UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE CIÊNCIAS, ARTES E HUMANIDADES

FABRICIO SCARPETA MATHEUS

**Os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento
do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no
Canadá**

São Paulo
2014

FABRICIO SCARPETA MATHEUS

**Os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento
do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no
Canadá**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 10 de julho de 2014. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Orientador: Prof. Dr. Sidnei Raimundo

São Paulo

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
Biblioteca
Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Universidade de São Paulo

Matheus, Fabricio Scarpeta

Os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá / Fabricio Scarpeta Matheus ; orientador, Sidnei Raimundo. – São Paulo, 2014
195 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão corrigida

1. Política ambiental. 2. Áreas de conservação. 3. Proteção ambiental. 4. Políticas públicas. I. Raimundo, Sidnei, orient. II. Título.

CDD 22.ed. – 363.7

Nome: MATHEUS, Fabricio Scarpeta

Título: Os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Aprovado em 10/07/2014

Banca examinadora

Prof. Dr. Sidnei Raimundo

Instituição: Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Antonio Carlos Sarti

Instituição: Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof^a. Dr^a. Marlene Francisca Tabanez

Instituição: Instituto Florestal

But in every walk with Nature one receives far more than he seeks.
John Muir

Agradecimentos

Ao Prof. Dr. Sidnei Raimundo,

Ao Prof. Dr. Antonio Carlos Sarti,

À Prof^a. Dr^a. Marlene Francisca Tabanez,

Aos funcionários da Fundação Florestal,

Aos funcionários do *BC Parks*,

A todas as pessoas que participaram da pesquisa,

Aos colegas do grupo de pesquisa Territorialidades, Políticas Públicas e Conflitos na Conservação de Patrimônios,

À Fê.

Resumo

MATHEUS, Fabricio Scarpeta. **Os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá.** 195 f. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

A definição de ecoturismo adotada no Brasil é composta, basicamente, por três aspectos: a conservação do meio ambiente, a conscientização ambiental dos visitantes e o envolvimento da comunidade local. A partir desse enfoque, o presente trabalho analisa os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação. A análise foi realizada por meio do estudo de casos de duas áreas protegidas, o Parque Estadual Turístico Alto do Ribeira (PETAR), localizado no Estado de São Paulo, no Brasil, e o Strathcona *Provincial Park*, situado na província de British Columbia, no Canadá. O estudo de casos múltiplos se utilizou de duas fontes de evidências, os documentos das políticas públicas identificadas e as entrevistas com os diversos atores envolvidos: poder público, comunidade local e visitantes. A análise dos documentos e das entrevistas foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, com a utilização de procedimentos objetivos para o estudo dos textos. Inicialmente é apresentada uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas, áreas protegidas e uso público, bem como uma descrição de todos os atos normativos identificados sobre uso público em Unidade de Conservação nos dois países e os resultados da análise de conteúdo. Entre os principais resultados, destaca-se que o foco das políticas públicas em atividades mais permissivas, no caso canadense, ou na restrição de atividades, no caso brasileiro, não é preponderante para a conservação do meio ambiente. A política de terceirizações, adotada em British Columbia e que começa a ser implantada em São Paulo, tem impactado de forma mais direta os três aspectos analisados.

Palavras-chave: Política pública. Unidade de Conservação. Uso público.

Abstract

MATHEUS, Fabricio Scarpeta. **The results of public policies for public use development inside protected areas in Brazil and Canada.** 195 f. 2014. Dissertation (Master of Science) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

The ecotourism definition adopted in Brazil is composed, basically, by three aspects: environmental conservation, environmental awareness of visitors and involvement of local community. From that approach, this study analyzes the results of public policies for public use development inside protected areas. The analysis was accomplished through the case study of two protected areas, Alto Ribeira Tourist State Park (PETAR), located in the State of São Paulo, in Brazil, and Strathcona Provincial Park, situated in the province of British Columbia, Canada. The multiple case study was based on two sources of evidence, the identified public policies documents, and interviews with the various stakeholders: government, local community and visitors. The analysis of documents and interviews was performed through the content analysis technique, which uses objective procedures for the text's study. Initially a literature review on public policies, protected areas and public use is presented, as well as a description of all identified legal acts on public use in protected areas in both countries, followed by the content analysis results. Among the key findings, it is highlighted that the focus of the policies in permissive activities, as in the Canadian case, or in its restriction, like in Brazil, is not the most significant aspect for the conservation of the environment. The outsourcing policy, already adopted in British Columbia and that starts to be deployed in São Paulo, has impacted more directly the three analyzed aspects.

Keywords: Policy. Protected area. Public use.

Resumen

MATHEUS, Fabricio Scarpeta. **Los resultados de las políticas públicas para el desarrollo del uso público en las áreas protegidas en Brasil y Canadá.** 195 f. 2014. Disertación (Master en Ciencias) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

La definición de ecoturismo adoptada en Brasil se compone básicamente de tres aspectos: la conservación del medio ambiente, la concienciación ambiental de los visitantes y la participación de la comunidad local. A partir de ese enfoque, el presente trabajo analiza los resultados de las políticas públicas para el desarrollo del uso público en áreas protegidas. El análisis se realizó mediante el estudio de caso de dos áreas protegidas, el Parque Estatal de Turismo de Alto Ribeira (PETAR), ubicado en el Estado de São Paulo, en Brasil, y Strathcona Provincial Park, situado en la provincia de British Columbia, en Canadá. El estudio de caso múltiple se utilizó de dos fuentes de evidencia, los documentos de las políticas públicas identificadas, y las entrevistas con los diferentes actores: gobierno, comunidad local y visitantes. El análisis de los documentos y de las entrevistas se realizó mediante la técnica de análisis de contenido, con el uso de procedimientos objetivos para el estudio de los textos. Inicialmente, se presenta una revisión de la literatura sobre las políticas públicas, las áreas protegidas y el uso público, así como una descripción de todos los actos normativos identificados acerca del uso público en las áreas protegidas en ambos países, y los resultados del análisis de contenido. Entre los principales resultados, se destaca que el enfoque de las políticas públicas en las actividades más permisivas, en el caso de Canadá, o en la restricción de las actividades, en Brasil, no es lo más significativo para la conservación del medio ambiente. La política de subcontratación, adoptada en British Columbia y que empieza a desplegarse en São Paulo, ha impactado de manera más directa los tres aspectos analizados.

Palabras clave: Políticas públicas. Áreas protegidas. Uso público.

Lista de figuras

Figura 1 – Localização PETAR e Strathcona <i>Provincial Park</i>	19
Figura 2 – Localização e limites do PETAR	23
Figura 3 – Caverna Temimina	24
Figura 4 – Número de visitantes no PETAR 2008 - 2013	27
Figura 5 – Localização e limites do Strathcona <i>Provincial Park</i>	29
Figura 6 – Forbidden Plateau, Strathcona <i>Provincial Park</i>	30
Figura 7 – Número de visitantes no Strathcona <i>Provincial Park</i> 2007/08 – 2012/13	32
Figura 8 – Desvio entre planejamento, implantação e resultados da política pública	38
Figura 9 – Vale de Yosemite	43
Figura 10 – Condições ambientais e as categorias de áreas protegidas	46
Figura 11 – Áreas protegidas do Brasil	55
Figura 12 – Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal	57
Figura 13 – Áreas protegidas do Canadá	60
Figura 14 – Áreas protegidas de British Columbia	62
Figura 15 – Modelo de análise de conteúdo	110
Figura 16 – Políticas de uso público em British Columbia – frequência de palavras	116
Figura 17 – Políticas de uso público em British Columbia – unidades de registro (% de cobertura do texto)	117
Figura 18 – Políticas de uso público em São Paulo – frequência de palavras	120
Figura 19 – Políticas de uso público em São Paulo – unidades de registro (% de cobertura do texto)	121
Figura 20 – Codificação das políticas e entrevistas realizadas – British Columbia e São Paulo (n.º de nós)	123
Figura 21 – Codificação das políticas públicas – British Columbia (% de cobertura)	124
Figura 22 – Codificação das entrevistas realizadas – British Columbia (% de cobertura)	125
Figura 23 – Codificação das políticas públicas – São Paulo (% de cobertura)	126
Figura 24 – Codificação das entrevistas realizadas – São Paulo (% de cobertura)	127

