⁰ Resolução 034, de 10/05/1982

²¹¹ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/20008, art. 28.

Plano de Manejo, as únicas atividades e obras permitidas são as que visam “garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.”²¹²

Esta lei também estabeleceu orientações gerais relacionadas à pesquisa e ao uso público, a serem consideradas nos programas da unidade. Novas orientações estão previstas em futura regulamentação da categoria parque nacional. Em 1979, no entanto, a legislação exclusivamente voltada aos parques administrados pela União já especificava normas que vedavam a entrada de objetos, realização de atividades, uso dos recursos existentes e introdução de novas espécies que pudessem vir a prejudicar a fauna e flora presentes; cuidados com as instalações e intervenções na área; destino dos resíduos; e residências permitidas.²¹³

Desde 1990, com a Resolução CONAMA nº. 13, o licenciamento de empreendimentos ou de atividades situados no entorno de UCs — em um raio de dez quilômetros — que possam vir a afetar a biota requerem autorização do responsável pela sua administração.²¹⁴ Com a regulamentação do SNUC, em 2002, o conselho da UC deverá “...*buscar a integração da UC com as demais unidades e espaços territoriais protegidos e com seu entorno.*”²¹⁵ A partir de então, este conselho deve manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC, em sua zona de amortecimento ou nos corredores ecológicos.

No âmbito estadual, a legislação que estabeleceu diretrizes e normas para o uso dos recursos e dos espaços de áreas protegidas preocupava-se, no início dos anos 60, com a utilização dos caminhos ou das estradas; com as construções de abrigos e moradias sem autorização competente; com o destino dos resíduos; e com as práticas de atos que denegrissem os elementos tais como escrever ou desenhar sobre árvores, grutas, etc.²¹⁶

A partir de 1996, algumas resoluções da SMA tratam do licenciamento de diversos tipos de empreendimentos ou atividades de maneira diferenciada, no caso de existirem possibilidades de que venham a afetar UCs, de maneira geral, ou sua área de entorno, geralmente descrita como um raio de dez quilômetros. As atividades referem-se a “...*sistemas urbanos de esgotamento*

²¹² Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/20008, art. 28, § único.

²¹³ Decreto Federal nº. 84.017, de 19/09/1979.

²¹⁴ Resolução CONAMA nº. 13, de 06/12/1990, art. 2º.

²¹⁵ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art. 20.

²¹⁶ Lei Estadual nº. 6.884, de 29/08/1962.

*sanitário para municípios entre 5.000 e 30.000 habitantes;*²¹⁷ à *“implantação de uma faixa adicional contígua”* e a *“obras para melhorias geométricas, implantação de praças de pedágio”* e outras em rodovias;²¹⁸ à *“disposição final de resíduos da construção civil (...) e de resíduos inertes.”*²¹⁹ Em geral, nestes casos, independente de outras providências necessárias, a unidade regional da CETESB deverá consultar o DAIA para manifestação sobre o procedimento requerido. No caso de outorga para a realização de pesquisa mineral localizada nestas áreas, o DNPM exige do interessado a obtenção de *“...assentimento para a realização de pesquisa mineral”*²²⁰ junto ao DEPRN, o qual, para a sua emissão, deverá providenciar a manifestação dos órgãos gestores da UC.²²¹

Especificamente em relação aos parques estaduais, na década de 60, as normas relativas à proteção da biodiversidade estabeleciam regras para a caça e pesca,²²² a serem seguidas após autorização do Conselho Florestal e das divisões competentes da Secretaria da Agricultura; e sobre a introdução de espécies.²²³ Neste último caso, cabia ao conselho orientador de cada parque deliberar a respeito.

A partir de 1986, com a edição do regulamento dos parques estaduais, buscou-se respeitar a integridade dos ecossistemas naturais abrangidos. Em geral, as normas tratam de aspectos relacionados à biodiversidade, às instalações existentes ou a serem implementadas, às populações residentes, ao destino dos resíduos; e a práticas tais como o uso do fogo.

As regras mais diretamente relacionadas com a biodiversidade referem-se à coleta de produtos; à perseguição e abate da fauna; ao corte e plantio de árvores; à introdução e eliminação de espécies; etc.. Em geral, se previstos no regulamento ou no Plano de Manejo, a autorização para casos especiais é de competência da administração do parque. No caso do controle de doenças e pragas, todavia, sua condução apenas poderia ser realizada com base em projeto científico, após autorização da direção do IF e parecer do CONSEMA.²²⁴

Outras normas relacionadas às intervenções referem-se à permissão, nas áreas dos

²¹⁷ Estes sistemas poderiam ser dispensados da necessidade de obtenção de licença prévia, com exceção de alguns casos, dentre eles aquele em que a implantação das obras interfira em áreas circundantes das UCs, podendo causar impacto à biota protegida. Resolução SMA 19, de 22/03/1996.

²¹⁸ Resolução SMA nº. 81, de 01/12/1998, art. 1º.

²¹⁹ Resolução SMA nº. 41, de 17/10/2002, art. 1º.

²²⁰ Resolução SMA nº.4, de 22/01/1999, art. 3º.

²²¹ Resolução SMA nº. 4, de 22/01/1999.

²²² Lei Estadual nº. 6.884, de 29/08/1962, arts. 6º., 8º. e seu regulamento, Decreto Estadual nº. 41.626, de 30/01/1963, art. 6º.

²²³ Lei Estadual nº. 6.884, de 29/08/1962, art. 16.

²²⁴ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art 18.

parques, para a construção de campos de pouso, obras de aterro, escavações, contenções de encostas ou atividades de correções do solo.²²⁵ Não são permitidas obras de barragens, hidrelétricas, de controle de enchentes, de retificação de leitos e outras atividades que possam alterar as condições hídricas naturais, e qualquer projeto de aproveitamento limitado e local dos recursos hídricos deverá restringir-se ao indicado no seu Plano de Manejo.²²⁶

As demais normas especificam, dentre outros, que o uso de residências na área do parque, devidamente regulamentado quando da aprovação do Plano de Manejo, só será admitido aos que exercerem funções inerentes ao manejo; os resíduos devem ser destinados de maneira a não interferir na paisagem e tornarem-se inócuos para o ambiente;²²⁷ a prática de fogo só será usada como técnica quando previsto no Plano de Manejo; os eventos a serem realizados deverão possuir relação com os objetivos do parque.²²⁸

As instalações necessárias à infra-estrutura²²⁹ deverão passar por estudos de integração paisagística e ser aprovadas pela direção do IF, com parecer do CONSEMA. A partir de 1986, o regulamento de parques vedou a execução de obras que visassem a construção de teleféricos, rodovias, barragens, aquedutos, oleodutos, linhas de transmissão e outras que não sejam de interesse do parque.²³⁰ Em 1989, foi acrescentado parágrafo único abrandando esta restrição, possibilitando a realização de obras “... *consideradas de utilidade, de necessidade pública ou de interesse social, que não comprometam a integridade dos atributos que justificam a proteção do parque estadual, atestado pelos órgãos oficiais competentes, mediante estudo prévio do impacto ambiental a que se dará publicidade.*”²³¹ Esta nova regra favoreceu as intervenções necessárias à implementação do Parque Ecológico do Tietê, que estariam sendo realizadas na mesma data.²³²

Especificamente direcionadas aos parques ecológicos, não existem normas estabelecidas no âmbito do estado. Estas unidades devem atender às orientações estabelecidas, de maneira geral, às UCs de Proteção Integral e à categoria Parque Estadual.

²²⁵ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, arts. 8º. e 28.

²²⁶ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 9º.

²²⁷ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, arts. 22 e 29.

²²⁸ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 37.

²²⁹ Em 1962, de acordo com a Lei Estadual nº. 6.884, art. 16, cabia ao Conselho Orientador do parque aprovar **ad referendum** do Diretor de Serviço Florestal, as construções e benfeitorias a serem realizadas.

²³⁰ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 24.

²³¹ Decreto Estadual nº. 29.762, de 20/03/1989.

²³² Folha de SP, em 03/04/1989, p. C-1.

8.1.4 Etapa 4: Prioridades e estratégias para ação

Nesta etapa, cabe considerar as normas que incidem sobre a elaboração do Plano de Manejo da unidade e também dos programas de ação que dele se derivam.

Em relação ao Plano de Manejo, a legislação federal estabeleceu a presença dos conselhos de unidades de conservação como elementos que garantem a participação da comunidade, e também como controle das atividades de elaboração e implementação. Aos conselhos de mosaico compete propor diretrizes para integrar as ações voltadas ao monitoramento e à avaliação dos planos. No âmbito estadual, o CONSEMA é o órgão responsável pela aprovação dos planos de manejo elaborados pelo IF.

A lei de criação do SNUC definiu o Plano de Manejo como “... documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.”²³³ Todas as unidades deverão elaborar este plano em um período de cinco anos a partir da data de sua criação.²³⁴ Este documento deverá abranger a zona de amortecimento e os corredores ecológicos, e explicitar medidas para promover a integração com tais áreas.²³⁵ Em 2002, o regulamento do SNUC definiu o prazo de seis meses para que os órgãos executores elaborassem roteiros metodológicos básicos para a elaboração de planos de manejo, uniformizando conceitos e metodologias e fixando diretrizes para a elaboração, a implementação e a revisão do documento. Os planos deverão prever, dentre outras, normas e restrições relativas à visitação pública²³⁶, e possíveis autorizações para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços nas UCs. Os responsáveis pela elaboração são os órgãos executores do SNUC, que deverão aprová-lo através de portaria.²³⁷ Os conselhos das UCs têm competência para “...acompanhar a sua elaboração e garantir seu caráter participativo.”²³⁸ Além destas, não foram ainda estabelecidas, no âmbito federal, normas específicas para a elaboração de planos de manejo e programas de manejo, voltadas à categoria parque nacional, estadual ou natural

²³³ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 2º., XVII.

²³⁴ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 27, § 3.

²³⁵ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art. 27.

²³⁶ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2008, art. 11.

²³⁷ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 12.

²³⁸ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art. 12.

municipal.

No Estado de São Paulo, em 1962, a Lei Estadual nº. 6.884, que dispõe sobre os parques e florestas estaduais, já estabelecia, em seu artigo nº.16, que caberia ao conselho diretor de cada parque aprovar **ad referendum** do Serviço Florestal do Estado, o plano diretor e o regulamento do parque. Em 1986, o regulamento dos parques estaduais paulistas estabeleceu que o Plano de Manejo seria elaborado pelo IF e submetido à aprovação do CONSEMA. Os decretos de criação de cada parque deverão especificar prazos dentro dos quais será executado e aprovado o respectivo Plano de Manejo. Para aqueles parques já existentes, o IF terá o prazo máximo de cinco anos para a elaboração. Estes planos deverão sofrer revisão periódica a cada cinco anos.²³⁹ Além disso, para cada parque estadual, quando da aprovação de seu Plano de Manejo, deverá ser baixado regimento interno “...*que particularizará situações peculiares tendo como base o presente regulamento.*”²⁴⁰

Neste regulamento dos parques paulistas, entende-se por Plano de Manejo, “...o projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um parque estadual, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades.”²⁴¹ O seu objetivo é “...compatibilizar a preservação dos ecossistemas protegidos com a utilização dos benefícios deles advindos.”²⁴² Esta lei também estabelece o conteúdo do plano e, neste, o zoneamento previsto e os temas a respeito dos quais deverá estabelecer condições específicas e autorização para realização tais como as intervenções em geral — obras, atividades de correções do solo, alterações das condições hídricas e interferências na fauna — e prática do fogo e residências autorizadas.

No mesmo ano da edição do regulamento de parques, 1986, com a aprovação dos seus estatutos, a Fundação Florestal passou a ser também responsável pela elaboração de planos que visassem, dentre outros, a utilização de áreas naturais e outras com potencial para uso recreacional e educativo, bem como planos de manejo da paisagem.

Em 2001, a Deliberação CONSEMA nº. 04, de 06 de junho, em seu artigo 1º, criou a Comissão Especial de Biodiversidade, Florestas e Parques e Áreas Protegidas e estabeleceu, entre suas atribuições, o acompanhamento de todos os planos de manejo dos parques estaduais.

²³⁹ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 43.

²⁴⁰ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 49.

²⁴¹ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 6.

²⁴² Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 5º.

Em 2004, Resolução da Casa Civil instituiu grupo técnico com a atribuição, dentre outras, de criar força tarefa para a elaboração dos planos de manejo para áreas especialmente protegidas.²⁴³

Em relação aos parques ecológicos do estado, verifica-se que apenas o Parque Ecológico do Guarapiranga, por determinação do Ministério Público, elaborou a primeira fase do seu Plano de Manejo. Em 1986, o Decreto Estadual nº. 26.479, que reorganizou o DAEE, estabeleceu que o Serviço Técnico de Engenharia e Pesquisa teria a atribuição de “...realizar estudos, planejar, controlar e desenvolver projetos para ocupação das áreas do Parque Ecológico do Tietê.”²⁴⁴ Em 2000, foi constituído um grupo de trabalho com o objetivo de realizar estudos para a elaboração do Plano de Manejo deste parque.²⁴⁵ Até o final de 2003, todavia, não havia informações a respeito da finalização deste trabalho.

Quanto ao PEMEJS, não existe qualquer documento oficial que mencione a elaboração de um Plano de Manejo, a despeito da exigência do Regulamento de Parques Paulistas, de 1986, de que o decreto de criação de cada parque estadual determinasse o prazo em que seria executado e aprovado o respectivo plano de manejo²⁴⁶. Em 1995, o Projeto de Lei nº. 756, que propôs a criação de conselho gestor no PEMEJS, sugeriu, dentre suas atribuições, “... indicar ao poder público estadual as atividades e serviços que venham a realizar com as finalidades para as quais foi instituído o parque ecológico.”²⁴⁷ Mesmo neste projeto, não se observa nenhuma citação sobre a necessidade de elaboração de Plano de Manejo para o parque. Em 1996, técnicos da Fundação Florestal, vinculados ao PEMEJS, diante da possibilidade de ser editado novo decreto estabelecendo as bases para os processos de parcerias no parque, solicitaram que fosse incluída, como atribuição do estado, “...a aprovação do Plano Diretor do Parque Ecológico e sua revisão periódica”, ao invés de apenas o acompanhamento dos trabalhos executados pelo município.²⁴⁸ Tais propostas, todavia, não prosperaram no âmbito da SMA.

8.1.4.1 Programas de manejo

O IBAMA, como responsável pela gestão das UCs federais e órgão de apoio à

²⁴³ Resolução Casa Civil nº. 06, de 14/01/2004, art 2º.

²⁴⁴ Decreto Estadual nº 26.479, 17/12/1986, art 36

²⁴⁵ Portaria DAEE nº. 237, de 28/03/2000.

²⁴⁶ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 43.

²⁴⁷ Projeto de Lei nº. 756, de 1/11/1995, art 2.

²⁴⁸ Parecer CJ 62/96. Processo SMA 322/95. págs 148.

implementação das áreas protegidas, elaborou, em 1999, documento intitulado “Guia do Chefe de UC”, no qual explicitou diretrizes envolvendo diversos temas e uma série de procedimentos a serem estabelecidos na elaboração e implementação de processos de planejamento nas unidades. O Plano de Manejo, segundo sua orientação, deverá propor áreas de atuação de acordo com programas temáticos, também denominados programas de manejo (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 1996).

Estes programas voltam-se para áreas estratégicas internas e externas, especialmente a sua zona de amortecimento. Internamente, os programas temáticos se classificam em programas de proteção e manejo; pesquisa e monitoramento²⁴⁹; e educação ambiental e visitação. Externamente, excluem o programa de manejo e acrescentam os programas de integração externa e de alternativas de desenvolvimento (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 2002).

O programa de integração com a zona de influência visa reduzir impactos sobre a unidade de conservação derivados de seu entorno, bem como evitar o isolamento da área através das ações de manejo desenvolvidas. A primeira proposta de roteiro metodológico, de 1996, reunia nesses programas as áreas de relações públicas, educação ambiental, controle ambiental e incentivos a alternativas de desenvolvimento (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 1996).

As normas incidentes sobre os programas de gestão, de acordo com levantamento realizado nas instâncias federais e estaduais, incidentes sobre os parques, inclusos os ecológicos, referem-se essencialmente aos temas de proteção, educação ambiental, pesquisa e visitação ou uso público, conforme segue.

Programa de proteção

A partir da criação da UC, e mesmo anteriormente à elaboração do Plano de Manejo, “...devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização.”²⁵⁰ São autoridades competentes para lavrar autos de infração ambiental e instaurar processo administrativo funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, designados para as

²⁴⁹ O roteiro anterior unia pesquisa e monitoramento ambiental sob a denominação de programa conhecimento.

²⁵⁰ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art. 15.

atividades de fiscalização.

Os programas de proteção devem considerar as normas de uso editadas para a UC e também para a categoria na qual se enquadram, além da legislação geral relacionada ao controle e penalização de infrações ambientais. Estas estabelecem, de maneira geral, os tipos de infrações e suas penalidades, além dos agentes sobre os quais devem incidir. A Lei Federal nº. 9.605, denominada Lei de Crimes Ambientais, de 1998, focaliza danos causados, de maneira geral, ao meio ambiente, aos recursos naturais e ao patrimônio. Em algumas situações, refere-se explicitamente a danos às UCs ou a seus recursos naturais, ou coloca a localização em UCs como fator agravante para as infrações gerais praticadas contra o meio ambiente. Em geral, proíbem-se tanto as atividades que agridam diretamente os recursos naturais, quanto as que impeçam a sua regeneração. Esta norma determina a responsabilidade daquele agente público que “... *sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.*”²⁵¹ Em 1965, o novo Código Florestal já estabelecia que as autoridades que se omitissem ou facilitassem, por consentimento legal, a prática do ato lesivo também estariam sujeitas às suas penalidades.²⁵²

Em 1981, a lei federal que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente determinou que o Ministério Público da União e dos estados teria legitimidade para propor ação de responsabilidade criminal por danos causados ao meio ambiente. No caso de omissão das autoridades estaduais ou municipais, caberia ao MMA a aplicação das penalidades.²⁵³ Esta norma impôs, em seu artigo 14, a necessária reparação, restauração e a correção de lesões ao meio ambiente. Levando em conta “... *que a grande maioria das omissões do poder público acarreta danos ambientais certos*” (MIRRA, 2003, p.44), a ação civil pública ambiental poderia ter também por objeto induzir o cumprimento e a realização de políticas públicas ambientais. A finalidade da ação poderá constituir não só a “...*reparação propriamente dita do dano, como também ter como objeto a supressão da atividade ou omissão lesiva ao meio ambiente.*”²⁵⁴ A partir de 1985, com a edição da Lei Federal nº. 7.347, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, as iniciativas relacionadas ao controle e à formalização das ações necessárias à imposição das normas voltadas à proteção ambiental, até

²⁵¹ Lei Federal nº. 9.605, 12/12/1998, art. 2.

²⁵² Lei Federal nº. 4.771, de 15/09/1965, art. 29.

²⁵³ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1981, art. 14.

²⁵⁴ Idem

então prerrogativa dos agentes estatais, poderiam ser empreendidas também por diversos tipos de entidades, com pelo menos um ano de existência e que incluíssem entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente. O Ministério Público, quando não fosse parte no processo, atuaria como fiscal. Além disso, “...qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá, provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.”.²⁵⁵

Em 1988, a Resolução CONAMA nº. 03 autorizou entidades civis com finalidades ambientalistas a participar da fiscalização de UCs e de outras áreas protegidas. Em 1998, a Lei de Crimes Ambientais dispôs que qualquer pessoa, ao constatar a ocorrência de infração ambiental, poderia dirigir representação aos funcionários do SISNAMA designados como fiscais, os quais, sob pena de co-responsabilidade, deveriam promover a sua imediata apuração.²⁵⁶ Dentre os agentes infratores que a Lei de Crimes Ambientais identificou constavam os funcionários públicos que prestassem declarações falsas ou enganosas, omissão da verdade, sonegação de informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de licenciamento ambiental ou concessões de outras autorizações ou permissões em desacordo com as normas ambientais.²⁵⁷

O regulamento do SNUC, em 2002, estabeleceu como competência do Conselho de Mosaico a proposição de diretrizes de ação para “compatibilizar, integrar e otimizar” a fiscalização das unidades componentes do mosaico²⁵⁸. Ao conselho das UCs compete manifestar-se sobre as obras ou atividades potencialmente causadoras de impacto à UC, ao seu entorno, ao mosaico ao qual pertencer e também aos corredores ecológicos.²⁵⁹

No Estado de São Paulo, em 1989, o Decreto Estadual nº. 30. 555, que reorganizou a SMA, explicitou em seu campo funcional o controle e fiscalização das UCs. Em sua estrutura organizacional, o DEPRN é “... o órgão responsável pelo controle e orientação geral dos estudos e atividades relacionadas com a fiscalização do uso e da exploração dos recursos naturais.”.²⁶⁰

Especificamente no que se refere à categoria Parque Estadual, em 1986, o seu

²⁵⁵ Lei Federal nº. 7.347, de 24/07/1985, art. 5º. e 6º.

²⁵⁶ Lei Federal nº. 9.605, de 12/12/1998, art. 70, § 1º., 2º. e 3º.

²⁵⁷ Lei Federal nº. 6.905, art. 66 e 67, de 12/12/1998.

²⁵⁸ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art. 10.

²⁵⁹ Decreto Federal nº. 4. 340, de 22/08/2002.

²⁶⁰ Decreto Estadual nº. 24.715, de 07/02/1986, art 3.

regulamento, no artigo 50, classificou, de acordo com a gravidade da infração, os tipos de multas como preventivas ou restritivas, na medida em que se tratasse, no primeiro caso, de expor a perigo ou, no segundo caso, de causar efetivo dano aos recursos e instalações do parque e, ainda, iniciar obras não previstas no Plano de Manejo.”²⁶¹

Em 1987, o Decreto Estadual nº. 26.942, em seu artigo 4º., incorporou o apoio da Secretaria da Segurança Pública, através dos batalhões da Polícia Florestal e de Mananciais, ao cumprimento das atribuições da SMA. Em 1993, através do Decreto Estadual nº. 36.551, foi instituído o Plano de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, abrangendo áreas cobertas com vegetação nativa ou reflorestadas no Estado de São Paulo. Os agentes que deveriam integrar a implantação, a coordenação e a avaliação do plano eram a CPRN, da SMA, o Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, e a Coordenadoria Estadual, da Defesa Civil. Seria responsabilidade da CPRN também acompanhar e avaliar as ações decorrentes do plano. A elaboração de programas de proteção das UCs, de maneira geral, deveria seguir diretrizes, para a defesa dos recursos e dos ecossistemas naturais, derivadas do CONSEMA.²⁶² Além disso, caberia ao CONSEMA, por exemplo, através de sua comissão especial de biodiversidade, florestas, parques e áreas protegidas, auxiliar no combate aos incêndios florestais, acompanhando a implementação da “operação mata-fogo”.²⁶³

Apesar do número de agentes envolvidos na fiscalização e imposição das normas relacionadas à proteção das unidades, existem problemas para que estas funções sejam desempenhadas de maneira adequada nas unidades de conservação no Estado de São Paulo. Não estão claramente explicitados o perfil dos cargos a responsabilidade e autonomia dos funcionários das unidades vinculados a estas funções. A única menção formal à sua presença nos parques está colocada, indiretamente, no artigo 50, do regulamento estadual de parques: “*Multa é a penalidade pecuniária aplicada ao infrator pelos fiscais do Parque Estadual e fixada com base nas Obrigações do Tesouro Nacional.*”.

Os parques ecológicos estaduais, bem como as demais UCs localizadas nas áreas urbanas ou próximas a grandes centros populacionais, exigem ênfase especial na proteção dos visitantes contra violência, roubos ou furtos e também para a infra-estrutura geral e os

²⁶¹ Decreto Estadual nº. 25.341, 04/06/1986, art. 49, 50 e 51.

²⁶² Decreto Estadual nº. 30.555, de 03/10/1989, art. 115.

²⁶³ Deliberação CONSEMA nº. 14, de 06/06/2000, art. 1º.

equipamentos. A inexistência de uma vigilância mais ostensiva favorece a afluência de criminosos para a prática de outros delitos e crimes, tais como o tráfico de drogas. A segurança aos visitantes e aos funcionários destas áreas deve ser considerada desde o momento em que se desenvolvem os projetos paisagísticos e se definem a localização das instalações, das trilhas e dos caminhos no interior da área e outros elementos que apóiam a visita pública. Além disso, é necessário garantir um fluxo contínuo de visitantes, entendendo-se que parques seguros são parques muito visitados (URBAN PARKS, 2003).

Além destes aspectos, constituem também uma ameaça constante, entre os meses de maio a setembro, os incêndios, sejam provocados de maneira criminosa ou acidentais, decorrentes de atividades de lazer ou devido à proximidade de outros focos de incêndios na área urbana. Além das ações dos vigilantes, é preciso estabelecer um plano de combate a incêndios, reunindo outros apoios e parcerias.

No que se refere ao PEMEJS, observa-se que o convênio realizado entre a SMA e a Fundação Florestal em 1990²⁶⁴ definiu, em sua cláusula primeira, como objeto: “... *as atividades de operação e administração bem como a prestação de serviços técnico-administrativos especializados e a aquisição de bens, com o objetivo de implantar e manter, com o objetivo de funcionamento o parque ecológico.*”. No segundo convênio, ²⁶⁵ realizado entre a SMA e a Prefeitura Municipal de Campinas, o objeto foi a “...*conjugação de esforços para a preservação do ecossistema do PEMEJS.*”. Dentre as obrigações do município em relação ao parque, ficou estabelecido que este deveria disponibilizar “... *todos os bens, equipamentos, material e pessoal necessário ao seu bom funcionamento; contratar fornecimento, serviços ou obras.*”²⁶⁶ As responsabilidades relacionadas à proteção da unidade e de seus visitantes estão implicitamente colocadas nos dois convênios. Todavia, no segundo, como não foi expressamente transferida a administração da unidade, como no primeiro caso, a responsabilidade acerca destas ações encontra-se mais diluída.

As ações de proteção e manutenção do PEMEJS, efetivadas através do primeiro convênio com a Fundação Florestal, a partir da sua inauguração em 1991, foram realizadas por meio de contratos com empresas privadas. Em 1995, em função do alto custo e da crise

²⁶⁴ Convênio autorizado pelo Decreto Estadual nº. 32.478, de 26/10/1990.

²⁶⁵ Convênio autorizado pelo Decreto Estadual nº. 40.623, de 01/96.

²⁶⁶ Convênio autorizado pelo Decreto Estadual nº. 40.623, de 01/96, cláusula terceira.

financeira, sua continuidade foi inviabilizada. No caso do convênio posterior, realizado com a prefeitura, a partir do segundo ano esta reduziu o contingente de vigilantes, integrantes de um conjunto de funcionários que prestava serviços para outros parques e logradouros municipais que disputavam esse apoio.

No Parque Ecológico do Tietê, a responsabilidade de “*proteger e fiscalizar o público e as instalações*” é de unidade interna à estrutura organizacional, vinculada ao Serviço de Administração do Parque, especificamente a Seção de Segurança e seus setores de segurança de Engenheiro Goulart e da Ilha de Tamboré.²⁶⁷

Educação ambiental

Em 1983, o decreto que criou o CONSEMA estabeleceu, dentre suas atribuições, “...*promover atividades educativas, de documentação e de divulgação no campo da conservação e preservação do Meio Ambiente*...”.²⁶⁸ A partir de 1998, foi incorporada nova instância de integração voltada ao tema, com a criação dos Núcleos Regionais de Educação Ambiental.

Em 1989, a Constituição Estadual estabeleceu como uma das finalidades da futura criação de um sistema de administração da qualidade ambiental, “...*a promoção da educação ambiental e a conscientização pública para a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente*...”.²⁶⁹

O decreto que reorganizou a SMA, no mesmo mês e ano, estabeleceu que a Coordenadoria de Educação Ambiental - CEAM teria como atribuições “...*planejar, desenvolver e promover a educação ambiental*...”²⁷⁰ e que, especificamente, a equipe técnica do gabinete do coordenador seria a unidade responsável por estabelecer diretrizes para as atividades de educação ambiental nas UCs do estado. A CPRN tem também a incumbência de executar, em conjunto com a CEAM, programas de visitação e turismo nas UCs²⁷¹. Além destas unidades, este instrumento jurídico reitera a função de promotor de atividades educativas do CONSEMA.

Em 1997, a Política Estadual de Meio Ambiente estabeleceu como um dos seus

²⁶⁷ Decreto Estadual n°. 26.479, de 17/12/1986, art. 38.

²⁶⁸ Decreto Estadual n°. 20.903, de 26/04/1983, art. 1º.

²⁶⁹ Constituição Estadual n°. 05/10/1989, art. 193.

²⁷⁰ Decreto Estadual n°. 30555, de 03/10/1989, art. 78.

²⁷¹ Decreto Estadual n°. 30555, de 03/10/1989, art. 70

princípios a “...promoção da educação e conscientização ambiental com o fim de capacitar a população para o exercício da cidadania.”²⁷² Além disso, também colocou como um de seus objetivos “...a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, através da divulgação de relatórios anuais, sobre a qualidade ambiental no estado, da divulgação de dados e informações ambientais e da promoção de campanhas educativas.”²⁷³

Em 1998, foi criado o programa “Núcleos Regionais de Educação Ambiental”, com o objetivo de “integrar e articular as ações dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como da sociedade civil, entidades ambientalistas, comunidades tradicionais, universidades e escolas, para o desenvolvimento de projetos de educação ambiental em âmbito regional.”. Tais núcleos constituiriam “fóruns de integração e participação”, com as seguintes atribuições:

“I – Contribuir para a implantação da Agenda 21 em âmbitos local e regional;

II – Elaborar, propor a execução e coordenar projetos de educação ambiental de âmbito regional;

III – Buscar alternativas de desenvolvimento sustentável, valorizando as práticas e a cultura da população da região, de forma compatível com os conhecimentos técnicos e o saber científico disponíveis;

IV – Capacitar professores e técnicos de órgãos governamentais e organizações não governamentais, para que atuem como agentes multiplicadores de educação ambiental na região;

V – Definir material didático, metodologias educacionais e subsídios para o desenvolvimento da educação ambiental na região.”²⁷⁴

Esses núcleos seriam formados por um conselho de representantes de diversos órgãos e entidades do estado, nos diversos níveis, e da sociedade civil. Deveriam participar as Secretarias de Estado da Educação, da Saúde, de Economia e Planejamento e da Agricultura e Abastecimento, através de suas unidades regionais, além de universidades, centros de pesquisa, unidades federais e municipais relacionadas ao meio ambiente na região e representantes de comitês de bacias hidrográficas, de consórcios de municípios, etc.

Em 2004, o grupo técnico formado por Resolução da Secretaria da Casa Civil também estabeleceu como sua atribuição a proposição de novos programas voltados à educação

²⁷² Lei Estadual nº. 9.509, de 20/03/1997, art. 2º.

²⁷³ Lei Estadual nº. 9.509, de 20/03/1997, art. 4º.

²⁷⁴ Decreto Estadual nº. 42.798, de 12/01/1998, art. 1º. e 2º.

ambiental nas áreas especialmente protegidas.²⁷⁵

Especificamente no que se refere às orientações para os programas de educação ambiental nos parques estaduais, em geral, o regulamento paulista, de 1986, estabeleceu apenas que a utilização de seus valores científicos e culturais impõe a “... *implantação de programas interpretativos que permitam ao público usuário compreender a importância das relações homem meio ambiente.*”²⁷⁶

Em relação aos parques ecológicos, observa-se que as atividades de educação ambiental sempre se apresentam com destaque nos dispositivos legais existentes, documentos oficiais e propostas de aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão. O PEMEJS tinha como objetivo constituir pólo regional de atividades com esta finalidade. No convênio entre o município e a SMA, em 1996, na cláusula terceira, cabia ao primeiro “... *garantir a consolidação da vocação educacional, de pólo de esportes e lazer, de centro de educação ambiental e de difusão de informações ambientais...*”, observando-se, todavia, que não foram alocados funcionários para executar tais atividades. O convênio de cooperação técnica do município com a Fundação Florestal, que abrangia este tema, apenas destinava-se a fornecer assessoria para a elaboração e coordenação destas atividades.²⁷⁷ Projeto de lei proposto no ano anterior, em 1995, autorizando a criação de conselho gestor no parque, propunha dentre as suas atribuições: “... *zelar pela qualidade dos serviços de educação ambiental e preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural do parque.*”

No Parque Ecológico do Tietê, em 1986, de acordo com o decreto que reorganizou o DAEE, as atividades de educação ambiental estariam sob a responsabilidade de unidade componente de sua estrutura organizacional, a Equipe Técnica de Divulgação, vinculada ao Serviço Técnico de Promoções e Divulgação, a qual também seria responsável pelas atividades de esportes e artes, de recepção e orientação a grupos organizados e à comunidade de maneira geral.²⁷⁸

²⁷⁵ Resolução CC 06, de 14/01/2004, art 2

²⁷⁶ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art.30.

²⁷⁷ Convênio administrativo para cooperação técnica e de assessoria entre Prefeitura Municipal de Campinas e Fundação Florestal visando a consolidação do PEMEJS no que se refere à sua vocação educacional e de difusão de informações ambientais 13/11/1996, arts 1 e 2

²⁷⁸ Decreto Estadual nº. 26.479, 17/12/1986, art 37.

Pesquisa

A lei de criação do SNUC , em 2000, determinou que a atividade direcionada à pesquisa nas unidades pertencentes à categoria Parque Nacional — que abrange parque estadual ou natural municipal — “...*depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.*”.²⁷⁹ O regulamento do SNUC também prevê que o Conselho de Mosaico seja responsável pela proposição de diretrizes e ações visando integrar a pesquisa científica nas unidades que o compõem.

No Estado de São Paulo, para grande parte das funções integrantes do ciclo de planejamento requerido para a implementação das políticas voltadas à pesquisa, estão identificados os agentes responsáveis. Neste caso é citada, inclusive, a função do chefe da unidade, responsável por monitorar as pesquisas em andamento. Como elementos de apoio ao processo, estão presentes grupos técnicos especiais voltados ao tema, grupo assessor, colegiado composto pelos diretores dos institutos de pesquisa e o CONSEMA; e estão determinados também não só a elaboração de termos de compromisso dos pesquisadores nas unidades, como também relatórios anuais de pesquisas desenvolvidas.

Em 1978, na organização da Secretaria de Estado da Agricultura, foi reiterada a competência da DRPE, do Instituto Florestal, em relação à pesquisa no interior das áreas protegidas, agora considerando especificamente projetos de pesquisa e experimentação relacionados às florestas naturais.²⁸⁰

Em 1983, o CONSEMA passou também a cumprir a função de apoiar a pesquisa científica na área de conservação e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.²⁸¹ Com a reorganização da SMA, em 1989, reiterou-se a competência deste órgão e a CINP foi definida como a unidade responsável pelas funções de “... *planejamento, coordenação, orientação, comando e execução das atividades técnicas e científicas relacionadas com a pesquisa de proteção e uso dos recursos ambientais...*”.²⁸²

Especificamente no que se refere aos parques estaduais paulistas, o seu regulamento, em 1986, estabeleceu que as atividades de pesquisa desenvolvidas somente seriam exercidas

²⁷⁹ Lei Federal nº. 9985 de 18/07/20008 art11.

²⁸⁰ Decreto Estadual nº. 11.138 de 05/02/1978 art 415.

²⁸¹ Decreto Estadual nº. 20.903 de 26/04/1983, art 1.

²⁸² Decreto Estadual nº. 30555, de 03/10/1989, art 63.

mediante solicitação à sua administração, “... *obedecendo sempre os termos da Convenção para a Proteção das Belezas Cênicas, da Fauna e da Flora dos Países da América...* ”; e apenas a instituições científicas oficiais ou a pessoas por elas indicadas.²⁸³

Em 1990, portaria do diretor geral do IF estabeleceu normas para a realização de pesquisa por técnicos externos à entidade, nas áreas daquela instituição. Tais normas exigem projeto de pesquisa aprovado pelo diretor geral do IF, após manifestação do conselho técnico, com posterior formalização de termo de compromisso. Ficou definido que o controle das atividades seria exercido pelo chefe da unidade e pela administração do IF, para onde o pesquisador deveria encaminhar relatório anual, devidamente aprovado pela entidade a qual se vinculava.²⁸⁴

Em 1997, a Política Estadual do Meio Ambiente estabeleceu também, como princípio, o “... incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento e à capacitação tecnológica para a resolução dos problemas ambientais e promoção da informação sobre estas questões.”²⁸⁵

Em 1997 e 1998, portarias da CINP estabeleceram diretrizes da política de pesquisa ambiental para os institutos a ela vinculados, considerando que os projetos de pesquisa deveriam atender à priorização de problemas ambientais críticos do estado, conforme especifica. Cada instituto deveria adotar critérios de avaliação de mérito para a priorização e aprovação dos projetos de pesquisa, e também estabelecer um sistema de acompanhamento e avaliação dos projetos. Conceitos relacionados à terminologia normalmente empregada nesses projetos e atividades de pesquisa foram estabelecidos.

Em 1999, Resolução da SMA determinou que todos os pesquisadores da SMA ou de outras instituições que pretendessem ou estivessem desenvolvendo pesquisas nas UCs deveriam assinar termo de compromisso, explicitando especial atenção às pesquisas de recursos genéticos e/ ou de produtos derivados. Em 2000, nova resolução determinou que antes do preenchimento deste termo de compromisso, o projeto de pesquisa deveria ser submetido à diretoria geral dos institutos, sendo reiterada a atividade do grupo de trabalho²⁸⁶ responsável pelo acesso aos recursos genéticos do Estado de São Paulo.

Em 2001, portaria da CINP estabeleceu os princípios, os meios, as diretrizes e as formas

²⁸³ Decreto Estadual n 25341, de 04/07/1986, arts 39 e 40.

²⁸⁴ Portaria do Diretor Geral de 23/01/1990.

²⁸⁵ Lei Estadual n°. 9509, de 20/03/1997, art 2°.

²⁸⁶ Criado pelas Resoluções SMA 71/97, 23/98 e 01/99.

de implementação da política de pesquisa ambiental da coordenadoria e de seus institutos de pesquisa. Dentre as orientações, indicou como tema estratégico de atuação a preservação, a conservação, a recuperação e o uso sustentável da biodiversidade, com ênfase no manejo das UCs. Estabeleceu dentre as diretrizes para a implementação de infra-estrutura de apoio à política de pesquisa ambiental, a ampliação, a manutenção e o desenvolvimento das UCs como laboratórios de pesquisa. Determinou, além disso, que a coordenadoria e os Institutos Florestal, de Botânica e Geológico criassem programas comuns de pesquisa para UCs, a serem formulados e implementados através de grupos de trabalho específicos, com representantes de todos os institutos.²⁸⁷

Em relação aos parques ecológicos, a única menção encontrada na legislação relativa à atividade de pesquisa refere-se ao Parque Ecológico do Tietê. O Decreto Estadual 26.479 de 1986, que reorganizou o DAEE, estabeleceu, no artigo 36, que a unidade de Serviços Técnicos de Engenharia e Pesquisa, através de Equipe Técnica de Ambientação Animal e Agronomia, assumisse a responsabilidade pelo desenvolvimento de pesquisas visando apoiar a preservação e a reconstituição da fauna e da flora.

Uso Público

A legislação federal e a estadual paulista estabelecem que as orientações sobre o uso público das unidades deverão estar previstas no seu Plano de Manejo.²⁸⁸

No Estado de São Paulo, em 1978, a DRPE, unidade do IF, à época vinculado à Secretaria Estadual da Agricultura, recebeu a incumbência de criar condições para o estabelecimento de acampamentos nas reservas e dos parques estaduais.²⁸⁹ Em 1986, o Regulamento de Parques Estaduais estabeleceu a infra-estrutura de apoio necessária à visitação pública, praticamente a mesma estabelecida anteriormente, em 1979, pelo Regulamento dos Parques Nacionais²⁹⁰: trilhas, percursos, mirantes, anfiteatros, centros de visitação, etc. Em relação à localização de acampamentos, estacionamentos, abrigos, restaurantes e hotéis, definiu que ocorresse preferencialmente fora do perímetro dos parques ou, caso necessário, que estivesse

²⁸⁷ Resolução SMA 01, de 06/01/1999

²⁸⁸ Lei Federal nº. 9.985 de 18/07/2000, art. 11.

²⁸⁹ Decreto Estadual nº. 11.138, 05/02/1978, art 415.

²⁹⁰ Decreto Federal nº. 84.017, de 19/09/1979, art 31.

prevista no Plano de Manejo.

Em 1998, foi criada uma instância de integração entre os diversos setores, agora no âmbito da SMA, envolvidos com a visitação pública. Através da Resolução SMA nº. 32, instituiu-se a Comissão SMA de Visitação Pública em UCs, composta por representantes das unidades responsáveis por UCs, ou diretamente relacionadas ao tema: IF, Fundação Florestal, IG e IBT, CPLA, CINP, CEAM, e Programa Estadual para a Conservação da Biodiversidade – PROBIO. Esta Resolução determinou que a visitação às UCs deveria seguir os planos de manejo das unidades. Nos casos de ausência destes planos, a visitação seria orientada pelas propostas de zoneamento elaboradas pelas unidades e avaliadas pela comissão.²⁹¹

Em janeiro de 2004, a Resolução da Casa Civil que nomeou um grupo técnico para elaborar propostas de gestão das AEPs definiu que esta teria como uma de suas atribuições “...criar políticas novas de turismo e campanhas de divulgação ousadas e internacionais para a visitação das áreas.”²⁹².

Especificamente quanto ao PEMEJS, observa-se que o artigo 2º de seu decreto de criação, dentre as providências necessárias à sua implantação, determinou a elaboração de projeto urbanístico que assegurasse meios e locais apropriados à recreação e ao lazer da população. Apesar de este decreto ter sido elaborado posteriormente ao regulamento de parques, editado em 1986, não há menção ou indicações sobre a relação entre este projeto urbanístico e um Plano de Manejo da área que fornecesse proposta de zoneamento e diretrizes de ocupação e uso dos recursos. Tal encaminhamento evidencia a dissociação entre a proposta do novo parque e o aparato institucional estabelecido para gestão de parques estaduais.

A estrutura organizacional informal, montada a partir da inauguração do PEMEJS, em 1991, até 1995, além de apoiar as ações necessárias para complementar os projetos arquitetônicos, a recuperação do conjunto histórico e o projeto paisagístico, voltou-se exclusivamente ao apoio para a visitação pública, através das ações de segurança, atividades técnicas e administrativas necessárias à montagem e oferta de atividades educativas e eventos esportivos, de lazer e culturais.

O Parque Ecológico do Tietê, por sua vez, conta com unidade formal responsável por desenvolver atividades voltadas aos esportes, às artes e à educação ambiental — o Serviço

²⁹¹ Resolução SMA 32, 31/03/1998, art 1 e 4.

²⁹² Resolução Casa Civil 06 de 14/01/2004, art 2

Técnico de Promoções e Divulgação²⁹³ —, além de unidade encarregada de organizar e manter atualizado o cadastro de usuários, providenciar exames médicos para acesso ao conjunto aquático, e atender solicitações para uso das dependências destinadas ao público²⁹⁴: a Seção de Serviços Gerais, do Serviço de Administração.

Manejo dos recursos naturais

O programa de manejo do meio ambiente visa conservar e recuperar as condições da área (INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 1996). Além das normas pré-definidas pela legislação a respeito das condições, dos cuidados gerais e da conduta dos visitantes em relação aos recursos, já explicitados na Etapa 3, e que devem ser observados no desenvolvimento de programas, cabe também o desenvolvimento de projetos especiais voltados a ações de proteção e de recuperação dos recursos ambientais, a partir de uma visão global dos recursos existentes. Neste caso, trata-se do detalhamento, ao nível de cada unidade, de ações específicas, de acordo com o seu ecossistema, e dos objetivos pretendidos em cada parque.

No PEMEJS, o Decreto Estadual nº. 32.478, de 26 de outubro de 1990, estabeleceu que a Fundação Florestal, vinculada à SMA, seria a responsável, a partir de convênio, pela elaboração e execução continuada de planos que objetivassem o desenvolvimento e a utilização dos recursos naturais do parque, sendo o principal projeto de manejo a implementação do projeto paisagístico. No início de 1996, o novo arranjo institucional criado para o cumprimento desta e de outras funções no PEMEJS excluiu a Fundação Florestal. O gabinete da SMA assumiu a gestão integral do parque e, buscando novos apoios para esta tarefa, celebrou convênio com o município de Campinas, no qual ficou especificado que caberia a este parceiro “... *garantir no principal o projeto paisagístico elaborado por Burle Marx.*”.²⁹⁵ No final de 1996, a Fundação Florestal e a Prefeitura de Campinas celebraram convênio administrativo para cooperação técnica visando à consolidação do parque no que se referia à “... *sua vocação educacional e de difusão de informações ambientais*”. Este convênio estabeleceu que caberia à Fundação, dentre

²⁹³ Decreto Estadual nº. 26.479, 17/12/1986, Art 37.

²⁹⁴ Decreto Estadual nº. 26.479, 17/12/1986, Art 38.

²⁹⁵ Cláusula terceira do convênio autorizado pelo Decreto Estadual nº. 40.623, de 04/01/1996.

outras tarefas, assessorar tecnicamente a prefeitura na manutenção do projeto paisagístico.²⁹⁶ O enfoque relativo ao manejo dos recursos naturais do parque vinculava-se, portanto, em todos estes instrumentos normativos, essencialmente ao projeto paisagístico elaborado originalmente por Burle Marx.

No Parque Ecológico do Tietê, o decreto que estabeleceu a estrutura organizacional do DAEE, atribuiu ao Serviço Técnico de Engenharia e Pesquisa a responsabilidade pelo desenvolvimento de trabalhos de preservação e reconstituição da flora e da fauna.²⁹⁷

8.1.5 Etapa 5: Recursos para a implantação/viabilização das estratégias

8.1.5.1 Etapa 5.1: Identificação das necessidades e dos processos orçamentários

Em 2000, mesmo com a lei de criação do SNUC, a orientação normativa para a identificação dos custos relacionados à implementação de UCs sofreu poucas alterações, tendo sido considerado apenas o cálculo das indenizações no componente de custo de implementação relativo à regularização fundiária.²⁹⁸ O elemento novo neste processo foi a competência estabelecida para os conselhos das UCs, no seu art. 20 : “...*avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação*”. Com este monitoramento, pôde vir a ser estimulado o estabelecimento de regras relativas à composição do custo das unidades, facilitando a identificação das principais carências vinculadas ao setor.

No Estado de São Paulo, o Regulamento de Parques, de 1986, determinou apenas que os parques deveriam dispor de estrutura administrativa compreendendo, entre outros elementos, o orçamento.²⁹⁹ Recentemente, observa-se maior preocupação com o estabelecimento de regras voltadas a um sistema de controle financeiro e orçamentário das unidades, a ser efetivado a partir de força-tarefa criada por Resolução da Casa Civil.³⁰⁰

²⁹⁶ Convênio administrativo para a cooperação técnica e de assessoria entre a Prefeitura Municipal de Campinas e a Fundação Florestal em 13/11/1996, cláusula segunda.

²⁹⁷ Decreto Estadual nº. 26.479, 17/12/1986, art 36.

²⁹⁸ Lei Federal nº. 9985, Decreto Federal nº. 4.340 art 45 e Decreto Federal nº. 4.340, art37.

²⁹⁹ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 44.

³⁰⁰ Resolução Casa Civil 06 de 14/01/2004, art 2.

Dentre as normas estabelecidas pelos diversos instrumentos jurídicos voltados à gestão do PEMEJS, verifica-se que, em 1996, o convênio celebrado entre a SMA e o município estabeleceu que cada um dos partícipes designaria o respectivo coordenador encarregado do controle e da fiscalização do convênio, bem como da definição da forma de prestação de contas³⁰¹.

No Parque Ecológico do Tietê, o serviço de administração tem, dentre outras atribuições, a de elaborar levantamento estatístico de consumo anual para orientar a elaboração do seu orçamento-programa³⁰².

8.1.5.2 Etapa 5.2: Fontes de recursos

As fontes de recursos para a gestão de AEPs, identificadas na legislação federal, além dos fundos de despesa e orçamento dos próprios órgãos executores, referem-se basicamente a: contrapartidas exigidas em diversas situações, a título de compensações ambientais; doações; exploração comercial de produtos e serviços — dentre estes a própria imagem da unidade —; apoios originados de outros setores estatais; além de algumas possibilidades decorrentes da aplicação de penalidades a agentes infratores.

Neste conjunto de regras, explicita-se a presença de algumas instituições que podem agregar agentes interessados na obtenção de recursos para a gestão das UCs, tais como o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA³⁰³ — onde as UCs se incluem dentre os temas prioritários — e o CONAMA. Além disso, pode-se observar a presença de outras instâncias de integração representadas pelo CNTUR, e pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, nos casos em que as unidades também sejam objeto de outros enquadramentos legais — relativos a locais de interesse turístico e destinados à proteção do patrimônio histórico-cultural.

No âmbito das UCs, a legislação federal prevê, no regulamento do SNUC, a participação de conselhos de mosaicos e de câmaras de compensação ambiental no processo de

³⁰¹ Convênio SMA e Município de Campinas, autorizado pelo DE 40.623, de 04/01/1996.

³⁰² Decreto Estadual nº. 26.479, art 38.

³⁰³ O Fundo Nacional do Meio Ambiente é instrumento do governo brasileiro na implementação da PNMA. O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente, (FNMA), de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, é o agente decisor quanto às prioridades e diretrizes para a atuação do FNMA. É presidido pelo Ministro do Meio ambiente e formado por representantes de órgãos do poder público e da sociedade civil organizada.
<http://www.mma.gov.br/port/fnma>

implementação da compensação ambiental.

No Estado de São Paulo, a SMA possui fundos especiais relacionados à preservação de recursos naturais vinculados ao IF e ao DEPRN. A partir de 1986, a Fundação Florestal foi também autorizada a receber doações, legados, auxílios e contribuições e, a partir daí, constituir fundos específicos.³⁰⁴

As possibilidades de obtenção de recursos próprios pelas unidades induzem ao entendimento de que estes recursos sejam destinados diretamente à UC, o que não ocorre na prática. Para retornar à UC, os recursos, quase sempre, deverão percorrer inúmeras instâncias, nas quais outras prioridades poderão estar definidas. De fato, não existe uma conta específica para as UCs; na área federal, o órgão responsável é o IBAMA e, nos estados, quando as UCs estiverem diretamente vinculadas a uma secretaria estadual, os recursos poderão ir para o tesouro estadual, o que dificultará sua aplicação conforme estabelecido pelo SNUC .(MACHADO, 2000).

Em 1962, através de lei estadual que dispõe sobre parques e florestas; em 1980, através de decreto que institui cobrança de ingressos³⁰⁵; e, em 1986, através do regulamento dos parques estaduais³⁰⁶, determinou-se, respectivamente, que os recursos provenientes das concessões nas unidades, a cobrança de ingressos e as rendas resultantes do exercício de atividades nos parques, bem como as doações e outros fossem recolhidos ao Fundo Especial do Instituto Florestal.

Os fundos especiais de despesa e a obrigatoriedade de retorno integral ou parcial dos recursos à UC deveriam facilitar o retorno destes à unidade de origem, mas requerem, de qualquer forma, trâmites que muitas vezes envolvem outras instâncias, externas à unidade responsável pela administração da UC.

Compensação Ambiental

A compensação ambiental pode derivar-se da aplicação do Código Florestal, da legislação relacionada ao licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, daquela que orienta a transferência de recursos a municípios onde se localizam espaços territoriais especialmente protegidos e também a partir de contribuições pelo uso dos recursos

³⁰⁴ Decreto Estadual 25.952 de 1986, art 8.

³⁰⁵ Decreto Estadual nº. 15.810 08/10/1980, art 2.

³⁰⁶ Decreto Estadual nº. 25.341, 04/07/1986, art 48.

por empresas responsáveis pelo abastecimento de água e geração de energia elétrica.

Em 1965, com a instituição do novo Código Florestal, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais com área florestada inferior à extensão prevista pela legislação deveriam adotar uma série de medidas visando sua recomposição. Esta mesma lei permitia também que o proprietário rural pudesse ser desonerado destas obrigações pelo período de trinta anos, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de parque nacional ou estadual ou de outras áreas protegidas, pendentes de regularização fundiária.³⁰⁷ Para isso, no entanto, a área deveria ser “... *equivalente em importância ecológica e extensão...*” àquela originalmente requerida; pertencer ao mesmo ecossistema e localizar-se na mesma microbacia³⁰⁸.

Além disso, ao localizar a reserva florestal a ser mantida pelo proprietário, o órgão ambiental competente deveria considerar, entre outros quesitos, a sua proximidade com UCs, agregando, dessa forma, maior proteção à sua área de entorno.³⁰⁹

Em 1996, o CONAMA instituiu a obrigatoriedade da implantação de uma UC de proteção integral, preferencialmente uma Estação Ecológica ou, “... *em função das características da região ou em situações especiais, (...) o custeio de atividades ou aquisição de bens...*”³¹⁰, em UCs já existentes ou a serem criadas, como contrapartida ao licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental. Aqui cabe ao órgão ambiental competente explicitar as condições a serem atendidas pelo empreendedor e fiscalizar a implantação da alternativa adotada. Ao CONAMA cabe penalizar o empreendedor com a suspensão de seu projeto, caso ocorram irregularidades.

No ano 2000, a lei do SNUC, no artigo nº. 36, reiterou esta decisão. Nos casos em que o empreendimento possa afetar uma UC ou sua zona de amortecimento, o licenciamento requer autorização do órgão responsável pela administração da UC, e a unidade afetada, de qualquer categoria, deverá ser uma das beneficiárias da compensação.

Em 2002, o regulamento do SNUC estabeleceu, no artigo nº. 32, que deverão ser instituídas Câmaras de Compensação Ambiental, compostas apenas por representantes do órgão licenciador, com a “...*finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e*

³⁰⁷ Lei Federal nº. 4.771, art 44, inciso III.

³⁰⁸ Lei Federal nº. 4.771, art 44, §6º,

³⁰⁹ Lei Federal nº. 4.771, de 15/09/1965, art 16.

³¹⁰ Resolução CONAMA 2, de 18/04/1996, art 4, §1

percentuais definidos”.

No caso de mosaico, cabe aos seus conselhos propor diretrizes e ações visando “*compatibilizar, integrar e otimizar*” a *destinação destes recursos*.³¹¹

No Estado de São Paulo, em março de 2004, seguindo a determinação do regulamento do SNUC, a SMA instituiu a Câmara de Compensação Ambiental. Suas atribuições serão indicar o valor; analisar e propor a aplicação da compensação ambiental para a aprovação da autoridade competente; indicar as UCs localizadas na área de abrangência dos impactos e que deverão ser contempladas por estes recursos; estabelecer diretrizes para a formulação da compensação ambiental no termo de referência que orientará a elaboração do EIA/RIMA; manifestar-se sobre os projetos e programas compensatórios dos efeitos irreversíveis dos impactos.³¹² Apesar da responsabilidade do CONSEMA, de apreciar relatórios de impacto sobre o meio ambiente³¹³ não está claro se este participará em algum momento deste processo.

A regulamentação do SNUC, em 2002, estabeleceu uma ordem de prioridades na aplicação destes recursos, iniciando pela regularização fundiária e demarcação das terras; e, posteriormente, pela elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; pela aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; pelo desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e, finalmente, pelo desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da UC e de sua área de amortecimento.³¹⁴

Além desta forma de compensação, o SNUC também determinou que sejam dadas contribuições financeiras pelos órgãos públicos ou privados, responsáveis pelo abastecimento de água ou pela geração e distribuição de energia elétrica que façam uso dos recursos protegidos pela UC.³¹⁵ Outra possibilidade que poderia contribuir, ainda que de maneira indireta, para canalizar recursos para as UCs é a que propõe compensação financeira aos municípios que sofram restrições por força de instituição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Estado.³¹⁶

Em 1995, a Lei Estadual nº. 9.146 criou mecanismos de compensação financeira e

³¹¹ Decreto Federal nº. 4.340 de 22/08/2002, art 10.

³¹² Resolução SMA 18, de 03/3/2004

³¹³ Decreto Estadual nº. 28.623, de 27/07/1988, art 1, inciso VIII.

³¹⁴ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art 33.

³¹⁵ Lei Federal nº. 9985 arts 47 e 48.

³¹⁶ Constituição Estadual nº. de 05/10/1989, art 200.

definiu, para os efeitos da norma, o que considerou como espaços especialmente protegidos, incluindo os parques estaduais. O cálculo dos valores a serem transferidos aos municípios baseou-se na área total municipal ocupada por estes espaços protegidos e na restrição imposta pela legislação de proteção ao uso da área. Os índices de participação de cada município serão publicados na imprensa oficial, anualmente. Para fins de recebimento destes recursos, as prefeituras deverão enviar um relatório anual da situação das áreas protegidas considerando os diversos aspectos:

“I – a criação, fiscalização, defesa, recuperação, regularização fundiária e preservação de unidades de conservação e de sua fauna e flora, bem como a implantação de programas de educação ambiental e dos Planos Diretores e de manejo;

II – especial proteção das populações nativas que vivem em unidades de conservação, estimulando-as, dando condições para a substituição de práticas predatórias por outras conservacionistas e melhorando suas condições de trabalho;

III – recomposição florestal de nascentes e matas ciliares;

IV – tratamento de água, esgoto, coleta seletiva e disposição final do lixo com critérios de menor agressão possível ao ambiente;

IV – combate à erosão com medidas de recuperação e proteção do solo;

VI – manutenção da biodiversidade dos ecossistemas;

VII – programas de educação ambiental; e

VIII – financiamento de projetos ambientais de associações civis sem fins lucrativos, localizados no próprio Município, que visem atender os critérios definidos neste artigo.”

Em relação aos incisos I e VII, a SMA deverá requerer parecer do CONSEMA.³¹⁷ No entanto, os critérios técnicos para verificação do cumprimento dessas ações por parte dos municípios deveriam ter sido fixados em regulamento sessenta dias após a edição da lei, fato que, transcorridos, nove anos, ainda não ocorreu.

Doações

Sob a forma de doações, poderão ser recebidos recursos com, ou sem encargos,

³¹⁷ Art 3º, § 2º

provenientes de entidades públicas ou privadas, ou mesmo de pessoas físicas. A administração destes recursos caberá ao órgão gestor da UC, sendo que somente deverão ser utilizados na implantação e manutenção da unidade³¹⁸. Estas doações poderão ser estimuladas por meio de incentivo fiscal, nos casos em que a UC ou alguns dos elementos que a compõe venham também a enquadrar-se nas condições estabelecidas pelo PRONAC, que visa atender, dentre outros, o segmento da “*preservação do patrimônio cultural material e imaterial.*”³¹⁹

No âmbito do estado, o Regulamento de Parques, de 1986, definiu apenas em seu artigo nº. 48 que as doações, em conjunto com as demais rendas resultantes do exercício de atividades de uso indireto dos recursos dos parques estaduais, serão recolhidas ao Fundo Especial de Despesa do IF

Exploração comercial

Outras fontes de recursos possíveis, explicitadas na legislação do SNUC, em 2000, são a cobrança de ingressos aos visitantes e a exploração comercial de produtos — bens e serviços — inerentes às UCs ou seja, “...*aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público tais como visitação, recreação e turismo.*”³²⁰. Tais autorizações devem estar previstas no Plano de Manejo da unidade, fundamentadas em “... *estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.*”³²¹

No Estado de São Paulo, em 1980, instituiu-se cobrança de ingressos para as visitas às “*áreas de recreação e turismo*” sob a administração do IF.³²² A Comissão SMA de Visitação Pública, criada em 1998, deveria aprovar estes valores.³²³

Em 1986, o Regulamento de Parques autorizou a direção dos parques a permitir “... *a venda de artefatos e objetos adequados às finalidades de interpretação.*”³²⁴

Em 1995, o Governo do Estado de São Paulo instituiu o programa estadual de participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos e a execução de obras de infra-estrutura, sendo um de seus objetivos, reduzir “... *os investimentos do Poder Público nas*

³¹⁸ Lei Federal nº. 9985 de 18/07/20008 art 34.

³¹⁹ Lei Federal nº. 8.313, de 23/12/1991, art 18, § 3º.

³²⁰ Decreto Federal nº. 4.340 de 22/08/2002, art 25.

³²¹ Decreto Federal nº. 4.340 de 22/08/2002, art 25.

³²² Decreto Estadual 15.810, de 08/10/1980, art.1

³²³ Resolução SMA 32, de 31/03/1998, art 2.

³²⁴ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art 36.

*atividades que possam ser exploradas pela iniciativa privada, permitindo a alocação dos recursos do Estado para áreas onde sua atuação seja fundamental.”.*³²⁵ Em 1962, A Lei Estadual nº. 6.884, que dispõe sobre os parques, as florestas estaduais e os monumentos naturais, já autorizava a outorga de concessões a pessoas físicas ou jurídicas para a realização de atividades nos parques.