Figura 25 – Análise de similaridade das políticas públicas e entrevistas de São Paulo	128
Figura 26 – Análise de similaridade das políticas públicas e entrevistas de British Columbia	130
Figura 27 – Receita gerada pelo <i>camping</i> no Strathcona <i>Provincial Park</i> (CA\$).....	145

Lista de quadros

Quadro 1 – Ficha técnica do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira - PETAR	26
Quadro 2 – Ficha técnica do Strathcona <i>Provincial Park</i>	31
Quadro 3 – Categorias de áreas protegidas – IUCN	40
Quadro 4 – Categorias de Unidades de Conservação - SNUC	52
Quadro 5 – Categorias de áreas protegidas no Canadá	58
Quadro 6 – Categorias de áreas protegidas em British Columbia	61
Quadro 7 – Impactos positivos da visitação em áreas protegidas	66
Quadro 8 – Atos normativos - Brasil	70
Quadro 9 – Variação do orçamento, número de visitantes e número de funcionários da Fundação Florestal 2006 – 2014 (Valores em R\$)	76
Quadro 10 – Conselho Consultivo do PETAR - membros	91
Quadro 11 – Atos normativos - Canadá	92
Quadro 12 – Variação do orçamento, número de visitantes e número de funcionários do <i>BC Parks</i> 1999/2000 – 2012/2013 (Valores em CA\$)	98
Quadro 13 – Unidades de registro	109
Quadro 14 – Entrevistas semiestruturadas	112
Quadro 15 – Amostra da pesquisa de sondagem de opinião	113
Quadro 16 – Empregos formais em Apiaí e Iporanga	141
Quadro 17 – Empregos formais em Vancouver <i>Island</i> (em 1.000)	145
Quadro 18 – Dimensões da consciência ambiental	158
Quadro 19 – Frequência de palavras das políticas sobre uso público em Unidades de Conservação em British Columbia	193
Quadro 20 – Frequência de palavras das políticas sobre uso público em Unidades de Conservação em São Paulo	194
Quadro 21 – Codificação das políticas sobre uso público em Unidades de Conservação em British Columbia e São Paulo	195

Lista de siglas e acrônimos

BC	British Columbia
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
FF	Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IF	Instituto Florestal
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MMA	Ministério do Meio Ambiente
SBE	Sociedade Brasileira de Espeleologia
SIEFLOR	Sistema Estadual de Florestas
SMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPPAC	Strathcona <i>Park Public Advisory Committee</i>
PETAR	Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira
PN	Parque Nacional
UC	Unidade de Conservação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

1. Introdução.....	15
1.1. Objeto	17
1.2. Problema / Questão da pesquisa	17
1.3. Justificativa	18
1.4. Objetivos	21
1.4.1. Objetivo geral	21
1.4.2. Objetivos específicos.....	21
1.5. Área de estudo	22
1.5.1. PETAR.....	23
1.5.2. Strathcona <i>Provincial Park</i>	28
2. Bases teóricas e conceituais	34
2.1. Políticas públicas.....	34
2.2. Áreas protegidas	39
2.2.1. Brasil	48
2.2.2. Canadá	58
2.3. Políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em áreas protegidas	62
2.3.1. Brasil	68
2.3.2. Canadá	91
3. Metodologia.....	106
3.1. Documentos	107
3.2. Entrevistas	111
4. Resultado das políticas públicas	115
4.1. Conservação do meio ambiente.....	131
4.2. Envolvimento das comunidades locais.....	138
4.3. Conscientização ambiental dos visitantes	156
5. Considerações finais.....	166
Referências.....	171
Apêndices	189
Apêndice A - Instrumento de coleta de informações semiestruturado	189
Roteiro de entrevista – comunidade local.....	189
Roteiro de entrevista – empresários	190

Roteiro de entrevista – representantes do poder público	191
Apêndice B - Instrumento de coleta de informações estruturado (formulário)	192
Apêndice C - Listas de frequência de palavras e codificação	193

1 Introdução

Desde a instituição do modelo de Unidades de Conservação (UC) conhecido atualmente, com criação do *Yellowstone National Park* em 1872 nos Estados Unidos (EUA), as áreas protegidas, além de seus objetivos de conservação da natureza, se configuram como importantes espaços de lazer e recreação para a população local e para turistas e excursionistas em geral.

No Brasil, seguindo a tendência norte-americana, o primeiro Parque Nacional (PN) foi criado em 1937, o PN Itatiaia. No entanto, a apropriação desses territórios por parte das populações locais e visitantes em geral para a realização de atividades de lazer e recreação começou a se desenvolver apenas nos últimos anos.

Por outro lado, no Canadá, as Unidades de Conservação têm um caráter bastante voltado para a recreação de seus frequentadores, com uma ampla oferta de atividades e um número de visitantes consideravelmente maior. Especialmente na província de British Columbia, as áreas protegidas têm um duplo objetivo, igualmente importantes, de recreação e conservação. Os “Parques são reservados para recreação... mas também para conservação. Eles têm tanto um papel na atração de turistas... quanto na preservação da natureza”¹ (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991, p.7, tradução nossa).

De modo a demonstrar essas diferenças, dados da *Parks Canada* (2013a), órgão responsável pela gestão das Unidades de Conservação federais canadenses, indicam que os seus 44 Parques Nacionais receberam mais de 20 milhões de visitantes a lazer na temporada 2011/2012². O *Banff National Park* é o Parque Nacional mais visitado, recebendo cerca de 3,2 milhões de visitantes nesta mesma temporada (PARKS CANADA, 2013b). Já os Parques Nacionais brasileiros, única categoria de Unidade de

¹ ...parks are set aside for recreational use... but also for conservation. They have a role both in attracting tourists... and in preserving wilderness.

² A temporada no Canadá é relativa ao ano fiscal do governo, que se inicia em 01 de abril e finaliza em 31 de março do ano subsequente (PARLIAMENT OF CANADA, 2006).

Conservação federal que possui algum tipo de controle de visitação, também em 2011 receberam 4,8 milhões de visitantes, o que representou um crescimento de 17% em relação a 2010. Desse total, aproximadamente 50% estão concentrados em apenas dois Parques, o da Tijuca e do Iguaçu, as outras 19 UCs receberam os 50% restantes, o que resulta em uma média de 100 mil visitantes por ano (ICMBIO, 2013). Essa diferença fica ainda mais evidente ao se comparar as populações de ambos os países, o Canadá em 2012 alcançou quase 35 milhões de habitantes (STATISTICS CANADA, 2013), enquanto o Brasil, no mesmo ano, somou mais de 193 milhões (IBGE, 2012). A partir desses dados, pode-se inferir que os moradores do Canadá visitam os espaços naturais protegidos com uma maior frequência do que os brasileiros. O *BC Parks* (2014a), instituição responsável pela gestão das áreas protegidas da província de British Columbia, destaca que 60% dos seus moradores utilizam algum Parque todos os anos.

Essas diferenças podem ser causadas por uma infinidade de razões, que variam desde o poder aquisitivo da população, a cultura local, até as políticas públicas para o incentivo do uso público nas áreas protegidas.

As diretrizes canadenses para o uso público têm um foco maior em atividades de lazer e recreação, em um uso mais permissivo de seus recursos e em atividades voltadas para o turismo de massa. Exemplos disso são a existência de atividades de caça e pesca dentro de suas áreas protegidas, a permissão para fogueiras e o sistema de cobrança de ingressos por meio de passes anuais e familiares, incentivando a maior frequência e permanência dos visitantes nas UCs. Já o Brasil tem um foco muito mais delimitado em atividades de baixo impacto, como o ecoturismo, com um forte componente de educação ambiental e restrições das atividades realizadas dentro de suas áreas protegidas.

Essas duas visões são bem resumidas pelas colocações de dois teóricos sobre áreas protegidas, um norte-americano e outro brasileiro. Alfred Runte (2010, p.01) destaca que, por mais que a percepção sobre as áreas protegidas tenha mudado desde o século XIX, o "entendimento de

Parque é a sua necessidade de visitantes³” (tradução nossa). Por outro lado, Milano (2001), ressalta que as atividades de uso público devem estar sempre vinculadas ao componente educativo, para o estímulo do aprendizado do visitante, e não o simples entretenimento.

Além dos impactos da visitação nas áreas protegidas e da educação ambiental do visitante, outro fator que contribui para a conservação do meio ambiente, no que diz respeito ao uso público em Unidades de Conservação, é a inserção das populações residentes nas áreas onde essas unidades estão localizadas na cadeia produtiva do turismo e, conseqüentemente, nos benefícios gerados pela atividade. Essa participação das comunidades locais, desde que bem planejada, pode contribuir para minimizar os conflitos existentes entre turistas e população local, melhorar a qualidade de vida desses residentes, por meio da geração de emprego e renda, acarretando em uma maior apropriação das UCs pela população e em uma diminuição dos impactos causados por atividades extrativistas. Nesse sentido, tanto o Brasil quanto o Canadá aparentam trabalhar para o alcance desse objetivo, sendo que o país norte-americano tem um foco maior nas terceirizações dos serviços turísticos por meio de grandes empreendimentos, enquanto o Brasil busca envolver as comunidades locais em atividades tradicionais.

1.1. Objeto

Análise das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá e os seus resultados na conservação do meio ambiente, no envolvimento das comunidades locais e no nível de consciência ambiental dos visitantes por meio do estudo de caso do Parque Estadual Turístico Alto do Ribeira (PETAR) e do *Strathcona Provincial Park*.

1.2. Problema / Questão da pesquisa

Os resultados alcançados pelos modelos brasileiro e canadense de políticas públicas para o desenvolvimento de uso público em Unidades

³ (...) *the understanding of parks is the need for visitors.*

Conservação são eficazes para a conservação do meio ambiente, o envolvimento da comunidade local e o desenvolvimento da consciência ambiental do visitante?

1.3. Justificativa

Conforme apresentado anteriormente, o uso público em Unidades de Conservação brasileiras vem crescendo nos últimos anos. As políticas públicas tanto federais quanto estaduais visam incrementar essa aceleração ainda mais, fomentando o ecoturismo como uma ferramenta para a conservação do patrimônio natural e a geração de emprego e renda para as comunidades do entorno das áreas protegidas. Iniciativas como o programa de concessões de unidades de negócio nos Parques Nacionais e o Projeto de Ecoturismo na Mata Atlântica, desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), têm como objetivo implantar um modelo de desenvolvimento nas UCs brasileiras similar ao norte-americano sem, no entanto, perder o foco da visitação em atividades de mínimo impacto.

Esse crescimento do número de visitantes em Parques já consolidados, como o PETAR, ou em novas áreas ainda pouco familiarizadas com o turismo traz consigo impactos positivos e negativos às comunidades locais. Dessa forma, as políticas públicas visam envolver essas comunidades na cadeia produtiva do turismo como uma forma de minimizar os conflitos que possam surgir por conta dessa nova atividade, bem como incluí-las na cadeia produtiva da atividade como uma estratégia de geração de emprego e renda.

Assim, o presente trabalho vem ao encontro dessa tendência de crescimento e de desenvolvimento de políticas públicas focadas no aumento da visitação, à medida que visa confrontar os instrumentos utilizados no Canadá e no Brasil e, principalmente, os seus resultados para a conservação do meio ambiente das Unidades de Conservação, a conscientização ambiental dos visitantes e o envolvimento das comunidades locais. Tal análise será realizada por meio do estudo de caso de duas Unidades de Conservação, a primeira localizada no Estado de São Paulo, no Brasil, e a segunda na província de British Columbia, no Canadá, o Parque

Estadual Turístico Alto do Ribeira (PETAR) e o Strathcona *Provincial Park*, respectivamente, apresentadas na figura 1.

Figura 1 – Localização PETAR e Strathcona *Provincial Park*

Fonte: Modificado de GOOGLE IMAGENS; NASA, 2014.

A escolha dessas áreas protegidas para o estudo de caso do presente trabalho teve como um dos principais critérios a representatividade da área frente o sistema de Unidade de Conservação de cada país. Com efeito, foi escolhida uma área protegida do Brasil e outra do Canadá que reúnem as principais características de cada um dos respectivos sistemas, conforme apresentado anteriormente.

O PETAR foi selecionado por ter sido objeto de diversos estudos e investimentos realizados ao longo dos últimos anos pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (FF) e pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. A unidade teve o seu Plano de Manejo elaborado durante o ano de 2010, apesar do mesmo estar aguardando a aprovação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA)⁴. Foram desenvolvidos também os Planos de Manejo Espeleológico e diversos estudos realizados no âmbito do Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na Região da Mata Atlântica no Estado de São Paulo, como o Plano de Gerenciamento de Riscos e Contingências para Emergências e o Plano de Marketing. Todos esses documentos, que serão melhor detalhados e analisados no item 2.3.1.2, geraram uma série de dados e informações sobre o Parque que irão possibilitar a identificação das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público no PETAR. Além disso, o Parque é uma das Unidades de Conservação mais antigas do Estado de São Paulo e possui uma série histórica de informações sobre a visitação desde a década de 1990. Soma-se a isso o fato de o mesmo ser objeto de um Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Fundação Florestal para a elaboração e implantação dos Planos de Manejo Espeleológico que, entre outras atividades, preconizam um maior controle do uso público na unidade.

De modo a evidenciar os contrastes entre os modelos de políticas públicas de ambos os países e, assim, alcançar os objetivos da presente pesquisa, o critério utilizado para a seleção da Unidade de Conservação canadense foi a oferta de atividades de uso público. Foi realizada uma pesquisa por Unidades de Conservação que ofereciam a maior variedade de atividades de uso público, incluindo aquelas consideradas incompatíveis com os objetivos de conservação no Brasil como, por exemplo, caça, pesca, cavalgada e passeio com animais domésticos. O resultado apontou que o *Strathcona Provincial Park* é uma das áreas protegidas do Canadá que apresenta quase todas as atividades ofertadas pelos Parques desse país.

⁴ Consulta realizada em junho de 2014.

Além disso, esse Parque é também a Unidade de Conservação mais antiga da província de British Columbia, com mais de 100 anos de existência, e possui um histórico de visitação extenso, bem como informações disponíveis sobre seus demais aspectos naturais, culturais e socioeconômicos.