O custo-benefício do estabelecimento de contratos de concessões, de permissões de uso e de autorizações deverá ser positivo para o orçamento estatal. Deverá ser alcançada maior efetividade em relação aos objetivos estabelecidos para a AEP, a um menor custo para a população, ao mesmo tempo em que foi assegurado um patamar de lucratividade adequado ao setor privado. Nesta avaliação, deverá ser considerado também o potencial de geração de empregos para a comunidade local. Uma das grandes vantagens destes contratos de terceirização é a possibilidade de implementação ou de recuperação da infra-estrutura, por meio de cobrança de tarifas dos usuários, realizada pelo concessionário ou permissionário, possibilitando ainda novos recursos oriundos da remuneração ao setor público pela exploração dos serviços.

Exploração da imagem

Uma outra forma de exploração comercial refere-se à exploração da imagem da unidade. De acordo com a lei de criação do SNUC, esta será cobrada conforme dispuser em ato administrativo próprio o órgão executor responsável.³²⁶

Esta forma de obtenção de recursos pode confundir-se com as doações ou com os patrocínios, os quais, na realidade, quando incorporam a contrapartida da associação da imagem da entidade doadora ou patrocinadora à imagem do parque, com interesse comercial, deixam de possuir tal conotação. Na realidade configuram recursos derivados da exploração da imagem do parque e, desta forma, sujeitos a outras regras de tramitação. A imagem da AEP pode ser considerada como um de seus produtos e, portanto, passível de negociação de acordo com a legislação específica relacionada às licitações. Aqui, por exemplo, dentre outras orientações, são necessárias diretrizes acerca do tipo de empresa que poderia ou não vir a ter acesso a esta associação de imagem.

³²⁵ Decreto Estadual nº. 40.000 de 16/03/1995, art 2.

³²⁶ Decreto Federal nº. 4.340 de 22/08/2002, art 27.

Recursos derivados da aplicação de penalidades

Em 1998, a Lei de Crimes Ambientais estabeleceu que, dentre as possibilidades de aplicação de penas a pessoas físicas e jurídicas infratoras, está a prestação de serviços à comunidade. No primeiro caso, estabeleceu a “...realização de tarefas gratuitas junto a parques e jardins públicos e unidades de conservação”³²⁷ e, no segundo, o “...custeio de programas e de projetos ambientais”, “...execução de obras de recuperação de áreas degradadas”, “...manutenção de espaços públicos” e “contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.”³²⁸

Todavia, no que se refere à aplicação dos recursos derivados de penas de multas³²⁹, este instrumento jurídico não determinou a obrigatoriedade de que retornassem ao âmbito ambiental. No caso da prestação pecuniária³³⁰, o Ministério Público deverá escolher “... dentre as entidades públicas ou privadas com fins sociais existentes na comarca, aquelas que exercem atividades de relevante interesse ambiental, a fim de que estas sejam beneficiadas”. (STIFELMAN, 2003, p.214).

No Estado de São Paulo, a partir de 1997, multas derivadas do Programa de Restrição à Circulação de Veículos Automotores na RMGSP foram parcialmente destinadas a programas de saneamento e educação ambiental. Em 1998, o Decreto Estadual nº. 43.031 estabeleceu a criação de uma comissão supervisora, com representantes das unidades da SMA e um representante de ONG indicado pelo Secretário de Meio Ambiente, como responsável por sugerir os projetos a serem beneficiados; realizar o acompanhamento e controle da sua execução e elaborar relatório trimestral de acompanhamento. Além disso, ficou determinado que os recursos derivados das multas decorrentes da implementação do referido programa deveriam ser aplicados nas seguintes áreas: produção e conservação florestal, educação ambiental, desenvolvimento institucional e capacitação tecnológica.³³¹ Em 1998, o Parque Ecológico do Guarapiranga foi incluído como beneficiário para o recebimento de recursos advindos das multas instituídas por este programa. O objeto referia-se às atividades de vigilância, fiscalização de portarias e de edifícios, manutenção

³²⁷ Lei Federal nº. 9.605, de 12/12/1998, art 9º.

³²⁸ Lei Federal nº. 9.605, de 12/12/1998, art 23.

³²⁹ Lei Federal 9.605, de 12/12/1998, art 18

³³⁰ Lei Federal nº. 9.605, de 12/12/1998, art 12.

³³¹ Decreto Estadual nº. 43.031, de 09/04/1998, art 6.

de prédios e assessoria para o desenvolvimento de atividades de educação ambiental. A justificativa para esta destinação de recursos foi oferecer áreas verdes para “*lazer e bem-estar*” da comunidade: espaços limpos, seguros e cumprindo seu papel na educação ambiental; o que permitiria também a cobrança de ingressos e de serviços de lazer, “*de modo a tornar as áreas financeiramente auto-sustentáveis*”.³³²

Em 2004, o grupo técnico instituído por Resolução da Casa Civil junto ao Comitê Técnico de Qualidade da Gestão Pública para elaborar propostas para as áreas especialmente protegidas do estado recebeu também a atribuição de unificar os sistemas de captação de recursos oriundos das penalidades aplicadas ou pelos convênios firmados para o ressarcimento de danos ambientais.³³³

As fontes de recursos no PEMEJS

Para a implementação do PEMEJS, em 1990, o modelo de convênio anexo ao Decreto Estadual nº. 32.478 estabeleceu que, dentre as obrigações da SMA, estava a de prever, na proposta orçamentária de sua responsabilidade, recursos complementares para a realização do objeto do convênio com base em programação econômico-financeira apresentada pela Fundação.

Em 1996, o convênio entre a SMA e o Município de Campinas estabeleceu que as despesas decorrentes das atividades que fossem atribuição do município correriam por conta de suas próprias dotações.³³⁴

Naquele período inicial, ficou estabelecido que a Fundação deveria administrar as “...áreas com potencial para uso recreacional e educativo, sendo autorizada exploração de atividades de apoio aos objetivos do parque, nos termos do convênio e do respectivo estatuto, os quais definirão os instrumentos jurídicos pertinentes”.³³⁵ Caberia a esta entidade realizar todos os esforços para que o parque viesse a obter receitas visando sua auto-sustentação, estando também autorizada, de acordo com a cláusula quarta, a cobrar ingressos e eventuais atividades desenvolvidas no parque visando cobrir seus custos; e, ainda, autorizar “restaurantes,

³³² Decreto Estadual nº. 43.031, de 09/04/1998, anexo 1 do art 6.

³³³ Resolução CC 06 de 14/01/2004, art 2.

³³⁴ Convênio entre SMA e Município de Campinas autorizado pelo DE 40. 623, de 04/01/1996, cláusula quarta

³³⁵ Decreto Estadual nº. 32.478, de 26/10/1990, art.32, §2º.

lanchonetes e vendas de produtos ornamentais à população”, consideradas como “atividades de apoio aos objetivos do parque”, desde que “se assegure a contrapartida financeira e de encargos, indispensável à manutenção e preservação do parque.”.³³⁶ Tais recursos, na época, deveriam ser recolhidos ao Fundo Especial de Despesa do Instituto Florestal, assegurando sua destinação ao parque “na sua respectiva manutenção, operação e desenvolvimento”.³³⁷ Como o estatuto nunca foi aprovado formalmente pela SMA, as decisões a respeito de eventos e de busca de parcerias em geral foram sendo definidas **ad hoc**, de acordo com a avaliação da gerência do parque e da Fundação Florestal.

Decorridos os cinco anos da vigência do convênio, o novo decreto que autorizou outro convênio a ser firmado pela SMA, desta vez com a Prefeitura de Campinas, embora definisse as mesmas condições para a exploração das atividades e a destinação dos recursos nos moldes preconizados, alterando apenas o recolhimento dos recursos, do Fundo Especial de Despesa do Instituto Florestal para aquele pertencente ao DEPRN, não possibilitava a transferência de tal atribuição ao novo parceiro.³³⁸ Esta providência somente poderia efetivar-se através de lei, por se tratar da exploração de bem público estadual por agente situado fora desta esfera governamental.

339

8.1.5.3 Etapa 5.3 Viabilização da participação e das parcerias

As possibilidades de agregação de recursos derivados de acordos e parcerias, para o conjunto das UCs, no âmbito federal, referem-se, principalmente, à incorporação de serviços voluntários, apoios da comunidade científica, da população local e de outros segmentos sociais diversos. Mais recentemente, em 2000, a legislação relacionada ao SNUC refere-se à possibilidade de serem estabelecidos acordos para a “*gestão compartilhada*” de UCs, com entidades públicas não estatais, caracterizadas como OSCIPs e que possuam objetivos afins àqueles das UCs.

³³⁶ Decreto Estadual nº. 32.478, de 26/10/1990, clausula quarta do modelo de convenio anexo.

³³⁷ Decreto Estadual nº. 32.478, de 26/10/1990, art.2º, parágrafos 2º, 3º e 4º.

³³⁸ Em 1996, na época da elaboração do Convênio, demanda neste sentido foi realizada pelo Município de Campinas Para apoiar as suas atividades no PEMEJS, pleiteava autorização para que pudesse conferir concessões, permissões e autorizações visando a obtenção de recursos para prover as atividades de apoio à visitação. Solicitava também que os recursos provenientes da exploração destas atividades e a cobrança de ingressos fossem recolhidos ao Fundo Único de Fomento dos Parques Municipais, ao invés do Fundo do Departamento de Proteção de Recursos Naturais – DEPRN - da SMA, conforme estipulava o Decreto Estadual que autorizou a realização do convênio. Processo SMA 322/95

³³⁹ Parecer CJ 62/96. Processo SMA 322/95. págs 145 a 152.

Em 1988, o CONAMA permitia a ocorrência de mutirões ambientais para apoiar a fiscalização das UCs, envolvendo entidades públicas, não estatais, que possuíssem objetivos ambientalistas.³⁴⁰

Em 1998, a legislação federal estabeleceu definição de serviço voluntário como atividades não remuneradas prestadas por pessoa física, para as quais, quando previamente autorizado pelo órgão responsável, poderia ocorrer ressarcimento de despesas comprovadamente relacionadas. Apesar de não gerar vínculo empregatício, nem tampouco obrigações trabalhistas, previdenciárias ou afins, estes serviços deveriam ter, como referência, termo de adesão entre a autoridade e o prestador, no qual estivessem explícitos o objeto e as condições das atividades.³⁴¹ Tais termos de adesão podem ser firmados diretamente com os voluntários ou indiretamente, através de parcerias com entidades públicas não estatais, as quais mobilizam o trabalho desses agentes.

Em 2000, a lei do SNUC dispôs que os órgãos executores deveriam também estabelecer parcerias com a comunidade científica, podendo, inclusive, transferir a “*atribuição de aprovar a realização de pesquisas científicas e credenciar pesquisadores para trabalhar nas unidades de conservação.*”³⁴² Esta lei e seu regulamento adotam como diretriz o incentivo à participação efetiva da população local e de outros segmentos da sociedade nas ações para a implantação, inclusive a administração de UCs.³⁴³

Aqui cabe considerar³⁴⁴ que existem aspectos específicos que caracterizam os processos de participação e de parcerias com a sociedade para a gestão de UCs, e outros que os inter-relacionam. Inicialmente deve-se considerar que, obrigatoriamente, por força legal, o poder público deve providenciar a incorporação da participação da comunidade na gestão de AEPs. A lei do SNUC cria os conselhos consultivos para as UCs de proteção integral, constituídos por representantes dos poderes públicos e da sociedade civil. Estes conselhos, presididos pelo chefe da unidade de conservação, devem contar, em sua representação, com a presença dos seguintes órgãos: a) órgãos públicos: quando couber, órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins; b) sociedade civil: quando couber, a “*...comunidade científica e*

³⁴⁰ Resolução CONAMA 3, de 16/03/1988, art. 1º.

³⁴¹ Lei Federal nº. 9.608, de 18/02/1998, arts. 1º, 2º e 3º.

³⁴² Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 32.

³⁴³ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 5.

³⁴⁴ Conforme já ressaltado no item 4.2.3 "A participação da sociedade na gestão de UCs".

organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica”.³⁴⁵ A representação entre os órgãos do estado e da sociedade civil deverá ser, sempre que possível, paritária.

No caso de serem celebrados Termos de Parcerias entre o órgão estatal e a OSCIP objetivando a realização de quaisquer das atividades ou etapas que compõem a gestão de uma AEP, deverá ser indicado qual seria exatamente o papel do chefe da unidade nos procedimentos relacionados à contratação e avaliação das atividades realizadas pelo parceiro. Outro ponto a ser considerado na implementação destes acordos é o fato de que a implementação do programa de proteção à UC requer autoridade para, se necessário, aplicar penalidades. Neste sentido, deveria ser prerrogativa da gerência a possibilidade de aplicar, por exemplo, sanção restritiva de direitos, tais como a proibição de entrada de visitantes infratores. A lei de criação do SNUC não menciona esta possibilidade sendo que “... *a delegação de uma parte do poder de polícia necessitaria de modificação da lei, reservando-se o mesmo poder para o órgão delegante (...)* Até que a modificação legal seja feita, sugere-se que o órgão público que venha a fazer o contrato de parceria com a Organização Social de Interesse Público faça a lotação de um funcionário público na unidade de conservação objeto do contrato e este funcionário público possa lavrar o auto de infração de acordo com a lei 9.605/1998, (art 70, §1º). A sugestão é emergencial, pois precisariam ser normatizadas as relações entre os funcionários públicos e os administradores da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (MACHADO, 2000, p. 784).

O estabelecimento de parcerias com OSCIPs requer a realização de inúmeras atividades, as quais somente podem ser desempenhadas por agentes públicos estatais. A gama de competências estende-se pelas diversas fases do processo de implementação das políticas públicas. A primeira se refere à seleção da entidade e à elaboração e à aprovação dos termos de parcerias; a fase de garantia do efetivo atendimento ao objeto acordado e às normas que envolvem a sua realização exige, basicamente, o monitoramento das ações e as providências diante de possíveis irregularidades constatadas; após a execução, as atividades deverão ser

³⁴⁵Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 17.

avaliadas e devidamente documentado o resultado alcançado.

A escolha da OSCIP poderá ser feita por meio de concurso de projetos.³⁴⁶ Embora não seja obrigatório, o concurso de projetos representa uma forma mais democrática, transparente e eficiente de escolha (MARTINS, 2003). Para isso, após identificar claramente as ações que serão objeto de parceria, o órgão público responsável deverá preparar a especificação técnica do bem ou serviço, o cronograma de execução e o valor máximo a ser desembolsado, e, ainda, definir prazos e condições de apresentação das propostas. Além disso, deverá estabelecer os critérios de seleção do parceiro - a pontuação relativa a cada item -, considerando o mérito das propostas, a capacidade técnica e operacional da entidade e indicadores de eficiência na execução das atividades e outros.

Dentre as cláusulas básicas do novo instrumento jurídico para a formalização das relações de parceria, coloca-se providência essencial à gestão de UCs, mas que dificilmente ocorre: a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante indicadores de resultado. Normas relativas a tais critérios estão praticamente ausentes do aparato jurídico que envolve a gestão de UCs.

No caso das parcerias para a gestão compartilhada da UC, compete ao conselho consultivo opinar quanto à contratação e aos dispositivos do termo de parceria.³⁴⁷

Para a garantia da aplicação das normas, a legislação federal estabelece o livre acesso do público a todas as informações pertinentes às OSCIPs, mediante requerimento ao Ministério da Justiça. A OSCIP também deverá providenciar auditoria independente, nos casos em que os recursos estatais ultrapassem determinado valor.

A Comissão de Avaliação, composta por dois membros do poder executivo, um da OSCIP e um membro do Conselho de Política Pública, também deverá monitorar a execução do termo.³⁴⁸ Da mesma forma, cabe tal função ao conselho consultivo da UC, que deverá recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade.³⁴⁹ Os agentes deverão dar imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, de qualquer irregularidade, sob pena de responsabilidade solidária. Isto significa que, "*... não só a organização social civil de interesse público responderá com seus bens e com os bens de seus*

³⁴⁶ Decreto Federal nº. 3.100, de 30/06/1999, arts. 23. a 31.

³⁴⁷ Decreto Federal nº. 4.340, 22/08/2002, art. 20.

³⁴⁸ Lei Federal nº. 9.790, de 23/03/1999, art. 11º e Decreto Federal nº. 3100 de 30/06/1999, art. 20.

³⁴⁹ Decreto Federal nº. 4.340, 22/08/2002, art. 20.

dirigentes (artigo 13) mas os próprios integrantes da administração pública, sem que esta venha a arcar, em primeiro lugar, com os danos. Os funcionários públicos poderão ser processados diretamente, sem esperar-se pela via regressiva” (MACHADO, 2000, p. 784).

Havendo indícios fundados de malversação de recursos de origem pública, deverão também ser iniciadas as providências legais relativas à decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens de seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro. Nesta eventualidade, até o término da ação, o órgão estatal responsável pela celebração do termo de parceria será o depositário e o gestor dos bens e valores indisponíveis e responsável pela continuidade das atividades sociais da OSCIP.

Ao término do projeto, a comissão de avaliação deverá analisar os resultados alcançados com base nos indicadores de desempenho do programa de trabalho estabelecido. Esta comissão tem por obrigação elaborar um relatório conclusivo sobre o cumprimento das metas e o alcance dos resultados do termo de parceria, encaminhando-o ao órgão estatal responsável por sua celebração. Esta mesma comissão indicará ao órgão estatal gestor a conveniência ou não da prorrogação do termo de parceria, caso expire a vigência sem a conclusão das atividades ou existam recursos disponíveis excedentes.

Ao término de cada exercício, a OSCIP deverá encaminhar relatório comprovando a aprovação do órgão gestor parceiro ao Ministério da Justiça.³⁵⁰

O financiamento das atividades das OSCIPs nas unidades de conservação é um dos aspectos essenciais no estabelecimento deste tipo de parceria e requer clareza quanto às fontes³⁵¹ que apóiam as atividades da entidade. Além das fontes externas, é preciso considerar as possibilidades de obtenção de receitas diversas oriundas da própria UC. Aqui, é preciso explicitar o papel dos agentes públicos estatais e não estatais, em todas as fases que compõem a busca e a formalização de acordos visando, por exemplo, a obtenção de patrocínios, doações, serviços voluntários, etc; além dos contratos de exploração comercial, em geral voltados aos serviços de apoio à visitação pública: lanchonetes, monitorias, etc

A opção pela descentralização dos serviços públicos a partir de parcerias com entidades não-estatais exigirá que o Estado também equacione o financiamento das atividades

³⁵⁰ Lei Federal nº. 9.790, de 23/03/1999, art. 10º, §2º, inciso V.

³⁵¹ Neste aspecto, por exemplo, o Ministério da Fazenda, através da Portaria n.º 256, de 15 de agosto de 2002, autorizou as OSCIPs a receber doações de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal, da mesma forma como já ocorria com organizações que possuem a Declaração de Utilidade Pública.

descentralizadas. Isto significa, por exemplo, o fomento e o apoio a cooperativas de crédito comunitário e similares, ou seja, a reformulação do sistema de financiamento das políticas sociais (MORALES, 1998).

Participação e parcerias no Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, em 1962, a lei estadual 6.884 já se referia à criação de um conselho orientador em cada parque. Na época, compunha-se de quatro membros escolhidos pelo Secretário da Agricultura, de uma lista de doze nomes elaborada pelo Conselho Florestal do Estado e seria presidido por funcionário designado pelo Serviço Florestal. A este conselho cabia, dentre outras atribuições, aprovar o plano diretor e o regulamento do parque, **ad referendum** do Serviço Florestal do Estado, e deliberar sobre a introdução de espécies animais e vegetais; opinar sobre as construções e benfeitorias a serem feitas pelo estado; e, em função de assuntos de interesse do parque, representar a quaisquer órgãos do governo.³⁵²

O Regulamento de Parques, editado em 1986, não fez qualquer menção sobre a possibilidade da presença de conselhos nos parques. Refere-se ao papel do CONSEMA como responsável pela aprovação do Plano de Manejo elaborado pelo IF³⁵³ e também por manifestações no caso de propostas de controle de doenças e pragas — com base em projeto técnico — ³⁵⁴; e instalações de infra-estrutura. ³⁵⁵

Outras regras gerais estabelecem ouvidorias e comissões de ética como canais de participação do cidadão junto aos órgãos estatais que compõem o governo do estado. Em 1993, foi criada ouvidoria ambiental no gabinete da SMA com a finalidade de assessorar o secretário na recepção, tramitação e encaminhamento das sugestões e propostas enviadas pela sociedade, de maneira geral.

As orientações pertinentes às parcerias relacionadas às UCs voltam-se principalmente aos temas da pesquisa e da visitação pública.

Na década de 90, para a realização de atividades voltadas à pesquisa nas áreas protegidas do IF, exigia-se aprovação de projeto pela direção geral e posterior assinatura de

³⁵² Lei Estadual n°. 6.884, de 29/08/1962.

³⁵³ Decreto Estadual n°. 25.341, de 04/07/1986, art. 5°, parágrafo único.

³⁵⁴ Decreto Estadual n°. 25.341, de 04/07/1986, art. 18.

³⁵⁵ Decreto Estadual n°. 25.341, de 04/07/1986, art. 20.

termo de compromisso. A partir de 1997, formaram-se grupos técnicos especialmente voltados ao estabelecimento de diretrizes para melhor execução da pesquisa ambiental, tendo sido estabelecida, como uma das estratégias, a articulação com parcerias públicas e privadas.³⁵⁶

Em 1998, Resolução da SMA dispôs que as entidades públicas e privadas, interessadas na realização de atividades direcionadas à visitação pública em UCs, deveriam se cadastrar na Comissão SMA de Visitação Pública. Instituiu também termo de compromisso de padrão ético e ambiental de conduta; a função supervisora dos órgãos administradores das UCs; e orientou acerca do cadastramento e descadastramento destes agentes.³⁵⁷

Os convênios firmados no PEMEJS

Especificamente no que se refere aos parques ecológicos, observa-se que, em 1983, a única norma legal que mencionava, de maneira geral, esta categoria determinava que suas unidades deveriam ser criadas através de convênios:

“Artigo 4º - O Estado utilizará as áreas de que dispõe, próximas às cidades, preservando-as para, em convênio, criar parques ecológicos e parques florestais.”

Anteriormente à inauguração do PEMEJS, no final de 1990, a SMA firmaria o primeiro convênio objetivando apoiar a sua gestão. A parceria se deu com uma das unidades componentes da sua *“administração descentralizada”*³⁵⁸, a Fundação Florestal. O Decreto Estadual nº 32.478/1990 estabeleceu que a *“implantação e administração”* do parque seriam responsabilidade da SMA, que deveria estabelecer convênio com a Fundação Florestal para *“A elaboração e execução continuada de planos que objetivem o desenvolvimento e a utilização dos recursos naturais do Parque Ecológico Monsenhor Emílio Jose Salim, bem como a exploração das áreas com potencial para uso recreacional e educativo...”*³⁵⁹

Neste primeiro período — 1990/1995 — observa-se que a intenção de terceirizar ou

³⁵⁶ Criado pelas Resoluções SMA n.º 71/97, 23/98 e 001/99

³⁵⁷ Resolução SMA 32 de 31/03/1998, art. 3º.

³⁵⁸ O Decreto Estadual n.º 30.555, de 3/10/1989, que reestrutura, reorganiza e regulamenta a SMA, estabeleceu, no art. 7º que a sua estrutura básica é composta por órgãos da *“administração centralizada”*, *“administração descentralizada”* e *“órgãos colegiados”*. Como administração descentralizada inclui a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB e a Fundação para Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo.

³⁵⁹ No final de 1995, o Projeto de Lei n.º 756 que propôs a criação de um conselho gestor para o PEMEJS, sugeria que uma de suas atribuições fosse a de apreciar os termos dos convênios e contratos voltados à administração e exploração de serviços, que eventualmente viessem a ser estabelecidos pelo governo do estado.

transferir a etapa da administração do PEMEJS para a conveniente — a Fundação Florestal — estava expressamente colocada na ementa do convênio, como seu objetivo e também na cláusula 1ª, como objeto do convênio. Para isso, a Fundação deveria elaborar um estatuto do parque, no qual deveriam constar “... *objetivos, natureza e estrutura administrativa do parque, as condições de funcionamento, seu regulamento interno e normas de uso.*”³⁶⁰

No segundo período, de 1996 a 2001, o objetivo expresso na ementa do convênio entre a SMA e a Prefeitura Municipal de Campinas era a “... *conjugação de esforços para a preservação do ecossistema do PEMEJS*”. (Tabela 8.5) O objeto, na cláusula 1ª, repetia este objetivo. Embora a intenção de transferir a administração para o novo parceiro da SMA não estivesse clara, a abrangência das obrigações da prefeitura estabelecida neste convênio representava, na prática, a administração da unidade. Dentre estas constavam “... *dotá-lo de todos os bens e equipamentos necessários ao seu bom funcionamento; contratar fornecimento, serviços ou obras; manter o projeto paisagístico; garantir a consolidação de sua vocação educacional, de pólo de esportes e lazer, de centro de educação ambiental e de difusão de informações ambientais*”.³⁶¹

De acordo com o convênio inicial de 1990, a Fundação Florestal recebia a autorização para efetuar a cobrança de ingressos e de atividades oferecidas aos usuários do parque, e permitir a exploração comercial de atividades de apoio à visitação. No segundo convênio, com a Prefeitura, esta autorização não pôde ser delegada.

Naquela fase inicial, os recursos eventualmente auferidos pela Fundação Florestal advindos da exploração comercial de atividades de apoio à visitação no PEMEJS deveriam ser encaminhados ao Fundo Especial de Despesa do IF, para posteriormente, serem disponibilizados. Em 1996, esses recursos, no caso de serem derivados de exploração comercial pela SMA — já que o município não poderia fazê-lo por se tratar de próprio estadual —, deveriam ser encaminhados ao Fundo Especial de Despesa do DEPRN. Neste período, no entanto, embora uma das atribuições da SMA fosse a de “*facilitar ao município a execução (dos trabalhos)*”, em nenhum momento foi acionado este fundo de despesa, pois não existiam, na estrutura

³⁶⁰ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 5º.

³⁶¹ Convênio SMA/Prefeitura de Campinas, de 03/03/1996, cláusula 3ª.

TABELA 8.5

Definições estabelecidas pelos convênios para a administração do PEMEJS.

Itens	Convênios		
		Convênio Secretaria do Meio Ambiente - SMA/Fundação Florestal - FF, firmado em 12/1990.	Convênio Secretaria do Meio Ambiente SMA/ Prefeitura Municipal de Campinas - PMC, firmado em 03/1996.
Objetivos	Conceder à Fundação Florestal a administração do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim. ³⁶²	Conjugar esforços para a preservação do ecossistema do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim. ³⁶³	Consolidação do PEMEJS no que se refere à sua vocação educacional, de centro de educação ambiental e de difusão de informações ambientais.
Objeto	“As atividades de operação e administração, bem como a prestação de serviços técnico-administrativos especializados e a aquisição de bens, com o objetivo de implantar e manter, em condições de funcionamento, o PEMEJS.” ³⁶⁴	“A conjugação de esforços para a preservação do ecossistema do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim”. ³⁶⁵	Cooperação técnica especializada e de assessoria objetivando a formulação e o acompanhamento de execução de atividades de educação ambiental e de produção e divulgação das informações ambientais, além da orientação técnica na manutenção do projeto paisagístico.
Organização básica para a administração do PEMEJS	Não fica estabelecida no convênio. Fica postergada para ser incluída no estatuto do Parque.	Não fica estabelecida no Convênio. Não há menção à sua definição posterior.	Não há menção.
Condições de relacionamento das entidades convenentes	<p>Obrigações da FF:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dotar o Parque de todos os bens e equipamentos necessários ao seu bom funcionamento; – fornecer todo o material e pessoal necessário à execução das atividades de operação e administração do Parque, correndo por sua conta e risco as despesas, salários e encargos trabalhistas, de segurança e de previdência social; – contratar, se necessário, para a execução dos serviços ora conveniados, profissionais ou empresas adequadas e capacitadas; – responsabilizar-se, técnica e administrativamente, por todas as compras e por todos os trabalhos a serem realizados; – atender solicitações da Secretaria, fornecendo documentos, relatórios e demais informações decorrentes do presente Convênio para a competente avaliação e aprovação; – prestar contas das aplicações decorrentes deste Convênio à Secretaria, sem prejuízo do atendimento das instruções específicas do Tribunal de Contas do Estado; – realizar todos os esforços no sentido de que o Parque venha a alcançar receitas para sua auto-sustentação; e – responsabilizar-se, integralmente, pela eficiência das atividades realizadas, respondendo por danos e prejuízos decorrentes da imperfeita ou negligente execução dos trabalhos conveniados.”³⁶⁶ 	<p>Obrigações da PMC:</p> <ul style="list-style-type: none"> – integrar o Parque Ecológico ao programa municipal de desenvolvimento do turismo, lazer e esporte, devendo: <ul style="list-style-type: none"> • dotá-lo de todos os bens e equipamentos necessários ao seu bom funcionamento; • contratar fornecimentos, serviços ou obras; • garantir no principal a manutenção do projeto paisagístico elaborado por Burle Marx; e • garantir a consolidação de sua vocação educacional, de pólo de esportes e lazer, de centro de educação ambiental e de difusão de informações ambientais.”³⁶⁷ 	<p>Obrigações da FF:</p> <ul style="list-style-type: none"> – desenvolver, formular, acompanhar a execução e avaliar atividades que garantam a consolidação do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim no que se refere à sua vocação educacional, do centro de educação ambiental e de produção e divulgação de informações ambientais, de acordo com programações anuais a serem estabelecidas; – assessorar tecnicamente a Prefeitura nos serviços de manutenção do projeto paisagístico implantado no Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim; e – propor a realização de eventos e apoiar a Prefeitura na busca de recursos financeiros e materiais a serem aplicados no Parque Ecológico.”³⁶⁸

³⁶² Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, ementa.³⁶³ Decreto Estadual nº. 40.623, de 04/01/1996, ementa.³⁶⁴ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 1ª.³⁶⁵ Decreto Estadual nº. 40.623, de 04/01/1996, cláusula 1ª.³⁶⁶ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 3ª.