Por fim, é importante destacar que o objetivo não é realizar uma comparação entre os modelos, destacando qual é o melhor, mas evidenciar os pontos positivos e negativos de cada um frente a suas realidades e quais lições podem ser aprendidas com as experiências adquiridas. A comparação direta fica prejudicada, tendo em vista as realidades distintas de cada país, com diferenças em suas economias, culturas, sistemas de educação e, até mesmo, sistemas jurídicos, sendo um baseado no direito britânico (*common law*) e o outro no direito romano. Essa diferença dos sistemas jurídicos repercute diretamente nas políticas públicas de cada nação, especialmente nos atos normativos, conforme será apresentado nos itens específicos do presente trabalho.

1.4. Objetivos

A seguir serão apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos do presente trabalho.

1.4.1. Objetivo geral

Analisar os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá na conservação do meio ambiente, no nível de consciência ambiental dos visitantes e nos impactos causados nas comunidades locais.

1.4.2. Objetivos específicos

- Identificar, apresentar e analisar as políticas públicas canadenses e brasileiras para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação;
- Analisar as políticas públicas do Estado de São Paulo, no Brasil, e da província de British Columbia, no Canadá, para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação;

- Examinar os impactos da visitação na conservação do meio ambiente no PETAR e no Strathcona *Provincial Park*;
- Analisar a participação das comunidades residentes no entorno dos Parques na cadeia produtiva do turismo e na gestão das Unidades de Conservação; e
- Verificar os resultados do uso público na conscientização ambiental dos visitantes de ambas as Unidades de Conservação.

1.5. Área de estudo

O PETAR e o Strathcona *Provincial Park*, conforme já mencionado, foram as duas áreas objeto de estudo do presente trabalho. Assim, a seguir, será realizada uma caracterização de ambas as áreas protegidas, apresentando sua localização, resumo das características ambientais, histórico e características de visitação e uso público.

1.5.1. PETAR

Figura 2 – Localização e limites do PETAR

Fonte: PROTECTED PLANET, 2013.

O Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira, mais conhecido por sua sigla PETAR, está localizado na região sul do Estado de São Paulo, na Região do Vale do Ribeira, em áreas dos municípios de Iporanga e Apiaí, conforme figura 2. Ele tem uma área total de 35.772,5 hectares e protege um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica do país. A região do Vale do Ribeira é também uma das mais importantes áreas cársticas do mundo, com uma grande quantidade de cavidades naturais, que se constituem como os principais atrativos do PETAR, como por exemplo, a caverna Temimina, apresentada na figura 3 (SÃO PAULO, 2010b).

Figura 3 – Caverna Temimina

Legenda: localizada no Núcleo Caboclos, PETAR, um dos principais atrativos do Parque, possui grande beleza cênica com paredões calcários e conduto de grandes dimensões em meio à vegetação bem preservada de Mata Atlântica (SÃO PAULO, 2012a).

Fonte: Autoria própria, 2012.

A região onde o Parque está inserido é reconhecida também como um dos maiores contínuos de Mata Atlântica do país, o chamado contínuo do Paranapiacaba. O PETAR, em conjunto com mais cinco áreas protegidas, forma o Mosaico de Unidades de Conservação do Paranapiacaba, decretado pelo governo do Estado de São Paulo em 2012 (SÃO PAULO, 2012d), composto pelo Parque Estadual Intervales, Parque Estadual Carlos Botelho, Parque Estadual Nascentes do Paranapanema, Estação Ecológica de Xitué e Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar, além do próprio PETAR.

Cabe destacar também que tanto o Parque quanto o contínuo de Paranapiacaba foram declarados, em 1991, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e, posteriormente, em 1999, como um dos Sítios do Patrimônio Natural da Humanidade (SÃO PAULO, 2010b).

Em 1958 o Parque foi criado, por meio do Decreto Estadual n.º 32.283, como Parque Estadual do Alto Ribeira (PEAR), se configurando como uma das primeiras Unidades de Conservação do Estado de São Paulo. Em 1960, uma nova lei foi editada, n.º 5.973, e alterou o nome da área para Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR), pelo qual é conhecido até hoje. A adição do termo “turístico” ao nome do Parque demonstra a vocação desta área para as atividades de uso público, que datam desde a sua criação (SÃO PAULO, 2010b).

Atualmente, o PETAR é administrado pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, órgão vinculado a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, conforme estabelecido pelo Decreto Estadual n.º 51.453/06 (SÃO PAULO, 2006a), que cria o Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR), alterado pelo Decreto Estadual n.º 54.079/09 (SÃO PAULO, 2009a). Internamente, o Parque está dividido em quatro núcleos distintos (Santana, Ouro Grosso, Caboclos e Casa de Pedra), que oferecem uma estrutura para o desenvolvimento das atividades de proteção e fiscalização, pesquisa e visitação. O quadro 1, a seguir, apresenta a ficha técnica da unidade, contendo um resumo de suas principais características.

Quadro 1 – Ficha técnica do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR

Instrumento de Criação	Decreto Estadual n.º 32.283, de 19 de maio de 1958, alterado pela Lei Estadual n.º 5.973, de 23 de novembro de 1960
Área da UC	35.772,5 ha
Municípios	Apiaí (10.048,26 ha) Iporanga (25.829,02 ha)
Vegetação	Predomina floresta ombrófila densa sobre solo cárstico, compondo o maior representante de tal variedade de floresta no país. Durante a elaboração do Plano de Manejo foram catalogadas 742 espécies vegetais.
Fauna	A grande heterogeneidade de tipos vegetacionais propicia a ocorrência de composições faunísticas distintas e uma elevada riqueza de espécies dos diferentes grupos da fauna, incluindo 78 espécies de peixes, 60 espécies de anfíbios, 31 espécies de répteis, 319 espécies de aves, 93 espécies de pequenos mamíferos e 22 espécies de grandes e médios mamíferos. Destaca-se o bagre-cego do Ribeira de Iguape, espécie símbolo do Parque.
Atrativos	Trilhas de curta e média duração com diferentes graus de dificuldades dão acesso a cachoeiras, cavernas, sítios arqueológicos e sambaquis caminhando por trechos de floresta em bom estado de conservação. Entre as cavernas se encontram a Casa de Pedra, com o maior pórtico de caverna do planeta (215m de altura), e a Santana, uma das maiores e mais ornamentadas do Estado. Destaca-se a Trilha do Betari, que segue o rio formando ao longo do seu curso diversas piscinas naturais e cachoeiras, os sambaquis na caverna Morro Preto e as ruínas da primeira usina de fundição de chumbo do Brasil no Núcleo Caboclos.
Atividades de uso público	Caminhada em trilha, espeleoturismo, banho de cachoeira, observação de fauna e interpretação ambiental
Infraestrutura de uso público	Alojamento para pesquisa, área para <i>camping</i> , estacionamento, centro de visitantes e área para piquenique
Ingressos e taxas	Ingresso R\$ 9,00 Taxa <i>camping</i> R\$ 12,00
Visitantes	38.000/ano

Fonte: Modificado de SÃO PAULO, 2010b.

A visitação se concentra nos núcleos Santana e Ouro Grosso, locais de fácil acesso e atrativos que não exigem muito esforço físico para serem

alcançados, com ampla oferta de meios de hospedagem e equipamentos de alimentação em seus arredores. O Parque está entre as 10 UCs mais visitadas, entre aquelas administradas pela Fundação Florestal, tendo recebido quase 40.000 visitantes em 2013 (SÃO PAULO, 2014a). Esse número voltou aos patamares de visitação do início dos anos 2000, após uma queda acentuada em 2008, reflexo do embargo das cavernas efetuado pelo IBAMA, em função das mesmas não possuírem Planos de Manejo Espeleológico (SÃO PAULO, 2010b). Doze cavernas foram reabertas ao público dois meses após o fechamento, por meio de planos emergenciais que integraram um Termo de Ajustamento de Conduta, mencionado anteriormente, porém a visitação só voltou a crescer em 2011, conforme apontado na figura 4.