	<p>Obrigações da SMA:</p> <p>“ – facilitar à Fundação o acesso a todas as informações e demais elementos que porventura se mostrem necessários à execução do presente convênio;</p> <p>– acompanhar o andamento dos trabalhos executados pela Fundação; e</p> <p>– prever, na proposta orçamentária de sua responsabilidade, com base na programação econômico-financeira apresentada pela Fundação, recursos necessários à complementação financeira para a realização do objeto deste Convênio.”³⁶⁹</p>	<p>Obrigações da SMA:</p> <p>“– facilitar ao município o acesso à sua execução; e</p> <p>– acompanhar o andamento dos trabalhos executados pelo Município.”³⁷⁰</p>	<p>Obrigações da PMC:</p> <p>“ – ceder espaços físicos para a realização das atividades objeto do Convênio;</p> <p>– acompanhar o andamento dos trabalhos realizados pela Fundação; e</p> <p>– responsabilizar-se pela guarda, segurança e conservação das atividades propostas, conforme listagem que passa a fazer parte integrante deste Convênio e que será atualizada pela Fundação em casos de baixas de bens e aquisições necessárias.”³⁷¹</p>
Estatuto	<p>“A Fundação elaborará o estatuto do Parque, submetendo-o à aprovação do Secretário do Meio Ambiente, no qual deverão ser definidos, além dos objetivos, natureza e estrutura administrativa do Parque, as condições de funcionamento, seu regulamento interno e normas de uso.”³⁷²</p> <p>“As diretrizes estabelecidas pela Gerência, na gestão do Parque, deverão ser aprovadas pela administração superior da Fundação.”³⁷³</p> <p>“No que respeita aos atos de gestão do Parque, enquanto forem juridicamente vinculativos entre a Fundação e terceiros, deverá haver o pronunciamento da administração superior da Fundação.”³⁷⁴</p>	O estatuto do parque não é mencionado no convênio.	Não há menção.

³⁶⁷ Convênio SMA/Prefeitura de Campinas, de 03/03/1996, cláusula 3ª.

³⁶⁸ Convênio FF/Prefeitura de Campinas, de 13/11/1996, cláusula 2ª.

³⁶⁹ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 3ª.

³⁷⁰ Convênio SMA/Prefeitura de Campinas, de 03/03/1996, cláusula 3ª.

³⁷¹ Convênio FF/Prefeitura de Campinas, de 13/11/1996, cláusula 3ª.

³⁷² Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 5ª

³⁷³ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 5ª, parágrafo 1º.

³⁷⁴ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 5ª, parágrafo 2º

<p>Recursos necessários à sua manutenção e operação</p>	<p>A SMA deverá "... prever, na proposta orçamentária de sua responsabilidade, com base na programação econômico-financeira apresentada pela Fundação, recursos necessários à complementação financeira para a realização do objeto deste Convênio."³⁷⁵</p> <p>"A Fundação poderá efetuar a cobrança de ingressos aos usuários, bem como de preços, objetivando cobrir os custos de eventuais atividades nele executadas."³⁷⁶</p> <p>"Para prover as atividades de apoio aos objetivos do Parque, tais como restaurantes, lanchonetes e vendas de produtos ornamentais, a Fundação fica autorizada a permitir essas atividades, desde que as assegure a contrapartida financeira e de encargos, indispensável a manutenção e preservação do Parque."³⁷⁷</p> <p>"Os rendimentos provenientes da cobrança de ingressos e das atividades referidas nesta cláusula, serão aplicados na manutenção, operação e desenvolvimento do Parque."</p>	<p>"As despesas decorrentes da execução deste Convênio que sejam de atribuição do Município, correrão à conta de suas dotações próprias."³⁷⁸</p>	<p>"As despesas decorrentes do presente convênio correrão por conta de dotação própria de cada um dos convenentes, em sua competência respectiva."³⁷⁹</p>
---	--	---	--

³⁷⁵ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 3ª

³⁷⁶ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 5ª.

³⁷⁷ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 5ª, parágrafo 1º.

³⁷⁸ Convênio SMA/Prefeitura de Campinas, de 03/03/1996, cláusula 4ª.

³⁷⁹ Convênio FF/Prefeitura de Campinas, de 13/11/1996, cláusula 5ª.

organizacional vigente, instâncias administrativas que se responsabilizassem diretamente por coordenar e agilizar a execução do conjunto de providências necessárias à viabilização dos contratos de concessão, permissão ou autorização, os quais possibilitariam ao PEMEJS obter recursos próprios.

Para controlar e fiscalizar a execução dos termos do convênio, cada partícipe deveria designar um coordenador, o qual deveria também definir a forma de prestação de contas, considerando as demais normas legais.³⁸⁰O diretor de operações da Fundação Florestal, embora esta estivesse excluída do acordo entre a SMA e a Prefeitura de Campinas, seria indicado como representante da SMA para o acompanhamento do convênio.

Em novembro deste mesmo ano, para permitir o apoio da Fundação Florestal às atividades sob responsabilidade da prefeitura, foi formalizado um novo convênio de cooperação técnica e de assessoria entre ambas. A cooperação da Fundação referia-se basicamente àqueles itens relativos à educação ambiental e à manutenção do projeto paisagístico.

Criou-se então, a partir de 1996 até 2001, uma situação em que a Fundação Florestal era responsável pela coordenação do convênio por parte da SMA e, como tal, pelo acompanhamento das atividades da prefeitura no parque. Ao mesmo tempo, era objeto de monitoramento por parte do representante do município, já que possuía responsabilidades, originadas do convênio, com relação aos programas de educação ambiental e de manejo da vegetação. O coordenador designado pela prefeitura era monitorado e monitorava o representante do estado. Nenhum dos dois coordenadores estava claramente indicado como chefe ou diretor da unidade.

O Parque Ecológico do Tietê, por sua vez, nessa mesma época, em 1994, estabeleceu uma parceria objetivando a construção de infra-estrutura e a realização de plantios. O Decreto Estadual nº 38.319 autorizou o DAEE a permitir o uso de imóvel situado no interior do parque ecológico, a título precário, pelo Esporte Clube Corinthians Paulista, por um prazo de cinquenta anos. O referido imóvel seria destinado à instalação de um centro esportivo e comunitário e de treinamento, para uso próprio do permitido e também da comunidade. Para

³⁸⁰ Cláusula do Convênio autorizado pelo Decreto Estadual 40.623, de 04/01/1996.

tanto, deveria ser lavrado termo de permissão de uso com as condições, inclusive o compromisso de implantar, além das edificações para o seu próprio uso, “... *construções e benfeitorias para uso da comunidade, como campos de futebol, quadras poliesportivas, piscinas, salas de aula, refeitório, ambulatório médico, e outros equipamentos considerados necessários e compatíveis com o projeto, bem como a formação de bosque em área de, no mínimo, 139.000m².*”³⁸¹ Em 1997, a Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos funcionários do DAEE - CECREM, tornou-se responsável pela administração e exploração do complexo de piscinas do parque.³⁸²

8.2 Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento

8.2.1 Etapa 6: Desenho dos cargos públicos

Um dos poucos registros sobre as condições que devem ser providas aos agentes — identificados como funcionários florestais — para o exercício de funções voltadas à gestão de UCs encontra-se em norma de 1965, constante da Lei Federal n°. 4.771, que instituiu o novo Código Florestal. Em seu artigo n°. 24 estabelece que “*Os funcionários florestais, no exercício de suas funções, são equiparados aos agentes de segurança pública, sendo-lhes assegurado o porte de armas.*”.

Em 2002, foi criada a carreira de Especialista em Meio Ambiente, tendo todavia abrangido apenas os cargos de pessoal do MMA e, portanto, ficado restrito às UCs federais. Esta legislação estabeleceu, dentre outras, as atribuições dos ocupantes dos cargos de gestor ambiental, gestor administrativo e analista ambiental.³⁸³ Em 2003, também considerando apenas o âmbito federal, a estrutura regimental do IBAMA explicitou a forma de nomeação dos chefes de unidade de conservação e normas para o provimento dos cargos em comissão, “... *preferencialmente os servidores públicos dos quadros de pessoal dos órgãos integrantes do SISNAMA, observados os critérios específicos de recrutamento e seleção, a serem estabelecidos*

³⁸¹ Decreto Estadual n°. 38.319, de 10/01/1994, art. 3°.

³⁸² Portaria DAEE 577, de 24/10/1997.

³⁸³ Lei Federal n°. 10.410, de 11/01/2002, art. 1°.

em regimento ...”.³⁸⁴

Apenas pertinente aos parques administrados pela União, em 1979, o regulamento dessas áreas estabeleceu que os diretores designados pela presidência do IBAMA deveriam “ser escolhidos entre pessoas de reconhecida capacidade técnico-científica no que se refere à conservação da natureza”.³⁸⁵

No âmbito estadual, considerando-se as normas que devem orientar o estabelecimento de carreiras ou as pré-condições necessárias para a ocupação de cargos nas diversas atividades que envolvem a gestão de UCs, observam-se dispositivos legais relacionados à carreira do pesquisador científico e uma breve referência ao cargo de diretor de parque estadual.

A carreira de pesquisador científico foi instituída em 1975, através da Lei Complementar n.º. 125, alterada pela Lei Complementar n.º. 695, de 1992. Esta carreira é constituída de cargos aos quais são inerentes atividades de “...*execução ou orientação de trabalhos de investigação científica ou tecnológica, em regime de tempo integral nas instituições de pesquisa do estado.*”.³⁸⁶

A legislação determina que o planejamento, a organização e a execução do concurso para ingresso na carreira e a avaliação dos integrantes para fins de acesso são responsabilidades da Comissão Permanente do Regime de Tempo Integral - CPRTI.

No que se refere especificamente aos diretores de parques estaduais, o regulamento apenas institui que estes deverão ser “*designados pelo IF*” e “*escolhidos entre pessoas de reconhecida capacidade técnica e administrativa.*”.³⁸⁷ Atualmente, os servidores públicos designados para cumprir esta função são denominados ‘responsáveis pelo expediente’. Na Fundação Florestal, este cargo, denominado informalmente de ‘supervisor’, ‘chefe’ ou ‘diretor’ de UC, não existe na estrutura organizacional da entidade.

Em relação aos dispositivos legais referentes ao PEMEJS, não se observou qualquer alusão a cargos públicos a ele vinculados. No caso do Parque Ecológico do Tietê, o DAEE, unidade da Secretaria de Recursos Hídricos responsável pela sua implantação e administração, definiu a estrutura do parque mediante decreto estadual, em 1986. Neste estão explicitadas todas

³⁸⁴ Decreto Federal n.º. 4.756 de 20/06/2003.

³⁸⁵ Decreto Federal n.º. 84.017, de 19/09/1979, art. 45º.

³⁸⁶ Lei Complementar n.º. 125, 08/11/1975.

³⁸⁷ Decreto Estadual n.º. 25.341, de 04/07/1986, art 45º.

as unidades técnicas, administrativas e operacionais e as competências do diretor do parque, dos diretores de serviços técnicos e de administração, bem como das chefias de seções e outros. As responsabilidades do diretor do parque são similares às dos demais diretores de divisão; dentre estas se situam a responsabilidade pelos resultados alcançados, a adequação dos custos dos trabalhos executados, a “*avaliação do sistema, do desempenho dos servidores subordinados*” e “*identificação das necessidades de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.*”³⁸⁸

8.2.2 Etapa 7: Capacitação dos agentes

Dentre as normas referentes à capacitação dos agentes envolvidos com a gestão das UCs, foram encontradas apenas algumas orientações gerais relacionadas aos funcionários vinculados à pesquisa, e uma Resolução da SMA, de 1998, que orientou sobre o tipo de capacitação requerido de monitores ambientais, com vistas à obtenção de credenciamento para exercer atividades guiadas nas UCs.

Em relação à capacitação para a pesquisa, na década de 70, tanto no decreto que transformou o Serviço Florestal do Estado no Instituto Florestal, em 1970³⁸⁹, quanto no instrumento jurídico que organizou a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, em 1978, determinou-se que incumbiria ao Instituto Florestal aperfeiçoar seu corpo técnico promovendo cursos e estágios de treinamento em estabelecimentos nacionais e estrangeiros.³⁹⁰ Em 2001, portaria da CINP estabeleceu orientações e diretrizes gerais relacionadas ao treinamento e à qualificação profissional para a pesquisa. Esta portaria, no seu artigo 9º, também se referia à necessidade de avaliar e fomentar programas de treinamento e capacitação de recursos humanos nas áreas de apoio técnico e administrativo à pesquisa.³⁹¹

Em 1998, a Resolução SMA n.º. 32, que “... regulamenta a visitação pública e o credenciamento de guias, agências, operadoras e monitores ambientais, para o ecoturismo e educação ambiental nas unidades de conservação do estado...”, estabeleceu que as atividades guiadas nas UCs deveriam ser desenvolvidas por “pessoal especializado”, sejam “funcionários da unidade de conservação ou de seu órgão administrador, sejam monitores ambientais ou

³⁸⁸ Decreto Estadual n.º. 26.479, 17/12/1986, art. 71º.

³⁸⁹ Decreto Estadual n.º. 52.370, 26/01/1970 art. 2º.

³⁹⁰ Decreto Estadual n.º. 11.138, 05/02/1978, art. 402º.

³⁹¹ Portaria CINP (s/nº) de 16/11/2001.

credenciados.”³⁹² Esta norma definiu, nos seus Anexos 1 e 2, a formação mínima obrigatória, necessária à obtenção do credenciamento provisório para exercer estas atividades na unidade. Os cursos de formação deveriam ser específicos a cada UC e um de seus módulos — “Especialização para trabalhos de monitoria micro-regional (por Unidades de Conservação da SMA-SP)” — deveria ser entregue à Comissão SMA de Visitação Pública pelos responsáveis de cada unidade e ser ministrado por estes conjuntamente com técnicos convidados da SMA.³⁹³

A norma orientou quanto à seleção dos candidatos a alunos do curso de monitor ambiental, aos processos de avaliação e à frequência mínima obrigatória. Após tais procedimentos, os agentes receberiam credenciamento provisório para realizar atividades de monitoria; o definitivo “... *estará sujeito à avaliações sistemáticas pela unidade de conservação, com o apoio da ‘Comissão SMA de visitação pública em unidades de conservação’.*”³⁹⁴

As entidades responsáveis por ministrar estes cursos deveriam estar cadastradas junto à mencionada comissão e ser supervisionadas no interior das unidades pelos órgãos administradores das UCs.

8.2.3 Etapa 8: Estruturas organizacionais e estatutos

O decreto federal que regulamentou o SNUC determinou que cada categoria de UC seria objeto de regulamento próprio, proposto pelo MMA, ouvidos os órgãos executores.³⁹⁵

No âmbito de cada unidade protegida, em 1979, o regulamento incidente apenas sobre os parques administrados pelo poder público federal exigia que, por ocasião da aprovação do plano de manejo, fosse também estabelecido regimento interno.³⁹⁶ Em 1986, no Estado de São Paulo, o regulamento dos parques paulistas reiterou a mesma determinação: “*Para cada Parque Estadual será baixado, quando da aprovação de seu Plano de Manejo, um regimento interno que particularizará situações peculiares, tendo como base o presente Regulamento.*”³⁹⁷ Além disso, no seu artigo n.º. 44, estabeleceu que os parques estaduais paulistas deveriam dispor de

³⁹² Resolução SMA n.º. 32 de 31 de março de 1998 .art. 6º.

³⁹³ Resolução SMA n.º 32 de 31 de março de 1998 .arts. 8º e 9º.

³⁹⁴ Resolução SMA n.º 32 de 31 de março de 1998 .art 7º.

³⁹⁵ Decreto Federal n.º. 4.340, de 22/08/2002, art 46.

³⁹⁶ Decreto Federal n.º. 84.017, de 19/09/1979, art 56.

³⁹⁷ Decreto Estadual n.º. 25.341, de 04/07/1986, art. 56.

“estrutura administrativa compreendendo: direção, pessoal, material, orçamento e serviços”.³⁹⁸

Os decretos estaduais relativos à administração do PEMEJS, editados em 1990 e 1996, que autorizavam a realização de convênios para apoiar a administração do parque, determinavam que fossem estabelecidos a *“organização básica para a administração do parque ecológico e os recursos necessários à sua manutenção e operação”*.³⁹⁹ O primeiro convênio para administração do PEMEJS, firmado entre a SMA e a Fundação Florestal em 1990, colocou a exigência de que esta estabelecesse *“...as diretrizes gerais de seu estatuto”*, constando: *“... objetivos, a natureza e a estrutura administrativa do parque, as condições de funcionamento, seu regulamento interno e normas de uso...”*; submetendo-o posteriormente à aprovação do Secretário do Meio Ambiente.⁴⁰⁰ O convênio, estabelecido a partir de 1996 com a Prefeitura de Campinas, não mencionava o estatuto; provavelmente pelo fato de tal providência apresentar-se extemporânea, sendo esperado que, depois de cinco anos, este estatuto já existisse formalmente, fato que nunca ocorreu.

No período inicial, o parque contava com estrutura e regras informais, estabelecidas principalmente para as atividades de vigilância. O quadro de funcionários estatais era basicamente composto por servidores afastados de outros órgãos tais como a CETESB ou a CPFL, na época de propriedade do Estado.

No caso do Parque Ecológico do Tietê, em 1986, o Decreto Estadual nº. 26.479, que reorganizou o DAEE, estabeleceu toda a estrutura organizacional da unidade e também as normas quanto à sua operacionalização. O parque foi considerado uma divisão técnica e está subordinado à Diretoria da Bacia do Alto Tietê e Baixada Santista.⁴⁰¹ Compõe-se de uma diretoria, dois serviços técnicos – de engenharia e pesquisa e promoções e divulgação - e um serviço de administração, como segue:

- a) O Serviço Técnico de Engenharia e Pesquisa compõe-se de uma diretoria; duas equipes técnicas - de Ambientação Animal e Agronomia e de Engenharia e Arquitetura; e de uma seção técnica de manutenção e obras auxiliares;
- b) O Serviço Técnico de Promoções e Divulgação conta com uma diretoria e duas equipes técnicas – de Promoções e de Divulgação;
- c) O Serviço de Administração conta com uma diretoria e quatro seções: de Finanças,

³⁹⁸ Decreto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 44.

³⁹⁹ Decreto Estadual nº. 32.478, de 26/10/1990, art. 2º, parágrafo 2º. e Decreto Estadual nº. 40.623, de 04/01/1996, art. 1º.

⁴⁰⁰ Convênio SMA/FF, de 06/12/1990, cláusula 5ª.

⁴⁰¹ Decreto Estadual nº. 26.479, de 17/12/1986, arts 3º e 8º

de Material e Patrimônio, de Segurança — com setores específicos para a unidade de Engenheiro Goulart e da Ilha do Tamboré; e de Serviços Gerais, que conta com setor específico de atendimento ao Público.⁴⁰²

Em 1991, o Decreto nº. 33.135 determinou que a administração do Parque Ecológico do Tietê fosse transferida à SMA; quase um ano depois, novo decreto manteve a administração do parque no DAEE.⁴⁰³

8.2.4. Etapa 9: Disponibilização de bens e serviços

Dentre o conjunto de bens e serviços produzidos a partir da área protegida, foram consideradas, neste trabalho, as informações originadas das atividades realizadas em sua gestão. Neste sentido, cabe também apontar as orientações normativas que incidem sobre o acesso às informações tanto por parte de usuários diretos das unidades, quanto da sociedade de maneira geral. Além disso, todos os bens e serviços oferecidos mais especificamente ao público visitante das UCs devem atender às exigências da legislação de proteção ao consumidor, a qual abrange inclusive os direitos do usuário de serviços públicos.

Em 1965, a lei federal que instituiu o novo Código Florestal determinou que os mapas e as cartas oficiais deveriam assinalar os parques e as florestas públicas⁴⁰⁴, orientação que foi ampliada em 2000 pela lei de criação do SNUC, para todas as áreas componentes deste sistema.⁴⁰⁵

Em 1981, a legislação estabeleceu que, além da garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, o poder público seria obrigado a produzi-las, quando inexistentes.⁴⁰⁶ No final da década, a Constituição Federal assegurou a todos o acesso a informações de interesse particular ou coletivo e determinou como um dos princípios a serem obedecidos pela administração pública, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.⁴⁰⁷

Em 1990, a legislação estabeleceu que a atuação do SISNAMA deveria efetivar-se

⁴⁰² Decreto Estadual nº. 26.479, de 17/12/1986, art. 71.

⁴⁰³ Decreto Estadual nº. 34.556, de 27/01/1992, art 1º.

⁴⁰⁴ Lei Federal nº. 4.771, de 15/09/1965, art 42.

⁴⁰⁵ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 52.

⁴⁰⁶ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1981, art 9º.

⁴⁰⁷ Constituição Federal, de 05/10/1988, arts 5º. e 37.

observando “... o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA.”⁴⁰⁸

Em 2000, a lei de criação do SNUC determinou que o processo de consulta necessário à criação de novas UCs fosse provido por “... *informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.*”⁴⁰⁹ Além disso, especificou que o MMA deveria divulgar e colocar à disposição do público os dados constantes do cadastro nacional de UCs, cuja elaboração seria sua responsabilidade.⁴¹⁰ Em 2002, o seu regulamento determinou que o Plano de Manejo aprovado também estivesse disponível para consulta do público interessado “*na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor.*”⁴¹¹

A disponibilização de bens e serviços aos usuários das UCs requer a observância das normas relacionadas à proteção dos direitos do consumidor⁴¹². Dentre estas se encontram, por exemplo, a exigência de condições adequadas e informações claras quanto aos riscos presentes para o usuário na oferta de serviços. Esta orientação é particularmente importante no caso da utilização de trilhas e prática de esportes tais como rapel, rafting, etc, considerados de risco nas UCs que permitem estas modalidades de atividades. É direito dos visitantes o acesso às informações sobre as áreas onde existam condições mínimas para a visita, e sobre as medidas suplementares de segurança necessárias; caso contrário, estes poderão requisitar indenização em face de acidente que possam vir a sofrer, mesmo agindo de maneira prudente (MACHADO, 2000).

Algumas orientações gerais voltadas à oferta de bens e serviços dirigidos a determinados segmentos da sociedade, como idosos e portadores de necessidades especiais, raramente são encontradas. Em 1989, portaria do IBAMA abrangendo apenas as UCs administradas por esta entidade determinou o acesso gratuito a pessoas maiores de 60 anos.⁴¹³ Em 2000, lei federal estabeleceu que o “... *planejamento e a urbanização das vias públicas, dos parques e dos demais espaços de uso público deverão ser concebidos e executados de forma a torná-los acessíveis para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.*”⁴¹⁴

⁴⁰⁸ Decreto Federal nº. 99.274, de 06/07/1990, art 14, inciso I.

⁴⁰⁹ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 22.

⁴¹⁰ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art 50.

⁴¹¹ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art 16.

⁴¹² Lei Federal nº. 8.078, de 11/09/1990.

⁴¹³ Portaria IBAMA 760, de 27/09/1989.

⁴¹⁴ Lei Federal nº. 10.098, 19/12/2000.

No Estado de São Paulo, em 1996, Resolução da SMA determinou que todos os órgãos da administração permitissem o acesso público aos processos administrativos e a todas as informações que tratassem de matéria ambiental.⁴¹⁵ Em 1997, a Política Estadual do Meio Ambiente, visando a conscientização pública para a preservação do meio, instituiu a divulgação de relatórios anuais sobre a qualidade ambiental do estado, a divulgação de dados e informações ambientais e a promoção de campanhas educativas. Os integrantes do SEAQUA deverão fornecer dados de análises e documentos, quando solicitados por cidadãos ou por organizações. No caso de a solicitação ter sido feita pelo CONSEMA, deverão apresentá-los no prazo máximo de 15 dias úteis.

Este conselho, desde a sua criação em 1983, também incluiu em suas atribuições a promoção de atividades “... *de documentação e de divulgação, no campo da conservação e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.*”⁴¹⁶

Em 1999, a Lei Estadual nº. 10.294 dispôs de forma ampla sobre a proteção e a defesa do usuário do serviço público, abarcando a disponibilização de bens e serviços à sociedade. As normas estabelecidas aplicam-se aos serviços públicos prestados pelos órgãos da administração pública ou por entidades que recebam delegações neste sentido. No seu artigo 3º, estabeleceu que são direitos básicos do usuário de serviços públicos a informação e a qualidade na prestação e no controle adequado do serviço público; no artigo 4º, definiu os tipos de informações que o usuário tem direito de obter e dentre estas as atividades prestadas em cada órgão, sua localização exata e a indicação do responsável pelo atendimento ao público.⁴¹⁷ Para assegurar o direito à informação, o fornecedor do serviço público deverá disponibilizar banco de dados de interesse público, além de informações gerais quanto a gastos, permitindo o acompanhamento e maior controle da utilização dos recursos públicos.⁴¹⁸ Como instância de integração, foi criado o Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos - SEDUSP para, dentre outros objetivos, assegurar a existência de um canal de comunicação entre os prestadores de serviços e os usuários e implementar programa de avaliação dos serviços públicos prestados.

No que se refere especificamente às unidades do Instituto Florestal, as normas gerais

⁴¹⁵ Resolução SMA 66, de 17/12/1996.

⁴¹⁶ Decreto Estadual nº. 20.903 de 26/04/1983, art 1º.; e repetida a mesma frase no Decreto Estadual nº. 28.623/1988, que reorganizou o CONSEMA e no Decreto Estadual nº.30.555/1989 que reorganizou a SMA.

⁴¹⁷ Lei Estadual nº. 10.294, de 20/04/1999, art 4º, inciso II.

⁴¹⁸ Lei Estadual nº. 10.294, de 20/04/1999, art 4º, inciso IX.

relativas à disponibilização das informações sobre a área protegida referem-se basicamente ao seu Plano Diretor, às atividades de pesquisa e à sua localização.

Já no início da década de 60, determinava-se que o plano diretor de cada parque estadual, seu regulamento e suas eventuais alterações deveriam ser publicados no Diário Oficial do Estado.⁴¹⁹ Em 1978, o decreto que organizou — à época — a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, incumbiu o IF de divulgar conhecimento científico, a experiência técnica e os resultados dos trabalhos, realizados.⁴²⁰ Em 1986, os estatutos da Fundação Florestal determinaram que a sua contribuição para a conservação, o manejo e a ampliação das florestas também se daria mediante a divulgação desses trabalhos técnico-científicos.

Em 2003, a Lei nº. 11.527 obrigou a divulgação, através da sinalização em todo o estado, dos locais onde se localizam as UCs. Esta deve ser realizada nos seus limites externos, bem como em suas respectivas vias de acesso, observando as seguintes condições:

“I - Integração ao meio ambiente, de modo a não desfigurar a paisagem e não causar danos de qualquer espécie;

II - Imediata visibilidade dos que transitam pelo local ou que dele se aproximem;

III - Identificação, por desenho, da unidade de conservação do local da espécie cuja presença é sinalizada;

IV - Inclusão da mensagem incentivadora da natureza;

V - Informação a respeito de proibições aplicáveis ao local, inclusive de visitação pública.”⁴²¹

Do ponto de vista de cada unidade, os temas que envolvem os cuidados e as providências que cercam a disponibilização de serviços e informações, principalmente ao público usuário, devem ser incorporados ao seu regimento interno. A inexistência deste elemento de referência ou da estruturação de canais de comunicação impede o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos.

Especificamente em relação ao PEMEJS, observa-se que os aspectos relacionados à divulgação não encontram ressonância dentre as regras formais que orientam a sua administração. O Projeto de Lei nº. 756, de 1995, ao propor que fosse autorizada pelo governo do estado a criação de conselho gestor para o parque, explicitou a importância da divulgação,

⁴¹⁹ Decreto Estadual nº. 41.626 de 30/01/1963, art. 5º.

⁴²⁰ Decreto Estadual nº. 11.138, de 05/02/1978, art. 402.

⁴²¹ Lei Estadual nº. 11.527 de 30/10/ 2003, art 2º.

sugerindo que esta atividade fosse uma das atribuições da entidade.

No caso do Parque Ecológico do Tietê, observa-se a presença, em sua estrutura organizacional, de uma unidade especificamente responsável pelas atividades de produção e distribuição de material de divulgação, denominada Serviço Técnico de Promoções e Divulgação.⁴²²

8.3 Avaliação

8.3.1 Etapa 10: Avaliação geral e retroalimentação

De acordo com a lei do SNUC, de 2000, exige-se, apenas para o caso das UCs federais, a elaboração, a cada dois anos, por parte do poder executivo federal, de um relatório de avaliação global da situação destas unidades, a ser submetido à apreciação do Congresso Nacional.⁴²³ Além disso, de acordo com o artigo nº. 50, o MMA deverá organizar e manter um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com o apoio do IBAMA e dos órgãos estaduais e municipais responsáveis, colocando-o à disposição do público.

No Estado de São Paulo, em 1962, a Lei Estadual nº. 6.884, que dispõe sobre parques, florestas e monumentos naturais determinou que o estado deveria realizar levantamento das condições naturais dos parques e das florestas estaduais. Em 1988, embora sem especificar a gestão das UCs, ficou estabelecido que o CONSEMA teria, dentre outras, a atribuição de propor, acompanhar e avaliar a política do estado na área de preservação do meio ambiente e sugerir normas e padrões estaduais de avaliação, controle e manutenção da qualidade do meio.⁴²⁴

⁴²² Decreto Estadual nº. 26.479 de 17/12/1986, art 37.

⁴²³ Lei Federal nº. 9.985, de 18/7/2000, art 51.

⁴²⁴ Decreto Estadual nº. 28.623, de 27/07/ 1988, art. 1º.

9 DISCUSSÃO

A partir da agregação dos dados e informações iniciais, e com base na descrição apresentada no tópico anterior, buscou-se ressaltar alguns aspectos relativos às funções e respectivos agentes identificados em cada uma das etapas de gestão de áreas especialmente protegidas. Estes pontos referem-se principalmente a funções que visam garantir a implementação e o aperfeiçoamento das políticas ou dos temas, os quais incidem diretamente sobre a gestão da categoria parques, inclusos os ecológicos, identificados a partir do conjunto de regras formais analisadas. Além destes aspectos, estas considerações enfatizam a maneira como se apresentam os elementos integradores — instâncias e instrumentos — que auxiliam a construir visões compartilhadas, essenciais à junção dos esforços de todos os agentes envolvidos, no sentido de atingir e aperfeiçoar os objetivos estabelecidos nessas políticas.

9.1 Instâncias e instrumentos de integração

Em termos gerais, observa-se, de acordo com os anexos 2 e 3 — relativos às normas federais e estaduais, respectivamente —, que as principais instâncias de integração entre os agentes vinculados à gestão das áreas protegidas, incluindo-se a categoria parques, referem-se ao CONAMA, no âmbito federal, ao CONSEMA, no âmbito estadual, e aos Conselhos Consultivos e Conselhos de Mosaico — quando estes existem — nos níveis local e regional. No caso de unidades municipais, eventualmente as atribuições do Conselho Consultivo podem vir a ser desempenhadas pelo COMDEMA.

A perspectiva de outros enquadramentos jurídicos, relacionados às esferas estatais setoriais vinculadas ao turismo e à cultura, abarcando o conjunto do território da unidade ou apenas alguns de seus elementos, amplia agentes e instâncias envolvidas. A definição da unidade enquanto área especial ou local de interesse turístico depende de proposição do CNTUR, que atua enquanto instância de integração neste setor, a partir de estudos e levantamentos realizados

pela EMBRATUR, com a apreciação prévia, dentre outros órgãos, do IBAMA⁴²⁵. Enquanto “*sítios ecológicos de relevância cultural*”⁴²⁶ e, nesta condição, como patrimônio cultural,⁴²⁷ instaura-se a possibilidade de as UCs, ou de alguns de seus elementos, virem a ser objeto de tombamento por parte do poder público, fazendo jus à obtenção de recursos derivados de fundos de apoio à cultura, e também de incentivos fiscais estabelecidos pelo Programa Nacional de Incentivo à Cultura – PRONAC.⁴²⁸

No Estado de São Paulo, ao CONSEMA⁴²⁹ compete aprovar o Plano de Manejo das unidades, cuja elaboração é de responsabilidade da SMA; acompanhar programa de combate a incêndios florestais⁴³⁰ e manifestar-se sobre a emissão de autorização pela direção do IF para a realização do controle de doenças e pragas nas unidades.⁴³¹ Em especial, caberia a este órgão emitir parecer a respeito da situação das áreas protegidas. De acordo com lei de 1995, que estabelece mecanismo de compensação financeira a municípios que abrigam UCs em seus territórios, estes deveriam encaminhar relatórios anuais de situação das áreas protegidas, constando diversos tipos de informações, sujeitos ao parecer do CONSEMA⁴³². Esta análise, contudo, exigiria o apoio de setores técnicos identificáveis na estrutura organizacional da SMA, desempenhando tarefas relacionadas com a avaliação da gestão de AEPs, o que não ocorre. De qualquer forma, esta lei, até o momento, não surtiu nenhum efeito em virtude de não ter sido editado decreto regulamentador estabelecendo os critérios necessários à sua aplicação.⁴³³ Pode-se inferir que a própria inexistência dessas funções, de maneira formal e sistematicamente realizadas, também impede que a SMA atue enquanto agente catalizador para a complementação deste processo.

O CONSEMA tem também a atribuição de “propor e coordenar a implantação de áreas de preservação ambiental de relevante interesse ecológico e unidades ecológicas multissetoriais.”⁴³⁴ Neste caso, seria observada imprecisão acerca dos limites entre as

⁴²⁵ Lei Federal nº. 6.513, de 20/12/1997 art. 1º.

⁴²⁶ Resolução CONAMA nº., 04 e 11, respectivamente de 18/06/1987 e 03/12/ 1987.

⁴²⁷ Constituição Federal, art. 216.

⁴²⁸ Lei Federal nº. 8.313, de 23/12/1991, art 3º, inciso III, b.

⁴²⁹ Outro conselho que atuava nesta área, o Conselho Florestal, antiga instituição criada em 1937, vinculada à Secretaria da Agricultura, tinha a atribuição de incentivar a criação de novos parques e florestas e também a instalação daqueles já existentes. Este Conselho, no entanto, foi extinto em 1998, através do Decreto Estadual nº. 42.142, de 02/06/1998.

⁴³⁰ Deliberação 14, de 06/06/2001, art. 1º.

⁴³¹ Decreto Estadual nº. 25.341, 04/07/1986, art. 5º.

⁴³² Lei Estadual nº. 9.146, 09/03/1995, art 3º., § 2º.

⁴³³ De acordo com comunicação pessoal do economista Odair Nigosky, assessor do gabinete da secretaria, em 05/02/2004.

⁴³⁴ Decreto Estadual nº. 20.903, 26/04/1983, art. 1º.

competências da SMA e do CONSEMA, o que poderia criar zonas de conflitos: “Muito embora propor a criação de UCs possa ser também iniciativa do conselho, a tarefa de coordenar a sua implantação cabe sobretudo à Coordenadoria de Planejamento ambiental e à CINP, por meio do Instituto Florestal – IF- e da Fundação Florestal – FF (...)A existência de ambigüidades em relação às atribuições da SMA e as do próprio CONSEMA exigiria uma nova proposta de lei para maior clareza.(...) Algumas vezes é um dos órgãos que se ressentem da assunção de competências pelo outro que considera indevidas, ora é a situação inversa que ocorre” (ANTUNES, 2003, p. 306).

Além do CONSEMA, observa-se a presença de algumas instâncias de integração mais afetas aos programas de ações estratégicas nas UCs: educação ambiental, pesquisa, proteção — no que refere ao combate de incêndios florestais — e uso público.

Em relação à educação ambiental, constata-se a presença de Núcleos Regionais de Educação Ambiental;⁴³⁵ em relação à pesquisa, encontram-se Grupos Técnicos formados a partir de 1997, responsáveis pelo controle, apoio e pela montagem de redes de informações sobre pesquisa. Em relação à prevenção e combate a incêndios florestais, foram estruturadas, em 1993, coordenadorias regionais integradas por diversos órgãos e entidades estaduais e municipais.⁴³⁶ A orientação ao uso público das unidades é estabelecida através da Comissão SMA de Visitação Pública em UCs, instituída em 1998.⁴³⁷

Especificamente com o objetivo de estabelecer os valores compensatórios derivados de empreendimentos de relevante impacto ambiental, em virtude de exigência constante no regulamento do SNUC⁴³⁸, observa-se a criação, em março de 2004, da Câmara de Compensação Ambiental, agregando agentes relacionados ao licenciamento ambiental e à gestão de UCs. Esta câmara deverá não somente indicar as UCs que possam eventualmente sofrer impactos ambientais e que necessariamente deverão ser contempladas pelos recursos, mas também deverá manifestar-se sobre as medidas compensatórias dos empreendimentos e indicar, ainda, de acordo com o artigo 3º., outras UCs existentes ou a serem criadas que poderão ser contempladas.

Além destas composições identificadas, observa-se a ausência de fóruns técnicos mais gerais que congreguem os agentes diretamente responsáveis pelas unidades. Desde 1989, a SMA

⁴³⁵ Decreto Estadual nº. 42.798, de 12/01/1998.

⁴³⁶ Decreto Estadual nº. 36.551, de 15/03/1993.

⁴³⁷ Resolução SMA nº. 32 de 31/03/1998.

⁴³⁸ Resolução SMA nº. 18, de 03/3/2004.

é responsável pela “*criação, implantação, controle e fiscalização das unidades de conservação, de áreas de proteção ambiental e outras áreas de interesse ecológico.*”⁴³⁹ O exercício destas funções deveria abranger, além das UCs, outros espaços protegidos estaduais, mesmo considerando aqueles que não lhe estivessem diretamente subordinados. No entanto, nota-se a falta de instrumentos adequados a esta coordenação, a qual envolve outras secretarias setoriais que se encontram no seu mesmo nível hierárquico.

Isto ocorre quando se considera o governo do estado em seu conjunto e as AEPs, as UCs e as ETEPs, os quais estão subordinados a diversas outras instituições estatais. Como explicita a recente Resolução da Casa Civil — a qual instituiu Grupo Técnico visando a implantação de um novo modelo de gestão desses espaços ⁴⁴⁰—, trata-se de sete secretarias de estado envolvidas com o tema. Além disso, a mesma situação acontece no âmbito específico das UCs administradas pela SMA. Não existem instâncias técnicas incorporadas à estrutura organizacional da SMA, representadas, por exemplo, por câmaras ou fóruns compostos pelos responsáveis diretos das unidades, seja considerando cada categoria, seja considerando o conjunto das unidades. Neste sentido, os temas são tratados de forma isolada, sem uma abordagem mais ampla que integre aqueles temas afetos à gestão do conjunto das AEPs ou de suas categorias.

No caso dos Parques Ecológicos administrados pela SMA, durante o período analisado, em relação ao Parque Ecológico do Guarapiranga, estão envolvidos a Fundação Florestal e, mais recentemente, o Instituto Florestal. Com relação ao PEMEJS, a Fundação Florestal e o gabinete da SMA, ao qual, atualmente, este parque encontra-se diretamente vinculado. A interpretação das normas relativas ao conjunto dos parques estaduais, para o cotidiano destas unidades, é realizada de maneira estanque ou então a partir de iniciativas dos próprios funcionários responsáveis pelo expediente das unidades no sentido de estabelecer grupos informais que propiciem a troca de informações, o compartilhamento de experiências comuns e a busca do aperfeiçoamento do seu aparato jurídico-institucional. Durante o ano de 2001, a iniciativa informal da Gerência de Conservação Ambiental da Fundação Florestal, ao reunir os funcionários mais diretamente relacionados com a gestão dos Parques Tietê, Guarapiranga, e Monsenhor Emílio José Salim, é um exemplo. O interesse em compartilhar o entendimento das

⁴³⁹ Decreto Estadual nº. 30.555, de 3/10/1989, art. 2º.

⁴⁴⁰ Resolução Casa Civil Nº. 06, de 14/01/2004.

causas dos problemas e a busca de soluções viáveis ressalta o fato de que, embora os objetivos destas unidades, estabelecidos nos seus instrumentos jurídicos de criação, indiquem diferenças acentuadas, a proximidade com um grande contingente populacional e a busca de alternativas para apoiar o uso público destes espaços é o grande denominador comum.

Do ponto de vista da gestão de UCs com maior significância aos níveis nacional ou regional, a legislação federal refere-se a alguns instrumentos que podem oferecer subsídios ao desenvolvimento de determinadas etapas de gestão das unidades. Neste sentido, encontra-se o Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE do território nacional, o Sistema Nacional de Informações Ambientais - SINIMA, A Agenda Nacional de Meio Ambiente e o Cadastro Nacional de UCs.

As Etapas de gestão 1 e 5.2 consideradas, que se relacionam respectivamente à criação de UCs e à identificação de fontes de recursos para sua implementação, vinculam-se ao ZEE. Este, ao identificar as zonas “*de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável*”,⁴⁴¹ deve indicar diretrizes gerais e específicas e, dentre estas, definir áreas para unidades de conservação de proteção integral.⁴⁴² A concessão de créditos oficiais ou de eventuais benefícios tributários também deveria observar, quando estiverem presentes, os critérios estabelecidos no ZEE.⁴⁴³ As normas relacionadas à realização deste zoneamento, conforme o Anexo 2, página 250, indicam a presença de comissão coordenadora com a finalidade de integrar os diversos agentes envolvidos.

Em relação ao SINIMA — de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, o principal instrumento de divulgação e integração das informações sobre o meio ambiente — o IBAMA é o órgão responsável pela execução. Consta deste sistema uma rede de unidades de informação, a Rede Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente, com a participação de órgãos estaduais de meio ambiente e outras entidades.⁴⁴⁴ Além disso, o IBAMA deve também elaborar e divulgar os relatórios de qualidade do meio ambiente⁴⁴⁵ e da fauna e flora ameaçadas de extinção no território brasileiro⁴⁴⁶.

⁴⁴¹ Decreto Federal nº. 4.297, de 10/07/2002, art. 11º.

⁴⁴² Decreto Federal nº. 4.297, de 10/07/2002, art. 14º.

⁴⁴³ Decreto Federal nº. 4.297, de 10/07/2002, art. 20º.

⁴⁴⁴ <http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/port/se/sinima/capa/corpo.html>, em 03/02/2004.

⁴⁴⁵ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1981.

⁴⁴⁶ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 53.

Dentre as competências do CONAMA, consta a elaboração, sob a forma de recomendação, de uma Agenda Nacional de Meio Ambiente.⁴⁴⁷ O MMA, a partir de 2000, possui responsabilidade de organizar o Cadastro Nacional das UCs, agregando informações relativas aos recursos naturais, à situação fundiária e a “*aspectos socioculturais e antropológicos.*”⁴⁴⁸ O Poder Executivo Federal ficou obrigado a submeter ao Congresso Nacional, também a partir daquele ano, relatório de avaliação global da situação das UCs federais.⁴⁴⁹

Como instrumento de integração geral entre os agentes que atuam em diversas etapas de gestão da unidade, a legislação federal estabelece a presença do Plano de Manejo da UC. Os órgãos executores do SNUC são responsáveis pela sua elaboração e aprovação, através de portaria⁴⁵⁰, e os conselhos das UCs pelo seu acompanhamento e pela garantia do seu caráter participativo.⁴⁵¹ No Estado de São Paulo, no momento da aprovação do Plano de Manejo, de responsabilidade do CONSEMA, acrescenta-se a exigência da formalização, com base no regulamento de parques estaduais, de regimento interno visando orientar as ações e distinguir situações peculiares⁴⁵².

Conforme identificado nos vários temas onde é citado, observa-se que este instrumento se inter-relaciona com diversas etapas de gestão. Citam-se como exemplos, ao complementar os limites da UC: seu espaço aéreo (Etapa 1); ao estabelecer diretrizes e normas sobre o uso dos recursos (Etapa 3); ao determinar as prioridades estratégicas da unidade (Etapa 4); ao prever a possibilidade de exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços (Etapa 5.2).

Além destas etapas, diversas outras interfaces com as ações necessárias à consolidação das etapas de gestão poderiam vir a ser estabelecidas por este instrumento. Poder-se-ia incluir, por exemplo, a identificação dos recursos necessários à consecução das metas estratégicas propostas, (Etapa 5.1); e delinear funções e atividades a serem empreendidas por determinados parceiros (Etapa 5.3). No que se refere a etapas mais diretamente relacionadas com os sistemas e processos de gerenciamento da UC, caberia a exigência de que o plano apresentasse também o estatuto ou o regimento interno da unidade, bem como sua estrutura organizacional (Etapa 8), reportando-se além disso, aos cargos públicos que deveriam ser alocados, e ao perfil dos recursos

⁴⁴⁷ Decreto Federal nº. 99.274, de 06/07/1990.

⁴⁴⁸ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 50.

⁴⁴⁹ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 51.

⁴⁵⁰ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000 art. 12.

⁴⁵¹ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art. 12.

⁴⁵² Decerto Estadual nº. 25.341, de 04/07/1986, art. 56.

humanos, bem como às condições necessárias para que possam cumprir as funções estabelecidas (Etapa 6). Em relação à avaliação (Etapa 10) do cumprimento das metas, caberia requerer a identificação de indicadores e as formas de obtê-los, no sentido de, ao final de um período estabelecido, poder compará-los com os parâmetros iniciais.

Estas complementações poderiam ser introduzidas nos roteiros metodológicos básicos para a elaboração de planos de manejo. Segundo o regulamento do SNUC, todos os órgãos executores, nas diversas esferas de atuação, teriam prazo até março de 2003 para estabelecer tais roteiros, com a finalidade de uniformizar conceitos e metodologias, fixando diretrizes para a elaboração, avaliação e revisão do documento.⁴⁵³

Considerando-se especificamente os programas de proteção das unidades, observa-se que os termos de compromissos eventualmente firmados visando a correção de atividades realizadas nas UCs ou em seu entorno também se caracterizam como instrumentos de integração entre os agentes interessados. A Lei de Crimes Ambientais, ao autorizar aos órgãos ambientais responsáveis pelo controle das ações que possam causar degradação ambiental que utilizem este instrumento, determina sua publicação no Diário Oficial. Isto permite explicitar publicamente as estratégias adotadas de reparação de danos ou controle das ações que possam causar degradação ambiental⁴⁵⁴.

No Estado de São Paulo, dentre os instrumentos de integração dos agentes que atuam na gestão das unidades, ressaltam-se o Relatório Anual da Qualidade Ambiental, a ser elaborado pela SMA; a implementação de sistemas integrados de informações através da CINP⁴⁵⁵; o inventário florestal que deve ser mantido pelo DEPRN⁴⁵⁶, com o apoio de estudos realizados pela Fundação Florestal⁴⁵⁷; a implementação de redes de pesquisas interativas e temáticas⁴⁵⁸ relativas à política de pesquisa ambiental nos Institutos que compõem a SMA; Programa Especial de Conservação de Áreas Naturais Ecologicamente Importantes - PECANEI⁴⁵⁹; centro de referências ambientais, através do decreto que institui os Núcleos Regionais de Educação Ambiental⁴⁶⁰; e o

⁴⁵³ Decreto Federal nº. 4.340, de 22/08/2002, art. 14.

⁴⁵⁴ Lei Federal nº. 9.605, 12/02/1998, art. 76.^a

⁴⁵⁵ Extinta através do Decreto Estadual nº.47.604, de 28/01/2003, sendo transferido ao Gabinete do Secretário, um dos seus grupos técnicos, denominado Grupo de Assistência Técnica e Informações Ambientais.

⁴⁵⁶ Decreto Estadual nº. 24.715, de 07/02/1986.

⁴⁵⁷ Decreto Estadual nº. 25.952, de 29/09/1986.

⁴⁵⁸ Portaria CIMP, de 16/11/ 2001.

⁴⁵⁹ Resolução SMA nº. 23, de 01/08/2002.

⁴⁶⁰ Decreto Estadual nº. 42.798, de 12/01/1998, art. 1º.

levantamento das condições naturais dos parques e florestas estaduais, requerido desde 1962, através da Lei nº. 6.884, que dispõe sobre estas categorias.

9.2 Instâncias e instrumentos de integração no PEMEJS.

Apesar das atividades no PEMEJS terem se desenvolvido por meio de convênios, inicialmente da SMA com a Fundação Florestal, posteriormente da SMA com a Prefeitura Municipal de Campinas e desta última com a Fundação Florestal, não se verificou a presença de nenhuma instância de integração dos agentes. Neste sentido, observou-se apenas a tentativa de se aprovar, em 1995, projeto de lei que propugnava autorização pelo governo do estado para a criação de um conselho gestor para o parque.

Por outro lado, dentre os instrumentos que poderiam orientar a ação e apoiar a integração entre os agentes envolvidos, o único citado nas regras formais analisadas referia-se ao estatuto da unidade. Este dispositivo, indicado em uma cláusula específica no convênio formalizado entre a SMA e a Fundação, em 1990, deveria incluir a estrutura administrativa do parque, as condições de funcionamento, as regras operacionais e normas de uso dos recursos da unidade. No entanto, conforme ressaltado na análise relativa à Etapa 8, correspondente às estruturas organizacionais e ao estatuto, este instrumento nunca foi elaborado formalmente. Pode-se inferir que grande parte das dificuldades para instaurá-lo deveu-se à inadequação das ações empreendidas no PEMEJS, em face das normas que orientavam a gestão dos parques estaduais. A desconsideração das regras formais que regem a categoria na qual se enquadrava o PEMEJS e, ao mesmo tempo, a falta de interesse político em empreender as ações necessárias ao estabelecimento de novo enquadramento em outra categoria de manejo, com outras normas e diretrizes pertinentes, contribuiu para impedir o gerenciamento adequado da unidade.

O regimento específico da unidade, de acordo com a orientação do regulamento estadual de parques, editado cinco anos antes da inauguração do PEMEJS, deveria seguir as orientações dele emanadas. Todavia, algumas situações no parque já conflitavam com estas, como por exemplo, o fato de a direção não ter sido indicada e nem o parque estar sendo administrado pelo IF. Além disso, as interferências realizadas para a implantação do projeto paisagístico e dos conjuntos arquitetônicos, compostos, por exemplo, de pequenas cascatas construídas nos lagos, colidiam com artigos do regulamento de parques tais como: “o

impedimento dentro das áreas dos parques estaduais de atividades de correções, adubações, ou recuperação dos solos” (artigo 8º.) e “que possam modificar suas condições hídricas naturais, tais como as alterações das margens” (artigo 9º.); “a sujeição à aprovação do Instituto Florestal, ouvido o CONSEMA, para toda e qualquer instalação necessária à infra-estrutura”; (artigo 20) “a obrigatoriedade de que o plano de manejo fosse elaborado pelo Instituto Florestal e submetido à aprovação do CONSEMA.”. (artigo 5º.)

9.3 As funções e as etapas de gestão

As Tabelas 9.1 e 9.2 apresentam, de forma sintética, uma distribuição dos vários temas ou políticas identificados em cada etapa de gestão da categoria analisada, para os quais observou-se a presença de agentes exercendo funções relacionadas à garantia da sua implementação e aperfeiçoamento. A Tabela 9.1 refere-se à análise das normas federais e a Tabela 9.2, das normas estaduais. A intenção é explicitar para quais temas a legislação apresenta, ao lado das orientações ou das determinações às quais se referem, os agentes que irão garantir sua efetiva implementação e avaliação.

Neste sentido, pode-se observar, inicialmente, no conjunto das regras federais que também incidem sobre a categoria parques estaduais, a ausência de identificação de agentes que realizam estas funções nas etapas de gestão que compõem a fase de instauração de sistemas e processos de gerenciamento, bem como na fase de avaliação geral e retroalimentação do processo de gestão.

No caso das regras estaduais, observa-se nesta fase, na Etapa 6 — relativa às regras que orientam as definições acerca dos cargos e das condições necessárias ao seu exercício —, apenas as funções de controle e avaliação para o tema relativo ao cargo de pesquisador científico. Estas funções cabem, desde 1975, quando a carreira foi instituída, à Comissão Processante Permanente do Regime de Tempo Integral – CPRTI.

Na Etapa 7, que enfoca a capacitação dos agentes, observam-se dispositivos que detalham a capacitação específica tão somente dos monitores ambientais, sejam ou não funcionários das UCs. As normas estabelecem o currículo dos cursos de capacitação e os critérios de avaliação para obtenção do credenciamento para o exercício da atividade.

Na Etapa 9, que trata das regras atinentes à disponibilização de bens e serviços da UC, observam-se dispositivos relacionados aos direitos do usuário de serviços públicos. Ao Sistema Estadual dos Direitos dos Usuários do Serviço Público - SEDUSP, criado em 1999, caberia a avaliação desta política bem como o incentivo à organização de entidades civis voltadas à defesa dos direitos do cidadão enquanto usuários dos serviços públicos.

Na fase de planejamento para a criação e implantação de AEPs, considerando-se as regras federais, a Etapa 2 não assinala a presença de agentes identificados com quaisquer funções que garantam a implementação e a avaliação das políticas. Neste caso, a natureza de cunho mais conceitual das regras — como, por exemplo, as definições estabelecidas pelo SNUC para os termos afetos à gestão das áreas, tais como manejo, uso sustentável, etc. — poderia explicar a ausência da indicação de agentes que auxiliassem a implementá-las.

A função de construir e explicitar os indicadores que devem apoiar o controle e o aperfeiçoamento das normas se apresenta apenas no caso da Etapa 5.3, relacionada com a realização de acordos gerais com entidades civis, e somente dirigida à implementação de Termos de Parcerias com OSCIPs. Este instrumento deverá, necessariamente, apresentar elementos que permitam comparar as metas propostas inicialmente com os resultados alcançados.⁴⁶¹ Os conselhos consultivos das UCs, neste caso, poderiam vir a contar com maiores instrumentos de controle, já que lhes cabe também acompanhar a gestão desenvolvida pela OSCIP e recomendar a rescisão do acordo se forem constatadas irregularidades.

Nas demais etapas, estas funções, quando se apresentam, restringem-se a determinados temas e consideram apenas alguns aspectos.

Na Etapa 1, observa-se a presença de agentes exercendo as funções de controle — ou o acompanhamento da implementação das regras — e a sua avaliação, quando se colocam os temas das informações e do zoneamento ambientais. No primeiro caso, observou-se a presença do CONAMA, o qual, de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, é o agente responsável pelo acompanhamento e pela avaliação da implementação da Agenda de Meio Ambiente. Em relação ao ZEE, sua comissão coordenadora é também responsável pelo seu acompanhamento e avaliação.

⁴⁶¹ Decreto Federal nº. 3.100, de 30/06/1999.

Na Etapa 3, identificam-se funções de controle e penalização que se voltam, especificamente, às normas a que se referem, de maneira geral, ao uso dos recursos. As regras que orientam quanto à implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e quanto à ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente indicam o Ministério Público como o agente controlador e penalizador, nos casos de infrações constatadas. Os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA são responsáveis pela fiscalização das atividades potencialmente degradadoras do meio, e podem contar para esta tarefa com o apoio de entidades civis, através de mutirões ambientais,

Na Etapa 4, que trata do estabelecimento das prioridades e estratégias para ação, especificamente no que se refere ao Plano de Manejo da unidade, o regulamento do SNUC indica o conselho da UC como a entidade responsável pelo acompanhamento da sua elaboração e implementação, propiciando a presença da sociedade civil no processo. Além disso, na Etapa 5.1, esta organização também está presente como responsável pela avaliação da execução do orçamento da unidade, considerando o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em face dos objetivos estabelecidos para a UC.

Na Etapa 5.2, relativa às fontes de recursos, observa-se que as funções de controle e imposição das regras estão presentes nos procedimentos que envolvem a implementação da política relativa à compensação ambiental por danos ambientais. A Resolução CONAMA nº.02 estabelece que o órgão ambiental competente fiscalizará a implantação das UCs ou da alternativa que venha a ser adotada no âmbito desta política e que, caso constatada irregularidade, o CONAMA poderá suspender a execução dos projetos em desacordo com as normas.

Ainda nesta etapa, considerando-se as perspectivas de obtenção de recursos derivados de outros enquadramentos legais dirigidos à totalidade ou a elementos componentes das UCs, observa-se que, para os recursos eventualmente derivados do PRONAC, as funções de controle e avaliação são realizadas pelas entidades supervisionadas ⁴⁶² do Ministério da Cultura.

A identificação de agentes responsáveis por apresentar indicadores de apoio à implementação das políticas, bem como pelo controle e pela imposição das regras e sua avaliação, estão presentes, conjuntamente, apenas na Etapa 5.3, e somente para os casos em que estes acordos sejam formalizados com OSCIPs, através de Termos de Parcerias. O controle da

⁴⁶² Fundações como a FUNARTE, a Fundação Nacional de Artes, e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

execução das atividades acordadas e a avaliação final dos seus resultados devem ser realizados pelo conselho da UC e por comissão de avaliação a ser instituída, composta por dois membros do órgão gestor, um da OSCIP e um membro do Conselho de Políticas Públicas. No caso de indícios de malversação de recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização deverão informar ao Ministério Público, agente responsável pela imposição das regras, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade.

No conjunto de normas estaduais consideradas, voltadas à gestão de parques, inclusive os Ecológicos, não foi identificado nenhum agente formalmente encarregado por estabelecer indicadores de apoio ao controle e avaliação das políticas adotadas. Em termos gerais, também se observa que a política direcionada à pesquisa é a única cujas normas explicitam quem são os agentes formalmente responsáveis pelo controle, pelo incentivo e pela avaliação das regras presentes.

Na fase de planejamento para a criação e implantação das AEPs, considerando-se as políticas explicitadas pelas normas estaduais paulistas, observa-se que apenas para algumas destas estão expressamente indicados os agentes responsáveis pelo exercício de funções de controle, imposição e avaliação das normas.

No caso da Etapa 3, relativa às diretrizes e normas sobre o uso dos recursos, observa-se apenas a definição do agente responsável pela imposição e penalização de agentes infratores e assim mesmo de maneira indireta, quando o regulamento de parques refere-se a este tipo de penalidade: *“Art. 50. Multa é a penalidade pecuniária aplicada ao infrator pelos fiscais do Parque Estadual e fixada com base nas Obrigações do Tesouro Nacional ...”*.

Na Etapa 4, observam-se agentes responsáveis pelo exercício de atividades de controle especificamente voltados ao tema das intervenções nos territórios das unidades, à pesquisa, ao Plano de Manejo e ao programa de proteção contra incêndios florestais.

Em relação ao primeiro, no âmbito da SMA, o Departamento de Projetos da Paisagem - DPP é o responsável técnico pelo acompanhamento dos projetos de arquitetura, engenharia, comunicação visual e paisagismo nos parques e nas áreas naturais. Em relação à pesquisa, identifica-se, principalmente a partir de 1989, a presença de diversos agentes especialmente indicados para esta função, como os chefes das UCs, um colegiado composto pelos diretores dos institutos de pesquisa, grupo assessor e Grupo Técnico SMA, este especialmente criado para

tratar do assunto referente à pesquisa. Em relação aos planos de manejo das UCs, o CONSEMA, através da Comissão Especial de Biodiversidade e Florestas, é responsável por acompanhar a sua elaboração, visando reunir elementos técnicos que subsidiem a sua futura aprovação, esta também de competência deste órgão. O Plano de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, criado em 1993, deve ser controlado no âmbito da SMA, principalmente pelo DEPRN, em conjunto com a Polícia Florestal e de Mananciais e com o Ministério Público. Cabe também ao CONSEMA, através de sua comissão especial, acompanhar estas operações. Para a sua avaliação, as normas também indicam como responsáveis a CPRN, a Polícia Florestal e de Mananciais, o Corpo de Bombeiros, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e os municípios envolvidos nas operações.

Na Etapa 5.2, relativa às fontes de recursos, a função de controle também está expressa nos procedimentos que envolvem a obtenção de recursos derivados de penalidades — especificamente das multas instituídas pelo Programa de Restrição à Circulação de Veículos Automotores na cidade de São Paulo — e do uso público das UCs. Na primeira situação, conforme a legislação estabelece, os recursos originados daquela forma deverão destinar-se parcialmente para as atividades de saneamento e educação ambiental. A aplicação destes recursos deverá ser controlada por comissão supervisora, especialmente criada com esta função. No caso dos recursos derivados do uso público, cabe aos órgãos administradores das UCs controlar as atividades das instituições e das organizações com atividades econômicas direcionadas para visitação nas UCs, descredenciando entidades se constatadas irregularidades.

Na Etapa 5.3, relativa ao estabelecimento de parcerias e canais de participação com segmentos diversos da sociedade, a legislação estadual geral prevê a instalação de Ouvidorias nas diversas secretarias de estado. Na SMA, a Ouvidoria Ambiental foi criada em 1993, também com a finalidade de acompanhar as providências instauradas, derivadas de demandas da sociedade.

Dentre as funções que compõem a garantia da implementação das políticas, consta também o incentivo a comportamentos, atitudes ou ao desenvolvimento de atividades que concorram para alcançar o objetivo pretendido. Neste sentido, para algumas políticas muito específicas, os dispositivos jurídicos indicam, de maneira genérica, esta função.

Na Etapa 1, identifica-se que o DEPRN tem a competência de estimular a criação de parques e florestas naturais; o Programa Especial de Conservação de Áreas Naturais

Ecologicamente Importantes, recentemente criado, em 2002, visa estimular a criação de ARIES, também objetivando, eventualmente, a sua transformação posterior em unidades de conservação de proteção integral.

Na Etapa 4, os temas onde se apresentam agentes com esta função referem-se à educação ambiental e à pesquisa; na Etapa 5.2, refere-se ao tema da exploração da imagem da unidade; na Etapa 5.3, às parcerias com segmentos diversos da sociedade, e na Etapa 9, ao estímulo às atividades de divulgação.