Fonte: SÃO PAULO, 2014a.

A estrutura de uso público do PETAR foi objeto de investimentos do governo em 2010, no âmbito do Projeto de Ecoturismo na Mata Atlântica, que será apresentado a seguir. O núcleo Santana foi revitalizado e recebeu mais de R\$ 1,5 milhão para a construção de um novo centro de visitantes, incluindo uma lanchonete e uma loja de artesanato, a recuperação das trilhas, a implantação de sinalização, entre outras estruturas. Após a finalização das obras, as operações da lanchonete e da loja de artesanato foram concedidas a associações de moradores locais (SÃO PAULO 2013e). Entretanto, após alguns anos, as operações foram encerradas e o centro de visitantes está fechado desde então.

O núcleo Ouro Grosso também possui um centro de visitantes e um alojamento para pesquisadores. Já o núcleo Caboclos oferece uma área de *camping* para os visitantes, o único disponível no interior de Unidades de Conservação paulistas. Apesar disso, o mesmo não é muito procurado, tendo recebido, aproximadamente, 250 campistas no primeiro semestre de 2010. Finalmente, o núcleo Casa de Pedra possui apenas uma base de fiscalização que também funciona como espaço de recepção dos visitantes (SÃO PAULO, 2010b).

1.5.2. Strathcona Provincial Park

O *Strathcona Provincial Park* é o Parque mais antigo da província de British Columbia, criado em 1911 por meio do *Strathcona Park Act*. Ele está localizado no centro da Ilha de Vancouver, na porção sudoeste da província, próximo às cidades de Courtenay e Campbell River, a leste, e Gold River, a oeste, de acordo com a figura 5, a seguir (BC PARKS, 1993).

O Parque possui uma área total de 245.807 hectares e tem um papel fundamental na proteção do meio ambiente da cadeia de montanhas da Ilha de Vancouver. Preserva também atributos únicos como, por exemplo, o pico mais alto da Ilha de Vancouver, o *The Golden Hinde* (2.228m), o glaciar Comox e a cachoeira Della, a mais alta queda d'água do Canadá com 440m de altitude (BC PARKS, 2001).

Figura 5 – Localização e limites do Strathcona Provincial Park

Fonte: Modificado de PROTECTED PLANET, 2013.

Em 1965, uma área de aproximadamente 3.300 ha, na região central da UC foi separada e reclassificada como Parque classe B, categoria menos restritiva, recebendo o nome de Strathcona-Westmin *Provincial Park*. Essa alteração foi feita em decorrência do potencial para mineração de zinco, cobre, ouro e prata nessa região. Após o fechamento da mineração, essa área deverá ser reintegrada ao Strathcona *Provincial Park*. Essas atividades de mineração causaram impactos diretos no ecossistema da região, além daqueles resultantes da própria exploração do minério. O Plano de Manejo (BC PARKS, 1993) destaca ainda a questão da qualidade da água utilizada na atividade e o barulho dos exaustores.

Figura 6 – Forbidden Plateau, Strathcona *Provincial Park*

Legenda: área onde está instalado um dos centros de visitantes disponíveis no Parque e que concentra grande parte das estruturas de visitação.

Fonte: Autoria própria, 2013.

Duas áreas concentram a maior parte da infraestrutura voltada para a visitação, o Lago Buttle e seus arredores e o Forbidden Plateau (figura 6). O restante do Parque possui poucas intervenções e é mais procurado por visitantes em busca de locais mais selvagens. De acordo com o zoneamento do Plano de Manejo do Parque (BC PARKS, 1993), 75% do total de sua área integra a zona de categoria mais restritiva. Um resumo das principais informações dessa área protegida está apresentado no quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Ficha técnica do Strathcona *Provincial Park*

Instrumento de Criação	Strathcona <i>Park Act</i> de 1911
Área da UC	245.807 ha
Municípios	Courtenay Campbell River Gold River
Vegetação	Cedro vermelho ocidental, abeto de Douglas, abeto grande, abeto amabilis e cicuta ocidental cobrem grande parte dos vales do Parque e das encostas mais baixas da montanha. As áreas sub-alpinas são ocupadas por abetos sub-alpino, cicuta de montanha e zimbro rasteiro.
Fauna	O Parque tem uma grande população de veados e um número significativo de alces, enquanto lobos e pumas, embora presentes, raramente são vistos. Entre as aves residentes incluem o chapim castanho, o wren e kinglet de inverno, bem como o gaio cinza e o pombo rabo de leque. No Parque também são encontrados numerosos perdizes azuis, perdiz de babados e um número limitado de lagópode de cauda branca, espécie endêmica da Ilha de Vancouver.
Atrativos	O Parque possui trilhas de pequena, média e longa duração, que levam a diversos atrativos como cachoeiras, montanhas e lagos. O Parque também oferece oportunidades para pesca, <i>camping</i> e passeios de barco. Entre os principais atrativos destacam-se o The Golden Hinde, pico mais alto da Ilha de Vancouver, a cachoeira Della, mais alta do Canadá, com 440m, o lago Buttle e o Forbidden Plateau.
Atividades de uso público	Canoagem, escalada, ciclismo, pesca de anzol, caminhada em trilha, cavalgada, caça, interpretação ambiental, passeio com animais de estimação, banho de rio e/ou lago, esqui aquático, observação de fauna, windsurfe, esqui <i>cross-country</i> , caminhada na neve,
Infraestrutura de uso público	Rampa de acesso ao lago, hospedaria, área para <i>camping</i> , estacionamento, centro de visitantes, área para piquenique, banheiro, playground e <i>camping</i> selvagem.
Ingressos e taxas	Ingresso – gratuito Taxa <i>camping</i> CA\$ 10,00 a CA\$ 30,00
Visitantes	136.094 / ano

Fonte: Modificado de BC PARKS, 1993.

Embora o *Strathcona Provincial Park* possua uma visitação significativa, aproximadamente 180 mil pessoas em 2012/13, ele não está entre as áreas protegidas mais visitadas de British Columbia (BC PARKS, 2013a). O *BC Parks* administra unidades que recebem mais de 1 milhão de visitantes por ano, como é o caso do *Cypress Park* (1.443.162) e o *E.C. Manning Park* (1.006.492). Do total dos frequentadores em *Strathcona* apontados no quadro 2, a grande maioria são visitantes de um dia, enquanto aproximadamente 34 mil são campistas. A figura 7, a seguir, apresenta os números de visitação nos últimos anos. A grande variação entre alguns anos pode ser justificada pela influência das condições climáticas, já o crescimento do último ano é explicado pelo fato de terem sido instalados contadores de pessoas em novas trilhas (BC PARKS, 2013a).

Figura 7 – Número de visitantes no *Strathcona Provincial Park* 2007/08 – 2012/13

Fonte: BC PARKS, 2013a.

Conforme citado anteriormente, as estruturas de uso público se concentram no Lago Buttle e no Forbidden Plateau. Ambos os locais possuem áreas para *camping*, com estrutura operada por uma empresa privada. Nesses locais também existem centros de visitantes, operados por uma organização não-governamental voluntária chamada *Strathcona Wilderness Institute*, que provê os serviços de informação e interpretação ambiental aos visitantes. A região central do Parque, chamada de *backcountry*, onde não existe nenhum tipo de estrutura, também possibilita a prática do *camping*, desde que o visitante obtenha uma autorização prévia (*permit*) da gestão da UC. A manutenção dessa região também é realizada por uma empresa privada, incluindo a manutenção das trilhas.