No primeiro caso, os agentes responsáveis pelo estímulo à educação ambiental, identificados no final da década de 80, são a CEAM — recentemente incorporada à CPLA — e o CONSEMA. Em relação à pesquisa, cabe este papel também ao CONSEMA, ao Grupo Técnico SMA, especialmente criado para tratar da pesquisa, e aos próprios Institutos de Pesquisa. Em 2001, foi enfatizado que estes institutos estimulassem a criação de programas comuns de pesquisa, considerando, dentre outros temas, as UCs.

Na Etapa 5.2, relativa às fontes de recursos, neste ano de 2004, através da Resolução da Casa Civil, o grupo técnico criado para elaborar propostas para a gestão de AEPs — dentre estas as que possibilitam obter novos recursos — tem como uma de suas atribuições o incentivo à exploração comercial da associação da imagem das UCs à entidades públicas ou privadas que eventualmente colaborem, através de patrocínios ou outras formas, com a gerência ou oferta de bens e serviços proporcionada pela unidade.

Em relação à Etapa 5.3, cabe ao CONSEMA e à SMA o incentivo, de maneira geral, à participação de diversos segmentos da sociedade na preservação e melhoria dos recursos naturais.

Na fase de instauração de sistemas e processos de gerenciamento, apenas na Etapa 9, relativa à disponibilização de serviços à sociedade, identifica-se a determinação para o incentivo à organização dos agentes sociais para a proteção e a defesa de seus direitos enquanto usuários do serviço público, conforme já destacado no início deste item.

No caso do PEMEJS, conforme detalhado no Anexo 4 e explicitado, de forma sintética, na Tabela 9.3, a função de controle das ações, durante o primeiro período de administração do parque, da inauguração até 1995, deveria ser realizada pela SMA; a partir de 1996, os dois convênios firmados entre o Município de Campinas e o estado referem-se a dois coordenadores,

indicados por ambos os parceiros, com esta função. Naquela data, o convênio firmado entre a Prefeitura e a SMA estabelecia como função destes coordenadores o controle e a fiscalização do convênio, bem como a definição da forma de prestação de contas. No convênio entre a prefeitura e a Fundação Florestal, estabelecido no mesmo ano, alguns meses depois, outros coordenadores indicados deveriam responsabilizar-se pelo acompanhamento do convênio e pela execução dos trabalhos.

O controle mencionado em ambos os convênios refere-se apenas a alguns temas relacionados às Etapas 4 e 5. Em relação à Etapa 4, estes agentes deveriam controlar a elaboração dos programas de educação ambiental e de manejo — especificamente aqui relacionados ao projeto paisagístico do parque. Em relação à Etapa 5, em geral, deveriam acompanhar a elaboração dos orçamentos públicos identificando os recursos que deveriam ser alocados no parque.

No primeiro período de administração do PEMEJS, a partir de 1990, a SMA deveria exercer o controle relativo à elaboração do estatuto do parque (Etapa 8); este instrumento, de acordo com as normas oficiais relacionadas ao parque, durante todo o período que se seguiu, nunca veio a ser de fato aprovado e implementado.

9.4 As fragilidades institucionais e as funções dos agentes

A presença de fragilidades nas diversas fases do processo de gestão de UCs interagem entre si e podem impedir a agilidade necessária para responder às ameaças externas, inclusive derivadas de outros níveis do sistema de regras. Neste ambiente institucional, no entanto, de acordo com os levantamentos realizados, alguns pontos podem ser ressaltados.

Em termos gerais, observa-se que as funções e os agentes que visam garantir a implementação e também apoiar o aperfeiçoamento das políticas que se apresentam em cada etapa de gestão considerada normalmente não estão indicados nos dispositivos pertinentes. Com algumas poucas exceções, estão praticamente ausentes a identificação dos agentes responsáveis pelas funções de controle e avaliação, bem como a menção ao estabelecimento de indicadores no conjunto das normas identificadas.

Em relação às atribuições dos agentes públicos na gestão de AEPs, relativas à

TABELA 9.1 As políticas para as quais se identificam agentes e suas funções, de acordo com as normas federais pertinentes à categoria Parques, inclusos os ecológicos.

Etapas de gestão		Garantia da implementação das políticas				Avaliar	
		Apresentar indicadores	Controlar	Incentivar	Impor penalizar /		
Planejamento para a criação e a implantação de AEPs	1. Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs.	—	Informações ambientais Zoneamento Ambiental	—	—	Informações ambientais Zoneamento ambiental	
	2. Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs.	—	—	—	—	—	
	3. Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos.	—	Uso dos recursos em geral	—	Uso dos recursos em geral.	—	
	4. Prioridades e estratégias para ação.	—	Plano de Manejo	—	—	—	
	5. Recursos para a implantação/viabilização das estratégias	5.1 Identificação das necessidades e dos processos orçamentários.	—	—	—	—	Orçamento
		5.2 Fontes de recursos	—	Compensação ambiental Outros enquadramentos – (PRONAC)	—	Compensação ambiental	Outros enquadramentos – (PRONAC)
5.3 Viabilização da participação e das parcerias		Termos de Parcerias com OSCIPs	Termos de parcerias com OSCIPs Serviço Voluntário	—	Termos de Parcerias com OSCIPs	Termos de Parcerias com OSCIPs	
Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento	6. Desenho dos cargos públicos.	—	—	—	—	—	
	7. Capacitação dos agentes.	—	—	—	—	—	
	8. Estruturas organizacionais e estatutos.	—	—	—	—	—	
	9. Disponibilização de bens e serviços.	—	—	—	—	—	
Avaliação	10. Avaliação geral e retroalimentação	—	—	—	—	—	

Não consta: —

TABELA 9.2 As políticas para as quais se identificam agentes e suas funções, de acordo com as normas estaduais pertinentes à categoria Parques, incluso os ecológicos.

Etapas de gestão		Garantia da implementação das políticas				Avaliar	
		Apresentar indicadores	Controlar	Incentivar	Impor penalizar /		
Planejamento para a criação e a implantação de AEPs	1. Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs	---	---	Tipos de áreas	---	---	
	2. Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs.	---	---	---	---	---	
	3. Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos.	---	---	---	Uso dos recursos em geral	---	
	4. Prioridades e estratégias para ação.	---	Intervenções Pesquisa Plano de manejo Proteção (combate a incêndios florestais)	Educação ambiental Pesquisa	---	Pesquisa Proteção (combate a incêndios florestais)	
	5. Recursos para a implantação/viabilização das estratégias	5.1 Identificação de necessidades e dos processos orçamentários	---	---	---	---	---
		5.2 Fontes de recursos.	---	Penalidade Uso Público	Exploração da imagem da unidade	---	---
5.3 Viabilização da participação e das parcerias		---	Segmentos Sociais Diversos	Segmentos Sociais Diversos	---	---	
Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento	6. Desenho dos cargos públicos.	---	Pesquisador científico	---	---	Pesquisador científico	
	7. Capacitação dos agentes.	---	---	---	---	Monitores Ambientais	
	8. Estruturas organizacionais e estatutos.	---	---	---	---	---	
	9. Disponibilização de bens e serviços.	---	---	Direito do usuário divulgação	---	Direito do usuário	
Avaliação	10. Avaliação geral e retroalimentação.	---	---	---	---	---	

Não consta : ____

TABELA 9.3 As políticas para as quais se identificam agentes e suas funções, de acordo com as normas estaduais pertinentes exclusivamente ao PEMEJS.

Etapas de gestão		Garantia da implementação das políticas				Avaliar	
		Apresentar indicadores	Controlar	Incentivar	Impor / penalizar		
Planejamento para a criação e a implantação de AEPs	1. Elementos necessários à criação ou a alterações das AEPs.	---	---	---	---	---	
	2. Definições e objetivos gerais relacionados às AEPs.	---	---	---	---	---	
	3. Diretrizes e normas sobre o uso dos recursos.	---	---	---	---	---	
	4. Prioridades e estratégias para ação.	---	Educação Ambiental Projeto Paisagístico	---	---	Educação Ambiental	
	5. Recursos para a implantação/viabilização das estratégias	5.1 Identificação das necessidades e dos processos orçamentários.	---	Orçamento Prestação de contas	---	---	---
		5.2 Fontes de recursos.	---	Eventos Orçamento público	---	---	---
		5.3 Viabilização da participação e das parcerias	---	Órgãos públicos	---	---	---
Instauração de Sistemas e Processos de Gerenciamento	6. Desenho dos cargos públicos.	---	---	---	---	---	
	7. Capacitação dos agentes.	---	---	---	---	---	
	8. Estruturas organizacionais e estatutos.	---	Estatuto	---	---	---	
	9. Disponibilização de bens e serviços.	---	---	---	---	---	
Avaliação	10. Avaliação geral e retroalimentação.	---	---	---	---	---	

Não consta: ____

imposição das regras, cabe considerar, no entanto, que desde 1981 o Ministério Público da União e dos estados conta com legitimidade para propor ação de responsabilidade criminal por danos causados ao meio ambiente, impondo a sua necessária reparação, restauração e a correção das lesões por eles provocadas.⁴⁶³ Neste sentido, estas diligências podem também visar o desempenho do executivo na implementação das ações requeridas ao cumprimento de suas competências. Levando em conta “*que a grande maioria das omissões do poder público acarretam danos ambientais certos...*” (MIRRA, 2003, p. 44), a ação civil pública ambiental, poderia ter também por objeto induzir o cumprimento e a realização de políticas públicas ambientais. A finalidade da ação pode constituir não somente a “*reparação propriamente dita do dano, como também ter como objeto a supressão da atividade ou omissão lesiva ao meio ambiente.*”. (Idem). A exigência do Ministério Público para que a SMA elaborasse duas fases do Plano de Manejo do Parque Ecológico Guarapiranga é um exemplo desta forma de controle e garantia da execução das normas existentes relacionadas à gestão das UCs.⁴⁶⁴

Estas novas possibilidades, contudo, poderiam ampliar-se com a presença de indicadores formais vinculados ao processo de gestão. A exigência de que sejam estabelecidos encontra-se praticamente ausente, prejudicando o controle social das ações do poder executivo. Neste sentido, também, por exemplo, a atribuição dos conselhos das unidades, de acompanhar a implementação do Plano de Manejo⁴⁶⁵ e avaliar o orçamento da unidade e o resultado financeiro anual alcançado diante dos objetivos da UC, fica fragilizada em face da inexistência de indicações claras que permitiriam identificar se as ações necessárias estão sendo efetivamente realizadas.

Mesmo considerando-se a obrigatoriedade da proposição de indicadores de resultados por parte das OSCIPs, através de Termos de Parcerias, deverão ser estabelecidos procedimentos técnicos visando, dentre outros objetivos, avaliar a qualidade dos critérios adotados, das fontes de verificação e do modo de obtenção das informações, cabendo, portanto, ao órgão gestor garantir que estas informações sejam disponibilizadas, visando o aperfeiçoamento deste

⁴⁶³ Lei Federal nº. 6.938, de 31/08/1981, art. 14.

⁴⁶⁴ Em 1999, já havia sido elaborada a primeira fase do Plano de Manejo por exigência do Ministério Público. Segundo comunicação pessoal pelo responsável pelo expediente do Parque Guarapiranga, funcionário do Instituto Florestal, Marcos Lucena, atualmente, está sendo solicitada a elaboração da segunda fase do plano. As dificuldades para a elaboração desta fase, segundo ele, relacionam-se à falta de recursos, de maneira geral, para a execução de todos os planos para os parques estaduais, e ao fato de que os parques ecológicos não seriam prioritários neste conjunto, devido à maior importância dos demais em relação à proteção da biodiversidade no Estado de São Paulo.

⁴⁶⁵ Decreto Federal nº. 4.340, 22/08/2002, art. 20.

processo. Além disso, diante da política de estímulo às parcerias com entidades não estatais, o poder público também não está dispensado de equacionar as regras que envolvem o financiamento das atividades. A opção por esta estratégia exigirá do Estado também, por exemplo, o fomento e o apoio a cooperativas de crédito comunitário e similares, ou seja, a reformulação do sistema de financiamento das políticas sociais (MORALES, 1998).

Na fase de planejamento voltada à criação e implementação das UCs, ressalta-se, na Etapa 1, no que se refere aos procedimentos requeridos para a criação de UCs, a ausência de exigências quanto a previsões orçamentárias e a explicitação das possíveis fontes que poderiam apoiar a implementação da UC. O ato administrativo que estabelece a criação de uma nova UC, mesmo diante da carência de pessoal e de recursos orçamentários para a gestão das unidades, não necessita se configurar enquanto lei. Por isso, o poder público deveria então explicitar como o patrimônio será gerido, sem gastos adicionais (MACHADO, 2000).

A aplicação dos recursos derivados de atividades realizadas nas UCs, por outro lado, depende, em geral, do envolvimento de diversos agentes no interior da máquina administrativa, podendo acarretar lentidão e dificuldades na aplicação destes valores na unidade. Normalmente, os recursos deverão ser direcionados à unidade administrativa central do órgão gestor e, posteriormente, dependendo dos critérios formais ou informais estabelecidos, poderão retornar à UC. No Estado de São Paulo, determina-se que os recursos auferidos pelos parques sejam recolhidos ao Fundo Especial de Despesa do IF; mesmo diante de determinação para que os recursos sejam integralmente aplicados na unidade, como no caso do PEMEJS, os trâmites requerem mecanismos de integração entre os diversos setores técnicos, jurídicos e administrativos envolvidos.

A este fato, gerado nas etapas que compõem a fase de planejamento da implementação da unidade, acrescentam-se as dificuldades derivadas da falta de identificação clara dos papéis dos agentes e da ausência de elementos articuladores no processo. A fase de instauração de sistemas e processos de gerenciamento nas unidades criadas pelo poder público ressalta fragilidades institucionais identificadas principalmente na Etapa 6, onde se estabelece o perfil dos cargos, de seus ocupantes e as condições necessárias para que estes possam atuar. Estas indefinições, por sua vez, refletem também a indeterminação a respeito do próprio papel do Estado e das funções que lhe compete.

Na esfera federal, a legislação relativa ao SNUC, ao referir-se aos agentes estatais

envolvidos na gestão das unidades, utiliza basicamente a seguinte terminologia: órgão gestor ou órgão executor do SNUC; órgão responsável pela administração da UC; e órgão ambiental licenciador. Além destes agentes, incluem-se as instâncias de integração representadas pela atuação dos conselhos consultivos e, no caso de São Paulo, de acordo com o Regulamento de Parques, a participação do CONSEMA.

A possibilidade inaugurada pelas normas que regem o SNUC, de serem formalizadas parcerias entre o órgão público gestor e outros órgãos estatais ou OSCIPs, caracterizadas como “gestão compartilhada”, possibilitaria, eventualmente, que no mínimo três unidades organizacionais distintas pudessem vir a atuar e tomar decisões em diferentes níveis. Este texto legal, no entanto, conforme as considerações desenvolvidas no item 6.1, não explicita, claramente, qual o significado deste termo. Não esclarece a respeito de quais seriam as funções próprias do órgão estatal, que o texto legal aponta como responsável pela ‘gestão’, e da OSCIP, esta responsável por ‘gerir’ a UC. O entendimento quanto a tal terminologia adotada carece de unanimidade. Poder-se-ia questionar se o ato de “gerir” seria similar, no âmbito da legislação do SNUC, ao ato de “administrar”. Esta identificação, contudo, diante das normas existentes, não parece correta. Se assim fosse, o papel reservado ao “*órgão responsável pela administração das UCs*” poderia ser efetivado diretamente pela OSCIP parceira, a qual, dentre outras atribuições, poderia, de forma direta, “*receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar (com as UCs.)...*”⁴⁶⁶; ou ainda, seria o agente responsável por presidir o conselho consultivo da UC⁴⁶⁷.

No Estado de São Paulo, as indefinições a respeito dos papéis e do desenho da estrutura de cargos requeridos para a gestão e, conseqüentemente, a presença de informalidade e a falta de condições para o exercício da função afetam setores essenciais à implementação da unidade. É o caso, por exemplo, dos programas de proteção das unidades.⁴⁶⁸ Para a sua implementação, seria necessária a explicitação dos cargos de diretor do parque, de guarda-parques ou de vigilantes; as ações de proteção requerem autoridade para, se necessário, aplicar penalidades, tais como sanção

⁴⁶⁶ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 34.

⁴⁶⁷ Lei Federal nº. 9.985, de 18/07/2000, art. 29.

⁴⁶⁸ Segundo documentos do acervo da Gerência de Conservação Ambiental da Fundação Florestal – GCA, onde se encontram minutas de propostas para a implementação de Programa de Proteção para as UCs, elaborados pelos técnicos Ana Lúcia F. Mendonça e Marcia da Rocha Barros, durante o primeiro semestre de 2003.

restritiva de direitos, da qual é exemplo a proibição de entrada de visitantes infratores. Esta informalidade, somada à ausência de capacitação e orientação — com o apoio, por exemplo, de manuais de procedimento que orientem a ação dos funcionários —, leva a uma diversidade de procedimentos nas ações fiscalizatórias que acarretam graves conseqüências.

Mesmo no caso de serem estabelecidas parcerias com OSCIPs para a gerência da UC, estas funções devem ser explicitadas. Em virtude de a delegação de parte do poder de polícia exigir modificação da lei, *“reservando-se o mesmo poder para o órgão delegante (...) Até que a modificação legal seja feita sugere-se que o órgão público que venha a fazer o contrato de parceria com a Organização Social de Interesse Público faça a lotação de um funcionário público na unidade de conservação objeto do contrato e este funcionário público possa lavrar o auto de infração de acordo com a lei 9.605/1998, (art 70, §1º). A sugestão é emergencial, pois precisariam ser normatizadas as relações entre os funcionários públicos e os administradores da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público”* (MACHADO, 2000, p. 784).

Estas indefinições podem comprometer, também, as possibilidades de obtenção de novos recursos como a exploração de atividades e o estabelecimento de outras formas de parcerias. A extensa lista de providências requeridas para a formalização dos acordos, inclusive no caso das parcerias com as OSCIPs, requer a explicitação dos papéis de todos os agentes envolvidos.

9.4.1 As fragilidades institucionais e a gestão do PEMEJS

A ausência de sistemas e processos gerenciais adequados caracteriza os arranjos institucionais para a gestão de parques no Estado de São Paulo. Este fato reflete, por um lado, o casuismo que perpassa as organizações estatais, o qual se deriva, por sua vez, da herança patrimonialista que cunhou a formação política brasileira. O tema do aperfeiçoamento destes elementos é indissociável da discussão mais geral que trata, conforme exposto no item 4.2.2.1, da elevação da governança do Estado, ou seja, da capacidade para implementação das políticas públicas. O pouco interesse que a reforma administrativa suscita junto à elite política deve-se principalmente àqueles aspectos tratados, os quais incluem os padrões de barganha que caracterizam as inter-relações entre os poderes. As mudanças necessárias exigiriam o detalhamento das funções e do perfil dos cargos e da capacitação requerida para os gestores, o

que poderia impedir, se assim for entendido como desejável, a escolha de agentes a partir de critérios que valorizam sua articulação político- eleitoral.

No PEMEJS, também se observou, no período considerado, desde a sua inauguração, em 1991, a ausência de uma estrutura organizacional formal, onde se explicitasse, dentre outros, o desenho dos cargos — com as funções e o perfil requeridos dos ocupantes. No primeiro período de gestão, deste ano até 1994, todavia, o parque, mesmo sem figurar formalmente no organograma funcional da Fundação Florestal, possuía uma estrutura informal com dezenas de funcionários desempenhando funções técnicas e administrativas, e onde estavam identificados os agentes responsáveis pela direção da unidade. A unidade contava, além disso, com o suporte dos departamentos jurídico e administrativo da Fundação Florestal. Em 1995, com as novas orientações políticas, e devido à informalidade de sua estrutura, o Parque perdeu abruptamente a maior parte de sua equipe de trabalho.

No segundo período, a partir de 1996, com a centralização dos procedimentos no gabinete da SMA, onde as providências administrativas mais simples passam a sujeitar-se à competição com outras demandas e urgências, observa-se uma indefinição em relação aos agentes claramente responsáveis pela implementação de processos e sistemas de gerenciamento. As dificuldades para garantir, no mínimo, até mesmo a proteção da área, e para viabilizar a obtenção de recursos próprios da unidade, em parte, são exemplos desta situação.

Com a formalização do convênio com a Prefeitura Municipal de Campinas, os agentes públicos não conseguem implementar as ações necessárias para viabilizar os mecanismos de apoio à busca de recursos por parte do município parceiro da unidade. As tentativas frustradas de obtenção de autorizações legais para que este pudesse efetuar novos acordos que apoiassem a administração da unidade expressa esta situação. Para suprir a necessidade de novos recursos, a hipótese da exploração comercial do parque envolve prerrogativas exclusivas do órgão estatal gestor, tendo em vista tratar-se de bem público estadual. Isto significa que as entidades parceiras não podem efetivar tais contratos diretamente, mesmo que o objetivo seja, dentre outros, obter os recursos para financiar suas atividades na unidade.

O apoio às ações estatais, mesmo as direcionadas apenas às atividades de elaboração e implantação do programa de segurança da unidade, também requer o estabelecimento de inter-relações com outros agentes tais como a Secretaria da Segurança Pública, o DEPRN, e a Polícia Florestal, bem como a participação em outros programas desenvolvidos pelo Estado como, por

exemplo, o Programa de Combate a Incêndios Florestais. Com a suspensão de recursos estaduais, o que impediu a continuidade dos contratos de terceirização, e a inexistência de vínculos com os demais agentes, a busca de soluções alternativas foi retardada. A ausência do necessário funcionário competente para esta função articuladora debilitou a segurança do parque e de seus usuários.

A exclusão da Fundação Florestal, anteriormente o agente responsável por estas ações, e a impossibilidade de transferir tais atribuições para a prefeitura configuraram uma lacuna em termos dos agentes coordenadores dos processos técnico e administrativo que a tramitação destas ações requeria. Este processo envolve diversas instâncias — administrativas, técnicas e jurídicas — que devem ser acionadas no âmbito do órgão gestor, o que exige a presença de agente articulador como condição para a sua ocorrência. Os funcionários daquela entidade descentralizada estadual alocados no parque, agora somente em decorrência do convênio de cooperação técnica desta com a prefeitura, tinham apenas a atribuição de “*desenvolver, formular, acompanhar a execução e avaliar*” as atividades voltadas essencialmente à educação ambiental; de produzir e divulgar informações ambientais; e assessorar tecnicamente a prefeitura nos serviços de manutenção do projeto paisagístico, sem autonomia para dar encaminhamento a ações institucionais necessárias à gestão da unidade. Apesar da presença dos coordenadores dos convênios, por parte da Fundação e da prefeitura, nenhum estava designado como chefe da unidade ou possuía a competência formal e os meios para buscar alternativas de apoio à gestão do PEMEJS.

A esta situação somam-se as fragilidades relacionadas à fase de planejamento da gestão, encontradas, de maneira geral, no tipo de área protegida identificado como Parque Ecológico Estadual. Estas se referem, principalmente, às incompatibilidades que se observam entre as orientações voltadas à categoria onde este se enquadra juridicamente — Parque Estadual — e as características destas unidades, tais como a localização, o tamanho, e a inexistência de condições naturais que as qualifiquem como representantes expressivas da biodiversidade regional.

Na prática, em função destes atributos e do tipo de interferência executada — de forma mais direta sobre os recursos naturais, e abrangendo um maior percentual de ocupação dos espaços do parque —, a priorização informal de objetivos relacionados com o uso público do parque acaba sendo estabelecida ao mesmo tempo em que a atuação dos agentes públicos

convive com um aparato jurídico-institucional inadequado à realidade cotidiana destes espaços.

Esta ausência de explicitação acerca dos seus principais objetivos afeta a identificação dos elementos que deveriam ser considerados no momento da criação destes tipos de unidades, tais como o seu desenho (Etapa1); da identificação das diretrizes e normas sobre o uso dos recursos (Etapa 3); das suas diretrizes estratégicas (Etapa 4); e da montagem de orçamentos e estrutura de custos (Etapa 5.1).

A localização destes parques ecológicos estaduais nas proximidades de regiões violentas requer, por exemplo, ênfase na segurança dos seus visitantes, o que não significa, necessariamente um número de vigilantes excessivo ou intimidador, mas, sem dúvida, requer que este aspecto seja levado em consideração também no próprio desenho da unidade, além da presença de regras que favoreçam a ampliação dos atrativos para a comunidade, entendendo que a segurança para estes tipos de parques vincula-se à noção de parques ativos e com grande presença da comunidade (URBAN PARKS, 2003).

A falta de normas sobre o uso dos recursos, por outro lado, impede que se identifique que atividades podem ser realizadas e quais parcerias poderiam ser estabelecidas. O exemplo recente a respeito da instalação polêmica no PEMEJS de nova base do Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos - GARRA, da Polícia Civil de Campinas, em parte espelha este desconhecimento. Diante do embate criado sobre o tema, a prefeita explicitou bem este impasse: antes de tudo, segundo ela, é preciso entender a finalidade do parque, para que tais intervenções não resultassem em danos aos seus objetivos.

Além disso, para que fosse possível realizar avaliações e estudos comparativos acerca da eficiência na aplicação dos recursos públicos nestes espaços, seria necessário adequar a sua estrutura de custos aos objetivos e características das unidades. O valor adequado depende do tipo de atividade exigida para o cumprimento de seus objetivos.

As particularidades dos espaços territoriais onde se localizam os parques ecológicos e a relação de prioridades que, na prática, se estabelece entre os seus objetivos exigiriam que se fizesse uma diferenciação entre estes e a categoria que abriga os demais parques estaduais. Conforme explicitado anteriormente, estas unidades assemelham-se aos denominados Parques ou Bosques Metropolitanos, mencionados em meados da década de 1970, no âmbito da legislação de proteção aos mananciais; e poderiam também vir a ser considerados como elementos integrantes das estratégias de conservação das APAs, situadas nas proximidades das áreas

urbanas. As áreas potencialmente aptas a abrigar este tipo de parque deveriam oferecer condições para que se pudesse explicitar à comunidade urbana, de maneira demonstrativa, os diversos conceitos e princípios que envolvem a conservação e a recuperação ambiental.

Todavia, a possibilidade de configurar-se enquanto uma unidade de múltiplos aspectos, ressaltando a função de educação ambiental em consonância com a disponibilização de todas as possibilidades de lazer e recreação, não deveria descartar, em princípio, a hipótese deste tipo de unidade vir a ser considerado como uma nova categoria de UC. Esta definição depende do papel que lhe fosse designado em um Sistema de Unidades de Conservação de âmbito regional ou estadual (SEUC), realizando funções de apoio às demais categorias que compõem estes sistemas, e estabelecendo uma ponte entre aquelas categorias que se voltam mais efetivamente à proteção da biodiversidade — tais como os Parques Estaduais — e os parques urbanos, voltados quase que exclusivamente às atividades de lazer e recreação. Dentre as funções a serem desempenhadas por essas unidades, estaria a de trazer para perto do homem urbano elementos que valorizassem a manutenção da diversidade das espécies e das culturas.

Por fim, as interfaces entre as deficiências apontadas na fase de planejamento para a criação, alteração e implantação dos parques ecológicos, e as dificuldades existentes para a instauração dos sistemas e processos de gerenciamento no PEMEJS resultam na ausência dos instrumentos integradores tais como o estatuto formal e o Plano de Manejo da unidade. Soma-se ainda a inexistência de instâncias articuladoras — tais como conselhos de UC ou câmaras técnicas voltadas à categoria. Esta situação contribui para a ocorrência de diferentes visões a respeito dos objetivos e das ações de manejo adequadas, acarretando choques de orientações entre os agentes estaduais e municipais envolvidos na execução das atividades derivadas dos convênios que vigoraram a partir de 1996. Estes fatos fragilizaram a unidade e dificultaram a busca de soluções alternativas ágeis diante das ameaças externas que a ele se apresentaram, ao longo do período analisado.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades na busca de um comportamento cooperativo por parte dos diferentes atores participantes de redes interorganizacionais podem apresentar origens diversas. Relacionam-se às características específicas a cada programa envolvido e às mudanças requeridas em cada instituição e o que isto representa em termos de custos políticos. Os programas governamentais freqüentemente estão sujeitos a responsabilidades estatutárias e orçamentárias diversas, com diferentes capacidades para a ação, tais como autoridade e competência técnica. Além disso, a presença de vários grupos de agentes interessados pode conduzir à competição por prioridades e objetivos programáticos. Os custos em tempo e recursos para compartilhar informações e esforços para coordenação de programas requererem significativo compromisso dos recursos organizacionais. Neste sentido, ressalta-se o entendimento adequado de quais são os elementos que afetam os incentivos para a adoção de comportamentos cooperativos por parte dos agentes. (IMPERIAL,1999).

Neste trabalho, a gestão de AEPs foi analisada a partir do ambiente institucional que atua diretamente sobre a motivação dos agentes públicos, cujas ações são condicionadas pelos limites da norma. No entanto, o ambiente institucional também envolve o conjunto de regras informais que perpassa a organização e também afeta esses comportamentos. Como continuidade a este estudo, sugere-se que, a partir de recortes enfocando uma ou várias etapas de gestão e abarcando um conjunto de áreas protegidas com objetivos e atributos assemelhados, seja considerada a visão dos agentes envolvidos acerca dos seus papéis e as diversas estratégias que se estabelecem no sentido de prover aspectos negligenciados pelas normas. Nesta análise, poder-se-ia focar o conjunto daquelas funções elencadas essenciais à implementação e ao aperfeiçoamento das diretrizes; ou apenas destacar algumas delas, considerando, por exemplo, o fluxo de procedimentos referente às tomadas de decisões que envolvem a execução; ou, então, aquele que visa garantir ou apoiar o aperfeiçoamento das políticas ou diretrizes identificadas.

No recorte adotado, também se poderia investigar quais são as estratégias básicas que apóiam a comunicação e a integração entre os agentes, no sentido de reforçar a busca do

comprometimento e do envolvimento de todos.

A partir da agregação das informações obtidas, poder-se-ia cotejar o conjunto de temas — mesmo aqueles que se instauram de maneira informal — e as principais dificuldades inerentes a cada um com a relação de políticas formalmente identificadas.

Além disso, é preciso integrar a abordagem institucional de forma mais sistematizada e aprofundada aos estudos que visam a avaliação da efetividade da gestão. Estas análises, devido aos objetivos mais amplos que se propõem atingir, em geral abordam aquele aspecto de maneira muito geral, desconsiderando suas principais nuances. Os achados relacionados ao ambiente institucional presente na gestão das áreas protegidas, conforme proposto anteriormente, poderiam ser confrontados, neste mesmo recorte estabelecido, com estudos que envolvam a avaliação, em geral, da efetividade da gestão pública aí desenvolvida.