As empresas que operam os serviços de recreação são conhecidas como *Park Facility Operators* (PFO). Atualmente, o Strathcona *Park* possui dois contratos, um para a manutenção e operação das áreas de uso intensivo, conhecidas como *frontcountry*, e outra para o *backcountry*, a RLC *Park Services* e a *Windy Park Operations*, respectivamente (SPPAC, 2013).

O *BC Parks* é a instituição da província de British Columbia responsável pela gestão das áreas protegidas, incluindo o Strathcona *Provincial Park*, conforme apresentado no item 2.3.2.1.

2 Bases teóricas e conceituais

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as bases teóricas e conceituais para o desenvolvimento da dissertação, a partir de uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas, envolvendo a sua conceituação, os processos para sua produção e os critérios para a avaliação dos seus resultados, destacando suas relações com os objetivos da pesquisa.

Serão discutidos também os diferentes conceitos de áreas protegidas, partindo de uma visão internacional baseada, principalmente, nas definições da IUCN, passando para o estudo das especificidades do Brasil e do Canadá. O capítulo finaliza com a apresentação das políticas públicas identificadas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil, no Estado de São Paulo e no PETAR, bem como no Canadá, na província de British Columbia e no Strathcona *Provincial Park*.

2.1. Políticas públicas

Em português, assim como em espanhol ou francês, o termo “política” é utilizado para se referir tanto a políticas públicas, objeto de estudo do presente capítulo, quanto à política em um sentido mais amplo. Já o idioma inglês apresenta duas palavras diferentes para expressar essas ideias que, embora tenham significados dispares, são diretamente relacionadas e interdependentes: *policy* (política pública) e *politics* (política).

De modo geral, para iniciar a discussão sobre políticas públicas, a definição apresentada pela Organização das Nações Unidas (2013) se mostra abrangente e objetiva o suficiente:

A estrutura organizada de objetivos e fundamentos para programas governamentais que lidam com determinados problemas sociais. O conjunto de programas aprovado e implementado pelo governo⁵ (tradução nossa).

⁵ *The organizing framework of purposes and rationales for government programs that deal with specified societal problems. The complex of programs enacted and implemented by the government.*

Nesse sentido, têm-se como exemplos de políticas públicas as Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação (BRASIL, 2006) e o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas (SÃO PAULO, 1986), que se configuram como ações e programas aprovados e implementados pelo governo com o foco nas áreas protegidas do país e do Estado e que serão analisados no item 2.3.

Por outro lado, política é o termo que designa o espaço de competência eleitoral e as dinâmicas clássicas de representação político-partidária, e pode ser entendido como a busca para se estabelecer ou bloquear as políticas públicas sobre determinados temas, ou de influir sobre elas (LAHERA, 2006).

Apesar de as definições serem distintas entre si, ambos os conceitos apresentam uma relação direta e se influenciam de maneira recíproca. Pode-se dizer, em resumo, que parte fundamental de qualquer governo se refere à elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas.

Alguns autores complexizam a análise das políticas públicas e, conseqüentemente, a sua definição. Pierre Muller (2002) discute o assunto do ponto de vista dos conflitos entre os diferentes atores envolvidos. Para o autor, quando um determinado setor da sociedade percebe que sua situação atual não condiz com o desejado, ele irá pressionar o governo, que responderá por meio de políticas públicas. Assim, para Muller (2002, p.48) política pública é o “processo de mediação social, na medida em que o objeto de cada política pública é tratar dos desajustes que podem ocorrer entre um setor e outros setores, ou entre um setor e a sociedade⁶” (tradução nossa).

Esses desajustes citados pelo autor podem ser gerados, entre outras formas, pelo desenvolvimento de cada setor, que vai transformando as suas relações com outros setores ou com a sociedade como um todo. De modo a exemplificar o conceito proposto, pode-se citar o desenvolvimento do setor turístico, que vai gerar impactos em diversos outros setores, como, por

⁶ *proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global.*

exemplo, transportes, agricultura e meio ambiente, ou seja, em todos os setores direta ou indiretamente relacionados aos elos constituintes de sua cadeia produtiva. Por outro lado, o setor turístico também é impactado pelo desenvolvimento desses mesmos setores.

Outra definição, que se relaciona diretamente com os objetivos do presente estudo, é aquela proposta por Gilles Massardier (2003, p.84):

Política pública é um conjunto de ações múltiplas, mais ou menos coordenadas, um processo de produção de dispositivos tangíveis de gestão de um campo da vida social coletivamente assumido.

Massardier (2003) aponta questões já abordadas pelas definições apresentadas anteriormente, e vai além, destacando que as ações desenvolvidas pelo governo podem ser mais ou menos coordenadas, ou seja, não se tratam necessariamente de ações planejadas em conjunto e desempenhadas dentro de um plano ou uma política pública estruturada. Elas podem ser atos executados pelo poder público que, embora não demonstrem uma unicidade, apontam uma direção que pode ser identificada. Outro ponto ressaltado pelo autor é a produção de dispositivos tangíveis, que podem ser instrumentos normativos reconhecidos como leis, decretos ou planos, mas podem também se apresentar sob outros formatos, como, por exemplo, programas ou projetos, que demonstrem um direcionamento do governo. O último ponto de destaque dessa definição é o que o autor chama de campo da vida social coletivamente assumido, neste caso se referindo a qualquer setor reconhecido pela sociedade.

A conceituação de políticas públicas é discutida entre diversos autores atualmente, sendo que cada um apresenta um foco diferente. Porém entre todos é possível identificar pontos em comum ou que se complementam, e que podem ser sintetizados da seguinte maneira (SOUZA, 2006, p.36):

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Ou, como discute Muller (2002), política explícita e política implícita, que é a diferença entre o que o governo diz fazer e os interesses por trás de suas ações;

- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; e
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos e metas a serem alcançados.

De modo direto e resumido, no presente trabalho, política pública é entendida como as ações do governo, nesse caso específico, as ações do governo para desenvolver o uso público nas Unidades de Conservação. Essas ações são formalizadas e materializadas, ou, conforme destaca Massardier (2003), transformadas em dispositivos tangíveis, por meio dos atos normativos e programas e projetos desenvolvidos pelo Estado. Os dispositivos identificados e relacionados ao objeto deste trabalho serão apresentados no item 2.3.

Tão importante quanto entender e discutir o que é política pública é debater o processo de produção das políticas públicas: como funciona o processo de tomada de decisão, de elaboração das ações e de sua implantação e avaliação. Ou seja, como funciona o processo de gestão das políticas públicas.

De modo geral, os autores apresentam essas etapas mencionadas acima como um processo sequencial, em que cada ação é desenvolvida de forma encadeada com início, meio e fim. O processo inicia-se com a identificação de um problema, parte para a elaboração de uma ação que será executada, passando para a fase de avaliação antes do seu término com a resolução do problema. Porém, a realidade nem sempre se mostra tão sistemática e simplista conforme essa lógica. Algumas etapas podem ocorrer simultaneamente, em ordem inversa e até mesmo serem omissas (MULLER, 2002).

Nesse sentido, a proposta apresentada por Monnier (*apud* MULLER, 2002) se mostra mais compreensiva e adequada, ao apontar um processo de produção das políticas públicas na forma de um fluxo turbulento. Essa proposta mostra as etapas acontecendo de forma paralela e se modificando

continuamente, ressaltando o desvio entre o planejamento das ações, a sua implantação e os resultados e impactos que efetivamente foram gerados. O autor identifica três etapas (figura 8):

- A elaboração da ação. O que pode ser entendido como a fase de planejamento ou formulação da política pública;
- A implantação das ações planejadas. Acompanhada da sua constante revisão, frente à disponibilidade dos recursos e das relações entre os envolvidos; e
- A avaliação dos impactos. Fase onde poderá ser verificado o desvio dos resultados e impactos gerados após a implantação das políticas públicas.