A confrontação das forças e das fragilidades que emergem da análise dos aspectos institucionais considerados com os resultados de processos de avaliação da efetividade da gestão poderia auxiliar a apontar os indicadores que denotam a existência de instituições que apóiam o processo de aperfeiçoamento constante da contribuição destas áreas protegidas na busca da sustentabilidade.

BIBLIOGRAFIA

ABRUSCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10. 1997. Disponível em <http://www.ena.gov.br/publicacoes/cadernos.htm>

ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: Edições IBAMA, 1998.

ALCKMIN volta a defender GARRA no Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 03 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=62879>>. Acesso em: 03 ago. 2003.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 3, p.29-45, jul./set. , 2003.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 31, p. 306, 2003.

BACHA, Carlos José Caetano. As unidades de conservação do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 30, n. 4, p.339-358, out./dez. 1992.

BECK, Ulrich. **Risk Society: towards a new modernity**. London: Sage, 1992.

BETIOL, Laércio (Dir.); GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto (Coord.). **Novas formas de gestão de serviços públicos: a relação público-privada**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

BORN, Rogério Carlos. A terceirização das multas de trânsito. **O Estado do Paraná**, 1 ago. 1999. Caderno Direito & Justiça. Disponível em: <<http://www.reborn.cjb.net> >. Acesso em: 10 mar. 2003

BORRINI-FEYERABEND, G. **Manejo participativo de áreas protegidas**: adaptando o método ao contexto. Quito: UICN, 1997.

BRITO, Maria Cecília Wey de. Unidades de conservação: intenções e resultados. In: VEIGA, José Eli da (Org.). **Ciência ambiental**: primeiros mestrados. São Paulo: Anablume, 1998. p. 209-228.

BRUNDTLAND, Gro Halem. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

BURGA, Daniel Medianero. Metodologia de planejamento estratégico no setor público: conceitos essenciais. **Revista Moneda**, Peru, n. 129, p.42-55, [2003]. Disponível em: <<http://teseo.sgp.gov.ar>>. Acesso em: set./2003.

BUROCRACIA faz empresários desistir do patrocínio. **Correio Popular**, Campinas, 10 set. 2002. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=40007>>. Acesso em: 10 set. 2002.

CAMPOS, Fausto Pires de. O Parque Estadual Intervales e o serviço de áreas naturais protegidas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IAP / UNILIVRE, 1997.

_____. A criação de um serviço estadual de parques em São Paulo, inerente à implantação de um sistema estadual de unidades de conservação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IAP / UNILIVRE, 1997.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO - CLAD . Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n.1, p.121-144, jan./mar., 1999.

CONSELHO de Segurança quer GARRA no Parque. **Correio Popular**, Campinas, 30 jul. 2003.

Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=62598>>. Acesso em: 30 jul. 2003.

CONSELHO político discute Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 03 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=45844>>. Acesso em: 03 dez. 2002.

CPFL e Shell assinam convênio para o Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 19 set. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=66258>>. Acesso em: 19 set. 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Organização do terceiro setor: um desafio para as teorias organizacionais. Programa de Estudos em Gestão Social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, p.135-138, jan./ fev., 1997

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história da devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Cia da Letras, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceria na administração pública: concessões, permissão, franquia, terceirizações e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1996.

DIVULGADA a proposta para o gerenciamento do Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 24 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=53487>>. Acesso em: 24 mar. 2003.

DRUMMOND, José. **Devastação e preservação ambiental: os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: [S.l.], 1997.

DUPAS, Gilberto. **O Lugar vazio do espaço público. O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12

jan. 2002. Espaço Aberto.

EMPRESAS investem na recuperação do Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 21 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=59764>>. Acesso em: 21 jun. 2003.

ESTADO recusa proposta para o Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 14 maio 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=57087>>. Acesso em: 14 maio 2003.

ESTADO avalia empresa para financiar Parque. **Correio Popular**, Campinas, 15 maio 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=55100>>. Acesso em: 15 maio 2003.

FERREIRA, Leila da C. **Estado e ecologia: novos dilemas e desafios (a política ambiental no Estado de São Paulo)**. 1992. 289f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____. **Questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERREIRA, Lourdes. Co-gestão e Parcerias: a atuação da FUNATURA no Parque Nacional Grande Sertão Veredas. In: SEMINÁRIO PARCERIAS E CO-GESTÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: Fundação Pró Natureza, 1996.

FOGO queima 20mil m² do Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 21 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=64195>>. Acesso em: 21 ago. 2003.

FREITAS, Gustavo Suarez. Participação privada, terceirização e co-gestão no manejo de UCs. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba.

Anais... Curitiba: IAP / UNILIVRE , 1997. v. 1. p.199- 213.

FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Parque Ecológico Monselhor Emílio José Salim**: quem somos e o que queremos. Campinas, 1994. (Folheto para divulgação)

_____. **Parque Estadual Intervales**: Plano de Gestão Ambiental - fase 1. São Paulo: SMA, 1998.

_____. **Projeto Áreas Especialmente Protegidas no Estado de São Paulo**: levantamento e definição de parâmetros para administração e manejo: fase 2: programa: políticas públicas. Coord. Paulo Nogueira Neto. São Paulo, 2002. Processo FAPESP 1998/13. 969-8.

FURTOS e vandalismo atrapalham pesquisa no IB. **Correio Popular**, Campinas, 15 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=61372>>. Acesso em: 15 jul. 2003.

GOPA CONSULTANTS. **Análise da legislação e identificação das fontes de financiamento do Parque Estadual da Ilha do Cardoso - PI e o Parque Estadual da Ilha Anchieta – PEIA**: programa de terceirização das unidades de conservação: Projeto de Preservação da Mata Atlântica - PPMA. São Paulo, 2001. Relatório.

GREEN, Michael J. B.; PAINE, James. State of the world's protected áreas at the end of the twentieth century. In: IUCN WORLD COMMISSION ON PROTECTED ÁREAS SYMPOSIUM, 1997, Albany. [**Anais...**]. Albany: World Conservation Monitoring Center, 1997.

GUIMARÃES, Roberto P. **Leviatan em extinção?** :notas sobre Reforma del Estado en América Latina. Santiago: Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social / CEPAL, 1997.

HABICAMP apóia GARRA no Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 11 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=46433>>. Acesso em: 11 dez. 2002.

HOCKINGS, Marc. **Evaluación de la efectividade** : resumen para los directores de parques y formuladores de la política de áreas protegidas. [S.l.: s.n., 2002]. Disponível em: <www.enhancingheritage.net/docs/spanish_summary_v2.pdf>. Acesso em: 08 out. 2002.

HOCKINGS, Marc.; STOLTON, S.; DUDLEY, N. **Evaluating effectiveness**: a framework for assessing the management of protected areas. Gland, Surtzerland: IUCN, 2000.

IMPERIAL, Mark. Institutional analysis and ecosystem-based management: the institutional analysis and development framework. **Environmental Management**, Bloomington, v.24, n. 4, p. 449-465, 1999.

INCÊNDIO destrói 6% da vegetação do Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 11 out. 2002. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=42233>>. Acesso em: 11 out. 2002.

INCÊNDIO atinge Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 04 set. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=65189>>. Acesso em: 04 set. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Gerenciamento de bacia hidrográfica**: aspectos conceituais e metodológicos. Brasília: IBAMA, 1995.

_____. Avaliação de experiências de co-gestão em unidades de conservação federais: relatório final. In: SEMINÁRIO PARCERIAS E CO-GESTÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: Fundação Pró Natureza, 1996.

_____. **Roteiro metodológico para o planejamento de unidades de conservação de uso**

indireto: versão 3.0. [Brasília]: IBAMA, 1996.

_____. **Guia do chefe.** Brasília: IBAMA, 1999.

_____. **Roteiro metodológico de planejamento:** parque nacional, reserva biológica, estação ecológica. [Brasília]: IBAMA, 2002.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Guidelines for protected area management categories.** Gland: IUCN, 1994.

_____. **Evaluating effectiveness training manual:** book 1: projeto UNESCO/IUCN enhancing our heritage : monitoring and managing for success in natural world heritage. Cambridge, 2001.

IZALENE insiste em co-gestão do Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 03 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=60543>>. Acesso em: 03 jul. 2003.

IZALENE anuncia acordo para o Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 20 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=72209>>. Acesso em: 20 dez. 2003.

JAMES, Alexander N. Institutional constraints to protected area funding. **Parks**, Gland, v. 9, n. 2, p. 15-26, jun. 1999.

KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU. **Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA).** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/clima/comunic_old/uconserv.htm>. Acesso em: 10 fev. 2004.

LEITÃO FILHO, H. de; AZEVEDO, D. B. **Critérios gerais para implantação de um parque ecológico.** Campinas: Unicamp, 1998. 55 p.

LEONEL, Cristiane. **Implantação de áreas verdes no Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim**: relatório de implantação do termo de compromisso de recuperação ambiental. [São Paulo]: PEMEJS, 2000.

LOW, Bobbi et al. Redundancy and diversity in governing and managing common-pool resources. In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF COMMON PROPERTY (IASCP), 8., 2000, Bloomington. [Anais...] Bloomington: Indiana University, 2000.

LUCAS, P.H.C. Protected landscapes: a guide for policy-makers and planners. In: WORLD CONGRESS ON NATIONAL PARKS AND PROTECTED AREAS, 4., 1995, Caracas. [Anais...]. Caracas, Venezuela: [S.l.], 1995.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MACKINNON. et al. **Managing protected areas in the tropics**. Cambridge, IUCN, 1986. 295p.

MARETTI, Cláudio. Coletânea de trabalhos da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IAP / UNILIVRE, 1997.

_____. **Planos de manejo e suas fases: adequação aos parques ecológicos: uma introdução : documento preliminar : versão 6.3**. [São Paulo]: Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, 2001.

MARTINS, Paulo Haus. **Termo de parceria e contrato de gestão: qual a diferença entre organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público?**. Disponível em: <www.rits.org.br>. Acesso em: fev. 2003.

_____. **Aspectos técnicos da leis das OSCIPs:** o termo de parceria. Disponível em: <www.rits.org.br>. Acesso em: fev. 2003.

_____. **Qual a carga tributária que incide sobre as entidades do terceiro setor?** Disponível em: <www.rits.org.br>. Acesso em: fev. 2003.

MATUS, Carlos. El metodo Mapp. In: SEMINÁRIO GOVERNO E PLANEJAMENTO. MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1994, [S.l.]. **Anais...** [S.l.: s.n.], 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: [s.n.], 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELO, Marcus André. Governace e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. **Revista do Serviço Público,** Brasília, ano 47, n. 1, p.67-83, jan.-abr. 1996.

MERCADANTE, Maurício. Democratizando a criação e a gestão de unidades de conservação da natureza: a Lei 9.985, de 18 de junho de 2000. **Revista de Direitos Difusos,** São Paulo, ano 1, v. 5, p. 557-86, 2001. Disponível em: <<http://geocities.yahoo.com.br/mercadanteweb/artigos/dirdifusos.htm>>.

MILANO, M. S.; BERNARDES, A. T.; FERREIRA, L. M. **Possibilidades alternativas para o manejo e o gerenciamento das unidades de conservação.** Brasília, IBAMA/PNMA-UC, 1993. 115 p.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação no Brasil : mitos e realidade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL: a proteção jurídica das florestas tropicais, 1999, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IMESP, 1999. v.1, p 150-165.

_____. Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça. In:

CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 1, p. 11-25.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da administração pública: ação civil pública. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 30, p. 44, 2003.

MORALES, Carlos Antônio. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 4, p. 115-145, out./dez. 1998.

NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS - NEPP, UNICAMP. **Programa de apoio à gestão social no Brasil**. Subcomponente: desenho e implantação de estratégia de avaliação. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório final. Coord. Pedro Luiz Barros Silva. Campinas: 1999. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/metodologia_avaliacao/avaliacao_pags.htm. acesso em 10/12/2002.

OLIVA, Adriana. Gestão de unidades de conservação: processo participativo ou outorga de atribuições e prerrogativas?. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande, MS. **Anais...** Campo Grande, MS: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 1.

OLIVA, Adriana; COSTA NETO, Joaquim de Britto. Comitês de Apoio à Gestão - Histórico da implantação e avaliação dos resultados para dez unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 1. p. 503 – 512.

OLIVEIRA, Luiz Roberto et al.. A gestão do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do

Mar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, [São Paulo]. **Coletânea de trabalhos da SMA**. São Paulo: SMA, 1997.

OREA, Domingos Gomes. **Ordenacion del territorio**: una aproximación desde el medio físico. [Madrid]: Editorial Agrícola Española, 1996.

OSBORNE, David; GAEBLER, Peter. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicações, 1993.

OSSORIO, Alfredo. **Planificación estratégica**. 4. ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, [2002]. Disponível em: <<http://teseo.sgp.gov.ar>>. Acesso em: nov. 2002.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Esquemas institucionais para o manejo exitoso de recursos comuns. **Gaceta Ecológica Ine-Semarnap**, México, n. 45, p. 32-48, 1997.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Efetividade das políticas de conservação da natureza. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 1, p. 104-116.

PARQUE ECOLÓGICO MONSENHOR EMÍLIO JOSÉ SALIM **Planilha básica de apresentação de plano de trabalho (pbapt) do projeto Jovem Viveirista**. Campinas: Secretaria Municipal de Assistência Social, 1999.

_____. **Relatório geral sobre o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim**. [Campinas], 2001. Relatório.

PARQUE Ecológico será base do GARRA. **Correio Popular**, Campinas, 19 jul. 2002.

Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=26693>>. Acesso em: 19 jul. 2002.

PARQUE Ecológico receberá mais 1,8 mil da Petrobrás. **Correio Popular**, Campinas, 26 set. 2003. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=66700>>. Acesso em: 26 set. 2003.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A cultura entre o Estado e o mercado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 set. 1996. Caderno Mais. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/98maryla.pdf>.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma gerencial no Estado brasileiro**. São Paulo: FGV, 1998.

PREFEITURA reafirma interesse no Parque Ecológico. **Correio Popular**, Campinas, 31 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.cosmo.com.br/busca/default.asp?idnot=39277>>. Acesso em: 31 ago. 2002.

ROCKTAESCHEL, Benita Maria Monteiro Mueller. **Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação**. Brasília: IBAMA, 1999. (Documentos do IBAMA).

PIRES, José Salatiel Rodrigues. Considerações sobre a estratégia de conservação "inter-situ" . **Revista Holos**, Rio Claro, v.1, p.109 - 116, 1999.

_____. Diretrizes conceituais e metodológicas sobre a incorporação do tema biodiversidade para o Zee Brasil. Ministério do Meio Ambiente & Secretaria de Política para o Desenvolvimento Sustentável: "*artigos selecionados*". In: _____. **Diretrizes metodológicas para o Zee - Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico**. Brasília, DF, 2001. CD-ROM.

SEARA FILHO, Germano. Repensando o CONSEMA, São Paulo, **Revista de Direito**

Ambiental, n.31, 2003.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. Coordenadoria de Educação Ambiental. **Conceitos para se fazer educação ambiental**. Tradução de: Maria Julieta de A. C. Penteado. São Paulo, 1994. Extraído de Harvesting one Hundredfold - Key concepts and case studies in Environmental Education, Donella H. Meadows, United Nations Environment Programme - UNEP / UNESCO, 1989.

_____. **Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo**. [São Paulo]: Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, 2000.

_____. **A revitalização do Parque Ecológico: Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim**. [São Paulo], [2002].

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem material**. São Paulo: Best Seller, 1990.

SIMÕES, Renato. Projeto de Lei com o objetivo de criação do Conselho Gestor do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim e disciplinar o uso da Fazenda Matto Dentro. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 30 set. 1997. Poder Legislativo, p. 5.

SLOCOMBE, D. S. Environmental planning, ecosystem science, and ecosystem approaches integrating environment and development. **Environmental Management**, Bloomington, v. 17, n. 3, p. 289-303, 1993.

SPANGENBERG, Joachim H.; STEFANIE, Pfahl; DELLER, Kerstin. **Elaboration of institutional indicators for sustainable development: a research project of the Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy Division for Material Flows and Structural Change, Sustainable Societies Program**. [S.l.]: The German Federal Environment Agency UBA, 2000. Final Report.

TANCREDI, Francisco Bernardini et al. **Planejamento Estratégico Situacional (PES):** planejamento em saúde. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998. (Série Saúde & Cidadania, v. 12). Disponível em: <http://basesbireme.br/bus/sp/P/pdf/saudcid/vol12_06.pdf >.

UNITED NATIONS DIVISION FOR POLICY COORDINATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Indicators of sustainable development:** guidelines and methodologies. [S.l: s.n.], 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isdm2001/isdms2001isd.htm#strategic>>. Acesso em: 25 maio 2003.

URBAN parks. New York: PPS, 2003. Disponível em: <<http://www.pps.org/upo/info/management/>>. Acesso em: 10 set. 2003.

URBAN, T. **Saudade do Matão**. Curitiba: Editora da UFPR, 1998.

ANEXO 1 RELAÇÃO DE NORMAS LEGAIS CONSULTADAS

ESFERA FEDERAL	DATA	ASSUNTOS
Lei Federal 4.771	15/09/1965	Institui o novo Código Florestal.
Decreto Federal 62.018	29/12/1967	Aprova o Regimento do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
Lei Federal 6.513	20/12/1977	Dispõe sobre a criação de áreas especiais ou locais de interesse turístico.
Decreto Federal 84.017	21/09/1979	Aprova o regulamento dos Parques Nacionais.
Decreto Federal 86.176	06/07/1981	Regulamenta a LF 6.513, de 20/12/1977, que dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico
Lei Federal 6.938	31/08/1981	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente.
Lei Federal 7.347	24/07/1985	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.
Resolução CONAMA 004	18/06/1987	Declara diversas unidades de conservação como Sítios Ecológicos de Relevância Cultural para os efeitos da Lei Sarney.
Resolução CONAMA 011	03/12/1987	Declara como Unidade de Conservação as seguintes categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, criadas por atos de poder público:
Resolução CONAMA 003	16/03/1988	Dispõe sobre a constituição de mutirões ambientais
Constituição federal, Artigo 225, §1º	05/10/1988	Refere-se à responsabilidade do Poder Público, de definir em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes, a serem especialmente protegidos.
Lei Federal 7.804	18/07/1989	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Portaria IBAMA 445	16/08/1989	Aprova o Regimento Interno do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis – IBAMA.
Portaria IBAMA 760	27/09/1989	Estabelece acesso gratuito aos Parques Nacionais de pessoas maiores de 60 anos
Lei Federal 7.803	13/11/1989	Determina modificações no Código Florestal.
Decreto Federal 99.274	06/07/1990	Regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente.
Lei Federal 8.078	11/09/1990	Código de Proteção do Consumidor
Resolução CONAMA 013	06/12/1990	Estabelece normas referentes ao entorno das Unidades de Conservação.
Lei Federal 8.313	23/12/1991	Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC
Resolução CONAMA 010	01/10/1993	Definição de entorno de UCs.
Portaria IBAMA 090	02/09/1994	Dispõe sobre filmagens, gravações e fotografias em Unidades de Conservação.
Portaria 091	02/09/1994	Regulamenta a Pesquisa Científica em Unidades de Conservação CNUC
Portaria IBAMA 092	02/09/1994	Dispõe sobre a realização de pesquisas científicas em Unidades de Conservação Federais de Uso Indireto, definidas como Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas e Reservas Ecológicas
Resolução CONAMA 002	18/04/1996	Estabelece normas sobre Compensação Ambiental
Resolução CONAMA 237	19/12/1997	Estabelece competências para o licenciamento ambiental
Lei Federal 9.605	12/02/1998	Dispõe sobre sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao Meio ambiente
Lei Federal 9.714	25/11/1998	Estabelece e uniformiza o procedimento administrativo acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de UCs.
Lei Federal 9.790	23/03/1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIPs, institui e disciplina o Termo de Parceria
Decreto Federal 3100	30/06/1999	Regulamenta a Qualificação de entidades como OSCIPs e Termos de Parceria

Portaria IBAMA 077	20/09/1999	Dispõe sobre as propostas de criação de unidades de conservação
Decreto Federal 3.179	21/09/1999	Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências
Lei Federal 9.985	18/07/2000	Cria o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação.
Lei Federal 10.098	19/12/2000	Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências
Decreto Federal 000000	28/12/2001	Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil.
Lei Federal 10.410	11/01/2002	Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente
Portaria IBAMA 014	28/01/2002	Cria grupo de Trabalho no âmbito do IBAMA, com objetivo de propor critérios para criação, implementação e desinstituição de Unidades de Conservação.
Instrução Normativa IBAMA 005	18/03/2002	Dispõe sobre a utilização da imagem das Unidades de Conservação, a realização de filmagens, gravações e fotografias, de caráter educativo, cultural, científico, comercial e publicitário
Decreto Federal 4.297	10/07/2002	Estabelece critérios para o ZEE
Portaria 256	15/08/2002	Estabelece normas para destinação dos bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal
Decreto Federal 4.340	22/8/2002	Regulamenta artigos da Lei nº 9.985 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.
Decreto Federal 4.519	13/12/2002	Dispõe sobre serviço voluntário em Unidade de Conservação.
Lei Federal 10.650	16/04/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA

ESFERA ESTADUAL	DATA	ASSUNTOS
Decreto Estadual 38.391	03/05/1961	Altera a nomenclatura de dependências do Serviço Florestal da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura e dá outras providências
Lei Estadual 6.884	29/08/1962	Dispõe sobre os Parques e Florestas Estaduais, monumentos naturais e dá outras providências.
Decreto Estadual 41.626	30/01/1963	Regulamenta a execução da Lei nº 6884 de 29/08/62 que dispõe sobre os parques, florestas e monumentos naturais e dá outras providências.
Decreto Estadual 52.370	26/01/1970	Transforma o Serviço Florestal em Instituto Florestal.
Decreto-Lei Complementar 016	02/04/1970	Dispõe sobre a instituição e o funcionamento de fundos especiais, na Administração
Decreto Estadual 52.892	07/03/1972	Aprova normas preliminares para preservação da Natureza e defesa da paisagem.
Decreto Estadual 52.629	20/01/1974	Estabelece normas para instituição e funcionamento de fundos especiais de despesa
Lei Estadual 527	29/11/1974	Autoriza o Poder Executivo a constituir Companhias de Pesquisa
Lei Complementar 125	18/11/1975	Cria a carreira de Pesquisador Científico e dá providências correlatas
Lei estadual 898	18/12/1975	Disciplina o uso de solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas.
Decreto Estadual 7.868	30/04/1976	Declara de Utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terra situadas em Município da Região da Grande São Paulo, necessárias ao Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo.
Lei 1.172	17/11/1976	Proteção aos mananciais da grande sp
Decreto Estadual 11.138	05/02/1978	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estados dos Negócios da Agricultura e da providências correlatas
Decreto Estadual 15.810	08/10/1980	Institui cobrança de ingressos em dependências do Instituto Florestal.
Decreto Estadual 16.976	06/05/1981	Dispõe sobre Unidades Orçamentárias e Unidades de Despesa da Administração Direta

Resolução 034	10/05/1982	Tomba o conjunto arquitetônico da Fazenda Mato Dentro.
Decreto Estadual 20.581	21/02/1983	Estabelece normas para funcionamento dos Fundos Especiais de Despesa dos Institutos de Pesquisa da Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Decreto Estadual 20.903	26/04/1983	Cria o Conselho Estadual do Meio Ambiente
Lei Estadual 3.743	09/06/1983	Estabelece normas de estímulo para a criação de parques ecológicos e de parques florestais nos municípios.
Decreto Estadual 21.955	13/02/1984	Revoga parcialmente a declaração de Utilidade Pública, para fins de desapropriação, de área de terra do Parque Ecológico Tietê, e dá outras providências.
Decreto Estadual 23.710	26/07/1985	Altera a redação do artigo 2.º, do Decreto nº 20.903, de 26 de abril de 1983, que criou o Conselho Estadual do Meio Ambiente
Decreto Estadual 24.932	24/03/1986	Institui o Sistema Estadual do Meio Ambiente, cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dá providências correlatas.
Decreto Estadual 24.932	24/03/1986	Institui o SISEMA e cria a SMA
Decreto Estadual 25.341	14/06/1986	Aprova o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas
Lei Estadual 5.208	01/07/1986	Autoriza Poder executivo a instituir Fundação Florestal
Decreto Estadual 25.952	29/09/1986	Aprova os Estatutos da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo.
Decreto Estadual 24.715	07/12/1986	Transforma a Divisão de Proteção de Recursos Naturais, da Coordenadoria da Pesquisa de Recursos Naturais, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, em Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais, dispõe sobre sua organização e dá providências correlatas.
Decreto Estadual 26.479	17/12/1986	Reorganiza o DAEE
Lei Estadual 5.598	06/02/1987	Declara Área de Proteção Ambiental regiões urbanas e/ou rurais dos Municípios de Salesópolis, Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano, Poá, Itaquaquecetuba, Guarulhos, São Paulo, Osasco, Barueri, Carapicuíba e Santana do Parnaíba
Decreto Estadual 26.942	01/04/1987	Dispõe sobre a transferência e a vinculação de órgãos e entidades à Secretaria do Meio Ambiente (FF e IF)
Decreto Estadual 27.071	08/06/1987	Cria o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim.
Decreto Estadual 27.143	30/06/1987	Cria Fundo Especial de Despesa na Secretaria do Meio Ambiente
Decreto Estadual 28.623	27/07/1988	Reestrutura e reorganiza o Conselho Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências.
Decreto Estadual 29.762	20.03.1989	Estabelece orientações sobre Áreas Protegidas.
Decreto estadual 30254	14/08/1989	Acrescenta disposição ao Regulamento do Departamento de Águas e Energia Elétrica, aprovado pelo Decreto nº 52.636, de 3 de fevereiro de 1971
Decreto Estadual 30.254	14/08/1989	Acrescenta artigo ao regulamento do DAEE
Decreto Estadual 30442	20/09/1989	Cria o Parque Ecológico de Guarapiranga e dá outras providências
Decreto Estadual 30.442	20/09/1989	Cria o Parque Ecológico de Guarapiranga
Decreto Estadual 30.555	03/10/1989	Reestrutura, reorganiza e regulamenta a Secretaria do Meio Ambiente
Constituição do Estado de Paulo.	05/10/1989	Insera a proteção do Meio ambiente em seu título referente a ordem econômica, declarando a Mata Atlântica espaço especialmente protegido e com utilização condicionada a lei a prévia autorização, assegurada a preservação do meio ambiente.

Portaria do Diretor Geral	23/01/1990	Estabelece normas de uso para Pesquisa nas áreas do Instituto Florestal por técnicos externos
Decreto Estadual 32.478	26/10/1990	Estabelece diretrizes para a implantação e a administração do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim
Decreto Estadual 33.135	15/03/1991	Dispõe sobre as atividades relativas a controle e proteção de mananciais e dá outras providências
Portaria CINP 01	08/07/91	Dispõe sobre a cobrança de ingresso pela utilização das dependências do Instituto Florestal.
Decreto Estadual 34.556	27/01/1992	Dispõe sobre a administração do Parque Ecológico do Tietê
Lei Estadual 7.835	08/05/1992	Dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos.
Decreto Estadual 36.862	05/06/1993	Cria, na Secretaria do Meio Ambiente, a Ouvidoria Ambiental.
Resolução SMA	30/08/1993	Disciplina o Licenciamento Ambiental do Estado de São Paulo.

Decreto Estadual 38.319	10/01/1994	Autoriza o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE a permitir o uso, a título precário, em favor do Sport Club Corinthians Paulista, de imóvel que especifica, situado no Município de São Paulo
Decreto Estadual 39.906	02/01/1995	Veta contratos de terceirização, exceto no que se referem aos serviços de assistência técnica, vigilância, segurança e limpeza.
Lei Estadual 9.146	09/03/1995	Cria mecanismo de compensação financeira para Municípios nos casos que especifica.
Decreto Estadual 40.000	16/03/1995	Institui o Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na execução de Obras de Infra-estrutura.
Decreto Estadual 40.046	13/04/1995	Altera dispositivos do Decreto nº 30.555, de 3 outubro de 1989, que reestrutura, reorganiza e regulamenta a Secretaria do Meio Ambiente
Projeto de Lei 687	14/09/1995	Autoriza a Fazenda do Estado a doar imóvel situado em Campinas
Projeto de Lei 756	01/11/1995	Autoriza a criação do Conselho Gestor do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, disciplina o uso da fazenda Mato Dentro e dá outras providências.
Decreto Estadual 40.536	12/12/1995	Programa Permanente da Qualidade e Produtividade no Serviço Público
Decreto estadual 40.623	04/01/1996	Altera dispositivos do decreto 32.478 de 26/10/1990, que estabelece diretrizes para a implantação e a administração do PEMEJS e da outras providências.
Decreto Estadual 40.722	20/03/1996	Dispõe sobre a exigência de autorização do Governador do Estado previamente à celebração de convênios
Resolução SMA 019	22/03/1996	Estabelece critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental dos Sistemas Urbanos de Esgotamento Sanitário.
Portaria IF s/n	13/05/96	Assegura a devolução mensal de 70% da receita dos ingressos do PEIA.
Decreto Estadual 41.165	20/09/1996	Dispõe sobre a realização de despesas com convênios, contratos de serviços e de obras e compras, no âmbito da administração direta, autarquias, fundações e empresas do Estado.
Resolução SMA 066	17/12/1996	Obriga aos órgãos da administração direta, indireta e fundacional vinculados à Secretaria do Meio Ambiente a permitir o acesso público aos processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas informações desta natureza que estejam sob sua guarda.
Lei Estadual 9.509	20/03/1997	Institui a Política Estadual do Meio Ambiente.
Portaria IF s/n	11/04/1997	Dispõe sobre as Unidades das Divisões de Florestas e Estações Experimentais e de Reservas e Parques Estaduais
Lei Estadual 9.690	02/06/1997	Autoriza o Poder Executivo a implantar Programa de Restrição à Circulação de Veículos Automotores na Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas
Resolução SMA 059	22/08/1997	Cria as Articulações Regionais para Apoio à Gestão Ambiental da Água, que serão fóruns de discussão para a implementação descentralizada do Programa de Recursos Hídricos da SMA
Portaria DAEE 458	25/08/1997	Institui, diretamente subordinado à Diretoria do Parque Ecológico do Tietê, o "Projeto Cultura e Cidadania
Portaria CINP 050	14/10/1997	Estabelece diretrizes da política de pesquisa ambiental da CINP para apreciação de novos projetos de pesquisa
Portaria DAEE 577	24/10/1997	Trata da administração e exploração do complexo aquático do Pec Tietê - Engenheiro Goulart
Decreto Estadual 42.798	12/01/1998	Institui o Programa "Núcleos Regionais de Educação Ambiental
Resolução SMA 003	19/01/1998	Cria, no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, grupo de trabalho de apoio à implantação e gestão do Parque Ecológico do Guarapiranga
Decreto Estadual 42.837	03/02/1998	Regulamenta a APA Tietê
Resolução SMA-032	31/03/1998	Dispõe sobre Visitação Pública e credenciamento de Guias, Agencias Operadoras e Monitores Ambientais para o Ecoturismo e a Educação Ambiental nas Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.
Decreto Estadual 43.031	09/04/1998	Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Programa de Restrição à Circulação de Veículos Automotores
Resolução SMA 081	01/12/1998	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de intervenções destinadas à conservação e melhorias de rodovias e sobre o atendimento de emergências decorrentes do transporte de produtos perigosos em rodovias
Portaria CINP s/n	11/12/1998	Define Projetos, Pesquisas e Atividades no âmbito da CINP
Resolução SMA 001	06/01/1999	Estabelece orientações sobre pesquisa e recursos biológicos

Resolução SMA 004	22/01/1999	Disciplina o procedimento para o licenciamento ambiental integrado das atividades minerárias
Resolução SMA -009	3/2/1999	Estabelece ações de proteção, conservação e complexo florestal e ambiental do Horto Florestal
Portaria CINP	09/02/1999	Dispõe sobre cobrança de ingressos pela utilização das dependências do IF
Lei Estadual 10.294	20/04/1999	Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo e dá outras providências
Portaria IF s/n	27/05/99	Autoriza a cobrança pelo uso dos alojamentos situados no interior do PEIC -Parque Estadual da Ilha do Cardoso.
Decreto Estadual 44.074	01/07/1999	Regulamenta a composição e estabelece competência das Ouvidorias de Serviços Públicos
Portaria DAEE 238	28/02/2000	Cria o Centro de Educação Ambiental no Parque Ecológico do Tietê
Portaria DAEE 237	28/03/2000	Constitui um Grupo de Trabalho para elaboração do Plano de Manejo do Parque Ecológico do Tietê
Resolução SMA 025	08/11/2000	Regulamenta o desenvolvimento de pesquisas nas unidades de conservação sobre a responsabilidade do Estado de São Paulo
Deliberação CONSEMA 014	06/06/2001	Dispõe sobre as Comissões Especiais em funcionamento
Decreto Estadual 46.101	14/09/2001	Dispõe sobre Comissões de Ética
Resolução sma 016	18/09/2001	Institui o "compromisso de compensação ambiental" no âmbito do órgão central e dos órgãos executores do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental – SEAQUA.
Portaria CINP s/n	16/11/2001	Dispõe sobre a política de pesquisa ambiental da CINP e dos Institutos de Botânica, Florestal e Geológico
Decreto Estadual 46.921	12/07/2002	Dispõe sobre a Classificação Institucional da Secretaria do Meio Ambiente
Resolução SMA 023	01/08/2002	Cria um Grupo Técnico de Trabalho objetivando a elaboração de um Programa Especial de Conservação de Áreas Naturais Ecologicamente Importantes – PECANEI
Decreto Estadual 47.219	15/10/2002	Cria Plano de Desenvolvimento e Valorização das Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológicas do Estado de São Paulo.
Resolução SMA 041	17/10/2002	Dispõe sobre procedimentos para o licenciamento ambiental de aterros de resíduos inertes e da construção civil no Estado de São Paulo.
Resolução SMA 003	17/01/2003	Cria grupo de trabalho para elaborar proposta para reestruturação e remodelação das atividades de conservação e manejo das áreas naturais do ESP, visando compatibilizar a integração do IF, Fundação Florestal e demais órgãos do Sistema Estadual da Administração da Qualidade Ambiental.
Decreto Estadual 47.604	28/01/2003	Dispõe sobre a transferência/extinção de unidades na SMA
Lei Estadual 11.527	30/10/2003	Dispõe sobre a sinalização de locais de interesse ecológico
Resolução CC 06	14/01/2004	Institui Grupo Técnico com a finalidade de elaborar propostas para a Gestão das Áreas Especialmente Protegidas
Resolução SMA 018	03/03/2004	Dispõe sobre a criação da Câmara de Compensação Ambiental, no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente

**ANEXO 2 ETAPAS DE GESTÃO, TEMAS E AS FUNÇÕES DOS AGENTES , DE ACORDO
COM AS NORMAS FEDERAIS PERTINENTES À CATEGORIA PARQUES**

Etapas de gestão, temas e as funções dos agentes relativos à categoria Parques, de acordo com as Normas federais

*Anotação quando se referem apenas aos parques nacionais

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

GERAL

SNUC	Órgãos Executores	IBAMA	IBAMA		CONAMA				CONAMA	
	CONAMA									

ETAPA 1

Atos administrativos	Poder Público	Órgão executor								
Procedimentos gerais	Poder Público									
	Órgão executor									
Consulta Pública	Órgão ambiental ou executor competente									
Denominação	Órgão Executor									
Entorno										Plano de Manejo, ZEE
Limites		Autoridade aeronáutica competente	Órgão gestor da UC						Conselho de Mosaico	Zoneamento Ecológico – Econômico – ZEE
		Conselho de Mosaico								Plano de Manejo

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

ETAPA 1 (cont.)

Informações Ambientais	Poder Público	CONAMA IBAMA Órgãos estaduais e municipais competentes			CONAMA	IBAMA		CONAMA	CONAMA	<p>Levantamento de terras devolutas</p> <p>Sistema Nacional de Informação sobre meio ambiente- SINIMA</p> <p>Inventário das Áreas Especiais de Interesse Turístico, dos Locais de Interesse Turístico e dos bens culturais e naturais protegidos por legislação específica</p> <p>Agenda Nacional do Meio Ambiente</p> <p>Relatório anual sobre a situação do meio ambiente no País,</p> <p>Cadastro Nacional de UCs</p> <p>Relatório das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.</p> <p>Sistema de informação para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais</p>
	Secretaria executiva do MMA									
	IBAMA									
	EMBRATUR									
Tipos de áreas	Poder Público									

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estab elecer indica - dores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

ETAPA 1 (cont.)

Zoneamento Ambiental	União MMA ; Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento e Integração Nacional Comissão Coordenadora do ZEE Poder Público Federal Estados IBAMA		Consórcio ZEE - Brasil		Comissão Coordenadora do ZEE		Comissão Coordenadora do ZEE	Comissão Coordenadora do ZEE Comissão de Coordenação Estadual Comissão de coordenação Técnica	Planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social ZEE Rede integrada de dados e informações Produtos gerados por meio de Sistema de Informações Geográficas Base de dados / resultados Informações compartilhadas
----------------------	---	--	------------------------	--	------------------------------	--	------------------------------	---	--

ETAPA 2

Outros enquadramentos	EMBRATUR Poder Público	Serviço de Patrimônio da União - SPU IBAMA CNTUR	EMBRATUR					Conselho Nacional do Turismo	Plano de Manejo dos Parques e Reservas Zoneamento ecológico
Tipos de UCs	CONAMA	Estados Municípios						CONAMA	

ETAPA 3

*Biodiversidade	IBAMA	*Departamento Nacional de Parques Nacionais			*Diretores dos Parques Nacionais				*Plano de Manejo
Entorno	Órgão ambiental competente. Responsável pela administração da UC Órgãos licenciadores Órgão responsável pela administração da UC							Conselho de UC	
*Eventos	*Diretores dos Parques Nacionais								

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

ETAPA 3 (cont.)

Instalações	Órgão responsável pela administração da UC Órgão gestor da UC *Presidência do IBAMA	*Departamento de Parques Nacionais							*Plano de Manejo
*Intervenções									*Plano de Manejo
Licenciamento ambiental	Órgão ambiental estadual Órgão responsável pela administração da UC	Conselho de UC						Conselho de UC	
População Tradicional	Poder Público Órgão executor	Órgão fundiário competente Populações tradicionais Conselho da UC						Conselho de UC	Termo de compromisso entre o órgão executor e as populações
Uso dos recursos em geral	Funcionário Florestal Qualquer outra autoridade pública Órgão ambiental competente Órgão federal competente Autoridade Ambiental Órgão responsável pela administração de UC	Conselho de Mosaico Ministério Público União Autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista Associação Servidor Público Multirão ambiental Qualquer cidadão			Ministério Público		Ministério Público da União e dos Estados Autoridade estadual e municipal MMA Funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA	Conselho de Mosaico	Plano de Manejo Termo de compromisso para a correção das atividades

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estab elecer indica - dores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							
ETAPA 4									
Pesquisa	*Presidência do IBAMA Órgão responsável pela administração da UC Órgão executor	*Departamento Nacional de parques nacional Conselho de Mosaico						Conselho de Mosaico	
Plano de Manejo	Poder Público Órgão executor	Conselho de Mosaico			Conselho de UC			Conselho da UC Conselho de Mosaico	
ETAPA 5.1									
Indenizações	Poder Público								
Orçamento							Conselho de UC	Conselho de UC	
ETAPA 5.2									
Apoios derivados de outros enquadramentos	Embratur e outras entidades que apóiam atividades turísticas Ministério da Cultura SEC-PR União Ministério da Cultura	Órgão técnico competente Tribunal de Contas			Entidades supervisionadas do Ministério da Cultura	Secretaria da Presidência SEC/PR		Entidades supervisionadas do Ministério da Cultura	CNTUR Programa Nacional de Apoio a Cultura PRONAC
Compensação	Órgão ambiental estadual competente Órgão ambiental licenciador Órgão responsável pela administração da UC	Empreendedor Conselho de Mosaico Câmaras de Compensação Ambiental			Órgão ambiental competente		CONAMA	Conselho de Mosaico Câmaras de compensação ambiental	EIA/RIMA
Doação	Órgão gestor da UC Órgão responsável pela administração da UC								

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

ETAPA 5.2 (cont.)

Exploração comercial	*Direção dos Parques Nacionais Poder Público Órgão executor	Conselho da UC	Órgão executor						Conselho da UC	Plano de Manejo
*Exploração da imagem	Poder Público IBAMA Chefe da UC Gerência da UC	*Coordenação geral de UC			*IBAMA					*Plano de manejo *Termo de Responsabilidade
Fundos estatais	Ministério do Meio Ambiente								Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente	
OSCIP	Poder Público									
Penalidade	Órgão arrecadador Órgão responsável pela apreensão									
Zoneamento Ambiental	Poder Público									ZEE
*Uso Público	Presidência do IBAMA									

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

ETAPA 5.3

OSCIP	<p>Órgão responsável pela gestão da UC</p> <p>Órgão executor</p> <p>OSCIPs</p> <p>Poder Público</p> <p>Autoridade competente</p> <p>Ministério da Justiça</p> <p>Órgão Estatal responsável</p> <p>Comissão julgadora do concurso</p>	<p>Conselho de UC</p> <p>Órgão executor</p> <p>Conselho de Políticas Públicas</p>		OSCIP	<p>Conselho de UC</p> <p>Órgão do Poder Público</p> <p>Conselho de Políticas Públicas</p> <p>Responsáveis pela fiscalização</p> <p>Tribunal de Contas</p> <p>Órgão Estatal responsável</p> <p>Comissão de Avaliação</p>		<p>Ministério Público</p> <p>Advocacia Geral da União</p>	<p>Comissão de avaliação</p> <p>Auditoria Independente</p>	<p>Conselho de UC</p>	<p>Termo de Parceria</p> <p>Termo de referencia para apresentação de propostas</p> <p>Relatórios anuais</p> <p>Regulamento da OSCIP</p> <p>Publicação do extrato do termo de parceria no D.O.</p> <p>Edital de concursos de projetos</p> <p>Regulamento próprio</p> <p>Relatório comparativo das metas do Termo de Parceria com os resultados alcançados</p>
Comunidade científica	<p>Órgãos competentes</p> <p>Instituições de pesquisa nacionais</p>					Órgãos executores Comunidade Científica				
População local		<p>Populações locais</p> <p>Conselho da UC</p>							Conselho da UC	
Segmentos sociais diversos									Conselho da UC	

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração		
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos	
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar				Penalizar/ Impor
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos								
ETAPA 5.3 (cont.)										
Serviço Voluntário	Entidade pública *MMA *Órgão responsável pela administração da UC federal					*Servidores da UC				Termo de adesão
ETAPA 6										
* Especialista em Meio Ambiente	Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública									
*Chefes de UCs	*Presidente do IBAMA	*Gerentes Executivos Diretores								
ETAPA 8										
*Regimento Interno										Plano de Manejo Regimento Interno
ETAPA 9										
Acesso à informação	CONAMA Órgão executor									Plano de Manejo
Acesso à unidade	Poder Público	Conselho de Mosaico							Conselho de Mosaico	
Direitos do usuário	Órgãos públicos por si ou empresas concessionárias									
Divulgação	Autoridade Conselho Federal de Educação Poder Público	Órgão florestal competente								Mapas e cartas oficiais
Garantia de Informações	Poder Público									
ETAPA 10										
*Situação Geral das UCs	Poder Executivo Federal	Congresso Nacional							Congresso Nacional	*Relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País

ANEXO 3 ETAPAS DE GESTÃO, TEMAS E AS FUNÇÕES DOS AGENTES, DE ACORDO COM AS NORMAS ESTADUAIS GERAIS PERTINENTES À CATEGORIA PARQUES, INCLUSOS PARQUES ECOLÓGICOS

Etapas de gestão, temas e as funções dos agentes relativos à categoria Parques. Normas estaduais.

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							
Geral									
Geral	DRPE CONSEMA IF SMA					SMA			
ETAPA 1									
Informações Ambientais	DEPRN CINP Poder Público SMA	CINP CONSEMA	DEPRN Fundação Florestal SMA CINP Poder público					CONSEMA	Cadastro das áreas florestadas Inventário Florestal Sistemas integrados de informações Inventário e mapeamento da cobertura vegetal nativa Relatório anual de qualidade Ambiental
Tipos de áreas	Estado IF FF CONSEMA Poder Público	IF DEPRN FF CONSEMA	IF			DEPRN PECANEI		CONSEMA	PECANEI
Zoneamento			CPLA						

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							
ETAPA 2									
AEPs	GT do Comitê de qualidade da gestão pública							GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	
Outros tipos de enquadramentos	Secretaria de Estado de Esportes e Turismo								
UCs	Executivo								
ETAPA 3									
Biodiversidade	Direção do IF Administração do Parque	CONSEMA						CONSEMA	Plano de Manejo
Eventos	Direção dos Parques Estaduais								
Fogo									Plano de Manejo
Instalações	Direção do IF Órgãos oficiais competentes	CONSEMA						CONSEMA	
Intervenções									Plano de manejo
Licenciamento ambiental	Unidade Regional da CETESB DEPRN DUSM Órgão licenciador	DAIA Órgãos gestores da área							
Outros enquadramentos	Secretaria de Estado de Esportes e Turismo								
Residentes									Plano de Manejo
Uso dos recursos em geral	CPLA		CPLA				Fiscais do Parque		Plano de manejo regulamento
Zoneamento	CPLA		CPLA						

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							
ETAPA 4									
Educação ambiental	Assistência técnica da CPRN CEAM GT gabinete Núcleos Regionais de Educação Ambiental	GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	CEAM			CONSEMA CEAM Poder Público		Núcleos Regionais Educação Ambiental	Centro de referências ambientais
Intervenções	DPP	DPP			DPP				
Manejo	DRPE								
Pesquisa	Administração dos Parques CINP Diretor geral do IF CINP Conselhos técnicos dos Institutos Diretores-Geral dos Institutos de pesquisa Diretoria geral dos Institutos CINP Institutos de Pesquisa FF	Conselho técnico do IF GT- SMA sobre Pesquisa GT- SMA sobre pesquisa Comissão Especial do CONSEMA			CINP Chefe de Unidade Instituto de pesquisa GT- SMA sobre Pesquisa Colegiado da CINP Grupo assessor	CONSEMA Poder Público GT- SMA sobre Pesquisa CINP Institutos de Pesquisa	Instituto de pesquisa Colegiado da CINP	GT- SMA sobre Pesquisa GTs Colegiado CINP Grupo assessor CONSEMA	Relatório anual Convenção para a proteção das belezas cênicas da flora e fauna dos países da América Termo de compromisso dos pesquisadores em UCs Relatório semestrais do GT sobre pesquisa Relatórios anuais
Plano de manejo	CONSEMA	GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	IF FF		Comissão especial de Biodiversidade, Florestas, Parques e Áreas Protegidas do CONSEMA			CONSEMA GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

ETAPA 4 (cont.)

Proteção (contra incêndio)	DEPRN SMA CPRN Corpo de Bombeiros Coordenadoria Estadual de Defesa Civi	Batalhões de Polícia Florestal e de Mananciais Sociedade Polícia Florestal e de Mananciais, Corpo de Bombeiros, Coordenadoria Estadual de Defesa Civi Municípios Comissão Especial de Biodiversidade, Florestas, Parques e Áreas Protegidas			DEPRN SMA CPRN Polícia Florestal e de Mananciais Ministério Público do Estado Comissão Especial de Biodiversidade, Florestas, Parques e Áreas Protegidas			CPRN Polícia Florestal e de Mananciais, Corpo de Bombeiros, Coordenadoria Estadual de Defesa Civi Municípios	Coordenadorias Regionais, integradas pelos diversos órgãos e entidades estaduais e municipais	
Uso Público	DRPE Comissão SMA de visitação pública Responsáveis de cada UC GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública								Comissão SMA de visitação pública em UCs	Plano de manejo

ETAPA 5.1

Orçamento	GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública								GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	
-----------	---	--	--	--	--	--	--	--	---	--

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar			
		Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos						

ETAPA 5.2

Compensação ambiental	Autoridade competente	Câmara de compensação ambiental						Câmara de compensação ambiental	
Compensação financeira aos Municípios	Poder Público Estadual SEC SMA Executivo Comissão de recursos	CONSEMA		Poder Público				CONSEMA	
Doações	Fundo especial de despesa do IF								
Exploração comercial	Direção dos Parques Estaduais Fundo especial de despesa do IF								
Exploração da imagem	GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública					GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública			
Penalidade	Poder Executivo SMA GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública Fundo especial de despesa do IF	Comissão Supervisora do Programa de restrição à circulação de veículos automotores			Comissão Supervisora do Programa de restrição à circulação de veículos automotores			GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	Relatório trimestral de acompanhamento
Uso Público	Direção do IF Fundo especial de despesa do IF IF Comissão SMA de visitaçao pública em Ucs				Órgãos administradores das UCs			Comissão SMA de visitaçao pública	Termo de compromisso

ETAPA 5.3

Colaboração						SMA			
-------------	--	--	--	--	--	-----	--	--	--

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração		
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos	
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar				Penalizar/ Impor
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos								
ETAPA 5.3 (cont.)										
Comunidade científica	CINP Institutos GT do Comitê de qualidade da Gestão pública								GT SMA sobre pesquisa GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	
Empresas	GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública								GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	
Segmentos sociais diversos	GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	Ouvidoria Ambiental			Ouvidoria Ambiental	CONSEMA SMA			CONSEMA Ouvidoria Ambiental GT do Comitê de Qualidade da Gestão Pública	
ETAPA 6										
Pesquisador Científico	CPRTI Poder Executivo	CPRTI			CPRTI			CPRTI		
ETAPA 7										
Monitores ambientais	Comissão SMA de visitação pública							UC Comissão SMA de visitação pública	Comissão SMA de visitação pública	
Pesquisa	CINP									
Técnicos	IF									
ETAPA 8										
Horário de funcionamento										Regimento
Regimento										Plano de manejo

Temas/ políticas	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
	Processo decisório			Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
	Decidir/ Executar	Apoio à decisão/ execução		Estab elecer indica - dores	Controlar	Incentivar			
Manifestar-se / dar parecer		Realizar estudos /levantamentos							

ETAPA 9

Acesso às informações	CONSEMA							CONSEMA	
Direitos do usuário	Órgãos da SMA Autoridades competentes Prestador do serviço público SEDUSP – Sistema Estadual de Defesa do usuário de serviços públicos Comissões de Ética	Ouvidoria				SEDUSP		SEDUSP Programa de avaliação do serviço público Ouvidoria	Relatório semestral com sugestões Banco de dados de interesse público
Divulgação	IF FF Poder Público Poder Executivo SMA							CONSEMA	Relatórios anuais sobre a qualidade ambiental no Estado

ETAPA 10

Situação			Poder Público						Levantamento das condições naturais dos parques e florestas estaduais
----------	--	--	---------------	--	--	--	--	--	---

**ANEXO 4 ETAPAS DE GESTÃO, TEMAS E AS FUNÇÕES DOS AGENTES, DE
ACORDO COM AS NORMAS ESTADUAIS ESPECÍFICAS PARA OS PARQUES ECOLÓGICOS
(NORMA E DATA)**

Etapas de gestão, temas e as funções dos agentes relativos a Parques Ecológicos. Normas estaduais

Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim - 1

Parque Ecológico Tietê – 2

Parque Ecológico Guarapiranga - 3

Parque Ecológico	Temas/políticas	Dispositivo legal	Data	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração	
				Processo decisório		Garantia da aplicação da norma			Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos	
				Decidir/ Executar	Apoio à decisão/execução		Estabelecer indicadores	Controlar				Incentivar
Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos											
ETAPA 1												
General	Tipos de áreas	LEI N° 3.743, de 09 de junho de 1983 Estabelece normas de estímulo para a criação de parques ecológico e de parques florestais nos municípios.	09/06/1983	Órgão técnicos competentes Estado						Estado		
ETAPA 2												
1	Outros enquadramentos	Resolução nº34 de 10 de Maio de 1982 Tombamento como monumento de interesse histórico – arquitetônico a sede da antiga fazenda cafeeira denominada "Mato Dentro	10/05/1982	CONDEPHAAT								CONDEPHAAT
	PEMEJS	DE 27.071 Cria o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim	08/06/1987		Comissão SMA SAA SEC							
3	PEC Guarapiranga	DE 30.442 de 20/09/1989 Cria o Parque Ecológico de Guarapiranga	20/09/1989	SMA								
2	PEC Tietê	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	PEC Tietê								
		*DE 7.868 30/04/1976 Declara de Utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terra situadas em Município da Região da Grande São Paulo, necessárias ao DAEE do ESP	30/04/1976	DAEE								

Parque	Temas/políticas	Dispositivo legal	Data	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas								Elementos de integração		
				Processo decisório				Garantia da aplicação da norma				Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
				Decidir/ Executar	Apoio à decisão/execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar	Penalizar/Impor				
Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos													
ETAPA 4														
1 2	Educação ambiental	Convênio administrativo para cooperação técnica e de assessoria entre Prefeitura Municipal de Campinas e Fundação Florestal visando a consolidação do PEMEJS no que se refere à sua vocação educacional e de difusão de informações ambientais	13/11/1996		FF				Coordenador estadual Coordenador municipal			FF		
1 2	Instalações	Decreto 27071 de 08/06/1987 Cria o PEMEJS	08/06/1987		SMA SAA SEC									
		DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	Serviço Técnico de Engenharia e Pesquisa		Serviço Técnico de Engenharia e Pesquisa		Serviço Técnico de Engenharia e Pesquisa						
1 2	Intervenções	Convênio entre a SMA e a Fundação Florestal autorizado pelo Decreto nº 32.478, de 26 de outubro de 1990.	26/10/1990	FF	SMA Gerência do Parque				SMA				Estatuto	
		DE 38.319 de 10/01/1994 Autoriza o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE a permitir o uso, a título precário, em favor do Sport Club Corinthians Paulista, de imóvel que especifica, situado no Município de São Paulo	10/01/1994	SMA DAEE Sport Club Corinthians Paulista										Termo de Permissão de Uso
1 2	Manejo/ Projeto Paisagístico	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	Serviço Técnico de Engenharia e Pesquisa										
		Convênio entre a SMA e a Fundação Florestal autorizado pelo Decreto nº 32.478, de 26 de outubro de 1990.	26/10/1990	FF	SMA Gerência do Parque				SMA				Estatuto	
		Convênio que entre si celebram a SMA e o Município de Campinas, objetivando a conjugação de esforços para a preservação do ecossistema do PEMEJS, autorizado pelo DE 40.623, de 04/01/1996	03/03/1996	Município SMA					Coordenador municipal Coordenador estadual					
		Convênio administrativo para cooperação técnica e de assessoria entre Prefeitura Municipal de Campinas e Fundação Florestal visando a consolidação do PEMEJS no que se refere à sua vocação educacional e de difusão de informações ambientais	13/11/1996			FF			Coordenador municipal Coordenador estadual					
2	Pesquisa	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	Serviço Técnico de Eng. e Pesquisa.										

Parque Ecológico	Temas/políticas	Dispositivo legal	Data	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas								Elementos de integração	
				Processo decisório			Garantia da aplicação da norma				Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
				Decidir/ Executar	Apoio à decisão/execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar	Penalizar/ Impor			
Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos												

ETAPA 4 (cont.)

2	Plano de Manejo	PORTARIA DAEE 237 de 28/03/2000 "Constitui um Grupo de Trabalho para elaboração do Plano de Manejo do Parque Ecológico do Tietê."	28/03/2000			GT da Superintendência DAEE								
2	Proteção	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	Serviço de administração				Serviço de administração						
2	Uso Público	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	Serviço de administração										
		PORTARIA DAEE Nº 458, de 25 de agosto de 1997 Institui, diretamente subordinado à Diretoria do Parque Ecológico do Tietê, o "Projeto Cultura e Cidadania".	25/08/1997	Diretoria do Parque Ecológico										
	Uso Público (Geral)	LEI Nº 3.743, de 09 de junho de 1983 Estabelece normas de estímulo para a criação de parques ecológico e de parques florestais nos municípios.	09/06/1983	Estado'										

ETAPA 5.1

2	Orçamento	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986			Serviço de administração								
1	Prestação de contas	Convênio que entre si celebram a SMA e o Município de Campinas, objetivando a conjugação de esforços para a preservação do ecossistema do PEMEJS, autorizado pelo DE 40.623, de 04/01/1996	03/03/1996	Coordenador estadual Coordenador municipal Fundo especial de despesa do DEPRN				Coordenador estadual Coordenador municipal						

Par que	Temas/ políticas	Dispositivo legal	Data	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas							Elementos de integração		
				Processo decisório			Garantia da aplicação da norma				Avaliar e retroalime ntar	Instâncias	Instrum- entos
				Decidir/ Executar	Apoio à decisão/execução		Estabe- lecer indicad ores	Controlar	Incenti- var	Penali- zar/ Impor			
Manifestar- se / dar parecer	Realizar estudos /levanta- mentos												
ETAPA 5.2													
1	Eventos	Convênio administrativo para cooperação técnica e de assessoria entre Prefeitura Municipal de Campinas e Fundação Florestal visando a consolidação do PEMEJS no que se refere à sua vocação educacional e de difusão de informações ambientais	13/11/1996		FF				Coordenador estadual Coordenador municipal				
1 2	Exploração comercial	PORTARIA DAEE Nº 577, de 24 de outubro de 1997 Trata da administração e exploração do complexo aquático do Pec Tietê – Engenheiro Goulart. SO EMENTA	24/10/1997	CECREM									
		Convênio entre a SMA e a Fundação Florestal autorizado pelo Decreto nº 32.478, de 26 de outubro de 1990.	26/10/1990	FF	SMA Fundo especial de despesa do IF Gerência do Parque				SMA			Estatuto	
		DE 40.623 04/01/1996 Altera dispositivos do Decreto nº 32.478, de 26 de outubro de 1990, que estabelece diretrizes para a implantação e a administração do Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, e dá providências correlatas.	04/01/1996	SMA	Fundo especial de despesa do DEPRN								
1	Orçamento público	LEI Nº8468 DE 06 DE SETEMBRO DE 1995 Autoriza o executivo Municipal a firmar convênio com o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Meio Ambiente, objetivando a administração do PEMEJS.	06/09/1995	Município Governo do Estado de São Paulo									
		Convênio que entre si celebram a SMA e o Município de Campinas, objetivando a conjugação de esforços para a preservação do ecossistema do PEMEJS, autorizado pelo DE 40.623, de 04/01/1996	03/03/1996	Município					Coordenador estadual Coordenador municipal				
		Convênio administrativo para cooperação técnica e de assessoria entre Prefeitura Municipal de Campinas e Fundação Florestal visando a consolidação do PEMEJS no que se refere à sua vocação educacional e de difusão de informações ambientais	13/11/1996	FF Município de Campinas					Coordenador estadual Coordenador municipal				
		Convênio entre a SMA e a Fundação Florestal autorizado pelo Decreto nº 32.478, de 26 de outubro de 1990.	26/10/1990	SMA					SMA			Estatuto	
3 1	Penalidades	DE 43.031, de 9 de abril de 1998 Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Programa de Restrição à Circulação de Veículos Automotores	09/04/1998	SMA	Comissão Supervisora				Comissão Supervisora			Relatório trimestral	

Parque	Temas/políticas	Dispositivo legal	Data	Funções dos agentes públicos no ciclo de implementação das políticas								Elementos de integração	
				Processo decisório			Garantia da aplicação da norma				Avaliar e retroalimentar	Instâncias	Instrumentos
				Decidir/ Executar	Apoio à decisão/execução		Estabelecer indicadores	Controlar	Incentivar	Penalizar/ Impor			
Manifestar-se / dar parecer	Realizar estudos /levantamentos												
ETAPA 5.3													
2	Funcionários	PORTARIA DAEE Nº 577, de 24 de outubro de 1997 Trata da administração e exploração do complexo aquático do Pec Tietê - Engenheiro Goulart. SO EMENTA	24/10/1997	CECREM									
1	Órgãos públicos	Convênio entre a SMA e a Fundação Florestal autorizado pelo Decreto nº 32.478, de 26 de outubro de 1990.	26/10/1990	Fundação Florestal	Estado			SMA					Estatuto do Parque
		Convênio que entre si celebram a SMA e o Município de Campinas, objetivando a conjugação de esforços para a preservação do ecossistema do PEMEJS, autorizado pelo DE 40.623, de 04/01/1996	03/03/1996	Município Estado	Estado			Coordenador estadual Coordenador municipal					
ETAPA 6													
2	Servidores	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986									Diretorias e chefias	
ETAPA 7													
2	Recursos humanos	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	Diretores de unidades até o nível de chefe de seção									
ETAPA 8													
1	Estatuto	Convênio entre a SMA e a Fundação Florestal autorizado pelo Decreto nº 32.478, de 26 de outubro de 1990.	26/10/1990	Secretário do Meio Ambiente	FF			SMA					Estatuto do parque Regulamento interno
ETAPA 9													
2	Divulgação	DE 26.479, 17/12/1986 Reorganiza o DAEE	17/12/1986	Serviço Técnico de Promoções e Divulgação									