Figura 8 – Desvio entre planejamento, implantação e resultados da política pública

Fonte: Adaptado de MONNIER, 1992

Outro ponto fundamental levantado por Muller (2002) é que a elaboração das políticas públicas é realizada com base na percepção que os diversos atores têm da realidade. Em função da complexidade e contradições dessa realidade, se faz necessário decodificá-la, ou sistematizar o processo, para que seja possível identificar os problemas e estabelecer as políticas públicas. Desta forma, esse processo de planejamento é realizado, não em cima da realidade, mas do que o autor chama de referencial das políticas públicas.

Tal fato, em conjunto com o fluxo turbulento mencionado anteriormente, contribui ainda mais para o desvio entre os resultados das

ações do poder público e os objetivos e as metas estabelecidos em seu planejamento.

O último ponto a ser discutido neste item diz respeito à avaliação dos resultados das políticas públicas. De modo geral, a avaliação de políticas públicas tem como foco a sua eficiência, ou seja, se as metas estabelecidas foram atingidas, quais os custos envolvidos e quais os impactos diretos e indiretos gerados durante o processo. Para se fazer uma análise dos resultados das políticas públicas e, principalmente, para se fazer uma comparação entre os resultados de políticas diferentes, conforme o objetivo da presente dissertação,

é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra. Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso (FIGUEIREDO et al., 1986, p.108).

Em suma, pode-se dizer que a análise das políticas públicas é a avaliação das ações do poder público. A forma como essa análise será desenvolvida na presente dissertação será melhor apresentada no item metodologia.

2.2. Áreas protegidas

Internacionalmente, o termo “áreas protegidas” é, talvez, o mais usual para designar espaços naturais especialmente protegidos, que no Brasil são mais conhecidos como Unidades de Conservação. Esse reconhecimento se dá, principalmente, pelas ações da *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), uma das associações internacionais mais atuantes que tratam sobre o assunto (SÃO PAULO, 2009b). A IUCN define áreas protegidas como:

um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, por meios legais ou outros instrumentos eficazes, para garantir a conservação da natureza e dos

serviços ambientais e valores culturais associados em longo prazo⁷ (DUDLEY, 2008, p.8, tradução nossa).

Em conjunto com essa definição, a IUCN estabeleceu também seis diferentes categorias de áreas protegidas, cada uma delas apresentando objetivos e características específicas, conforme demonstrado no quadro 3.

Quadro 3 – Categorias de áreas protegidas – IUCN

Categoria	Características	Objetivo principal
<i>Ia Strict Nature Reserve</i>	Áreas reservadas para proteger a biodiversidade e também, possivelmente, características geológicas / geomorfológicas, onde a visita pública, o uso e os impactos são estritamente controlados e limitados para garantir a proteção dos valores de conservação. Tais áreas protegidas podem servir como referências indispensáveis para a pesquisa científica e monitoramento.	Conservar regionalmente, nacionalmente ou globalmente ecossistemas exuberantes, espécies e / ou características da Geodiversidade: estes atributos deverão ter sido formados, em sua maior parte ou totalmente, por ação não humana e serão degradados ou destruídos se submetidos a qualquer uso, a não ser leve impacto humano.
<i>Ib. Wilderness Area</i>	Áreas geralmente grandes, não modificadas ou ligeiramente modificadas, que mantêm seu caráter natural e influência, sem ocupação humana permanente ou significativa, que são protegidos e gerenciados de modo a preservar sua condição natural.	Proteger a integridade ecológica em longo prazo de áreas naturais não influenciadas por uma atividade humana significativa, sem infraestrutura moderna e onde as forças e processos naturais predominam, para que as gerações atuais e futuras tenham a oportunidade de vivenciar tais áreas.

⁷ A clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.

Categoria	Características	Objetivo principal
II. <i>National Park</i>	Grandes áreas naturais ou quase naturais reservadas para proteger processos ecológicos em larga escala, em conjunto com espécies e ecossistemas característicos da região, que também forneçam uma base ambientalmente e culturalmente compatível com oportunidades espirituais, científicas, educacionais e recreativas para os visitantes.	Proteger a biodiversidade natural, em conjunto com sua estrutura ecológica relacionada, apoiando os processos ambientais, bem como promover a educação e recreação.
III. <i>Natural Monument</i>	Áreas reservadas para proteger um monumento natural específico, que pode ser uma paisagem, laje, caverna submarina, características geológicas, como uma caverna ou mesmo um recurso vivo, como um bosque antigo. Elas são, geralmente, pequenas áreas protegidas e muitas vezes possuem grande potencial de visitação.	Proteger atributos naturais específicos e extraordinários e sua biodiversidade e habitat associados.
IV. <i>Habitat / Species Management</i>	Áreas que visam proteger determinadas espécies ou habitats e sua gestão reflete essa prioridade. Muitas áreas protegidas de categoria IV necessitam de intervenções regulares para tratar dos requisitos particulares de cada espécie ou para manutenção dos habitats, mas esta não é uma exigência da categoria.	Manter, conservar e recuperar as espécies e os habitats.

Categoria	Características	Objetivo principal
V. <i>Protected Landscape / Seascape</i>	Áreas onde a interação entre as pessoas e a natureza ao longo do tempo produziu um espaço de caráter distinto com significativos valores ecológicos, biológicos, culturais e paisagísticos, e onde a salvaguarda da integridade dessa interação é vital para proteger e manter a conservação da área e da natureza e outros valores associados.	Proteger e manter a conservação de importantes paisagens terrestres e marinhas e da natureza e outros valores associados criados pelas interações com os seres humanos através de práticas tradicionais de gestão.
VI. <i>Protected Area with Sustainable Use of Natural Resources</i>	Áreas para conservação dos ecossistemas e habitats, juntamente com valores culturais associados e sistemas tradicionais de manejo dos recursos naturais. Elas são, geralmente, grandes com a maioria da área em uma condição natural, em que uma parte possui um manejo sustentável dos recursos naturais e onde o uso, de baixo impacto e não industrial, dos recursos naturais compatível com a conservação da natureza é visto como um dos principais objetivos da área.	Proteger os ecossistemas naturais e usar os recursos naturais de forma sustentável, quando a conservação e o uso sustentável puderem ser mutuamente benéficos.

Fonte: Modificado de DUDLEY, 2008.

Essa definição de áreas protegidas apresentada pela IUCN, assim como as suas diferentes categorias, é uma revisão da definição de 1994, que, após uma série de consultas, evoluiu para essa nova ideia, que pretende estabelecer um padrão global para o planejamento, a implantação e a gestão de áreas protegidas (DUDLEY, 2008).

A área protegida mais antiga do planeta ainda em operação é o Parque Nacional Bogd Khan Uul, criado na Mongólia em 1778 (OLMOS *apud* JORDÃO, 2011). Entretanto, conforme citado por diversos autores, o Parque Nacional de Yellowstone, decretado em 1872 nos Estados Unidos, pode ser

considerado o principal marco das áreas protegidas modernas no mundo (BRITO, 2003; DIEGUES, 1994; IUCN, 2004; MILANO, 2002). Apesar de ser considerado um exemplo de Parque Nacional moderno, os seus objetivos de criação foram distintos dos apresentados no quadro 3, segundo relembra a IUCN (2004, p.10) Yellowstone foi criado como “um Parque público ou campo de lazer para o benefício e a recreação das pessoas⁸” (tradução nossa). Pouco tempo antes, em 1864, o congresso norte-americano cedeu parte do que hoje é o Yosemite *National Park* (figura 9) para o Estado da Califórnia para uso público, refúgio e recreação (IUCN, 2004).

Figura 9 – Vale de Yosemite

Legenda: uma das primeiras áreas protegidas norte-americanas, ajudou a formar o conceito de natureza intocada.

Fonte: Autoria própria, 2013.

Schama (1996) enxerga a criação de Yosemite como uma busca por um santuário, um Jardim do Éden, que seria o antídoto para os venenos da sociedade industrial. O autor lembra as descrições de John Muir e as pinturas de Thomas Moran para representar o local como o Parque sagrado do oeste americano, que ajudaram a formar esse conceito de proteção do que se achava ser a natureza intocada. Diegues (1994) cita também a importância dos escritores românticos do século XIX na valorização da natureza selvagem como o paraíso perdido e, consequentemente, na criação de um modelo de áreas protegidas desabitadas.

Cabe destacar também a importância da criação dessas áreas protegidas e, por conseguinte, da preservação da natureza selvagem na formação de uma identidade norte-americana emergente, que sofria de um complexo de inferioridade em relação à produção cultural e as belas artes da Europa. O fortalecimento desse conceito de preservação ambiental

⁸ *as a public park or pleasuring ground for the benefit and enjoyment of the people.*

estimulou o debate entre a América e a Europa sobre naturalismo *versus* civilização (DAVENPORT; RAO, 2002).

Após a criação do primeiro Parque Nacional nos Estados Unidos, outros países também adotaram o modelo de áreas protegidas americano. O Canadá foi um dos primeiros, transformando uma região das Montanhas Rochosas no Banff *National Park*, em 1885 (CANADA, 2011). O Brasil foi criar o seu primeiro Parque Nacional apenas no século XX, mais especificamente em 1937, com o Parque Nacional de Itatiaia, na Serra da Mantiqueira, divisa dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais (URBAN, 1998).

Como já apresentado, Yellowstone *National Park* iniciou o processo de criação das áreas protegidas modernas, porém é possível rastrear formas de proteção de áreas delimitadas em civilizações bem mais antigas. Os nobres assírios, por exemplo, já possuíam reservas específicas para praticar caça, montaria e técnicas de batalha por volta de 700 A.C. Na Grécia antiga foi criada a figura da *ágora*, praças públicas que eram conhecidas por suas fontes e caminhos sombreados, que já foram comparadas aos atuais parques urbanos (RUNTE, 2010). Santos (2004) lembra que os gregos foram um dos primeiros povos a considerarem a conservação dos elementos da natureza no processo de construção das cidades.

Os objetivos de criação das áreas protegidas vêm evoluindo desde então, partindo de espaços reservados ao usufruto de nobres, governantes e representantes da elite, e passando por locais para recreação e benefício da sociedade como um todo, no caso dos primeiros Parques Nacionais nos Estados Unidos. Runte (2010) ressalta que o conceito inicial de Parque Nacional era de que as maravilhas naturais não deveriam ser passadas a poucos aproveitadores, pelo contrário, deviam ser mantidas para toda a sociedade para sempre. O autor aponta que o conceito de áreas protegidas foi evoluindo gradativamente, incorporando conceitos de proteção da biodiversidade e dos diferentes ecossistemas. Essa evolução culminou com a definição proposta pela IUCN, já apresentada anteriormente, em que o critério de escolha de proteção expandiu dos chamados atrativos icônicos, como o vale de Yosemite ou as Cataratas de Iguaçu, com o único objetivo

de recreação, para a manutenção da biodiversidade, a pesquisa científica, a reprodução da fauna e flora, a manutenção de valores culturais, a utilização sustentável dos recursos, entre outros objetivos (OLIVEIRA, 2008). Porém, a definição ainda carrega valores do século XIX, principalmente no que diz respeito à exclusão ou à permanência das pessoas no interior dessas áreas.

Diferentes autores defendem cada um dos pontos de vista colocados. Diegues (1994) aponta que desde a criação do primeiro Parque Nacional, o modelo já sofreu críticas, principalmente por parte das populações indígenas dos EUA, um dos principais grupos afetados pela criação de áreas protegidas em locais historicamente habitados por eles. Ainda de acordo com o autor, é necessário conhecer melhor as relações entre a manutenção da diversidade biológica e a conservação da diversidade cultural, principalmente no que diz respeito às populações tradicionais e o papel do seu conhecimento e de suas formas de manejo na conservação do ambiente (DIEGUES, 2000). O autor propõe um novo critério para a escolha de áreas protegidas, não mais baseado na ideia de natureza intocada, mas

na concepção de paisagem ou mosaico de ecossistemas e *habitats*, constituindo um *continuum* entre porções de matas nativas até áreas de agricultura tradicional que, em muitos casos, constituem o território de comunidades tradicionais. Não se justifica retirar desse *continuum* as áreas menos tocadas pelo homem e engessá-las numa categoria tipo Parque Nacional (...) as comunidades locais poderiam responsabilizar-se pela proteção integral da porção de mata nativa (DIEGUES, 2000, p.42).

De modo a demonstrar que a relação entre homem e natureza não precisa ser considerada sempre devastadora, Schama (1996) destaca que os prados reluzentes do vale de Yosemite, que lembraram o paraíso perdido para os desbravadores do oeste americano, eram, na verdade, o resultado das queimadas praticadas pelos índios que habitavam a região.

Outros autores discordam dessa posição e defendem a ideia de áreas protegidas exclusivas, permitindo apenas a utilização indireta de seus recursos. Milano (2002) justifica sua posição de proteger espaços identificados contra as ações destrutivas do homem, lembrando que civilizações inteiras foram extintas por conta da exploração desenfreada dos

recursos naturais. Ele ressalta que leis e normas são criadas para proteger a sociedade dela mesma, assim como as áreas protegidas. Para o autor

As Unidades de Conservação existem para proteger a natureza, na sua maior amplitude possível, da sistemática agressão humana, seja esta decorrente de processos tecnológicos, econômicos, culturais e políticos modernos ou atuais, ou decorrentes de processos arcaicos ou tradicionais, ainda que para o benefício da própria humanidade. Também as Unidades de Conservação não foram pensadas e nem foram criadas para promover o desenvolvimento, ainda que, como consequência de sua existência com bom manejo, possam propiciá-lo (MILANO, 2002, p.206).

Uma das formas que a IUCN encontrou para tentar incorporar ambas as discussões apresentadas foi definir diferentes categorias de áreas protegidas, começando por aquelas com grande restrição de uso e ambiente natural pouco modificado até aquelas que permitem o uso sustentável de seus recursos e com o ambiente mais alterado, conforme o representado na figura 10, a seguir.

Figura 10 – Condições ambientais e as categorias de áreas protegidas

Fonte: DUDLEY, 2008, p.24.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em vigor no Brasil, e o *Network of Protected Areas*, existente no Canadá, também obedecem a essas diretrizes, com diferentes categorias de áreas protegidas,

que possibilita mais flexibilidade para os governos lidarem com as condições ambientais, políticas, econômicas e sociais de cada região (OLIVEIRA, 2008). Cada um dos sistemas possui categorias próprias, sendo que o canadense dispõe de uma maior variedade de áreas protegidas, conforme será apresentado nos próximos tópicos.

Todas as discussões em torno do conceito de áreas protegidas, seus objetivos e critérios para criação servem para reforçar a importância desses locais para a conservação do patrimônio natural. A IUCN ressalta que as áreas protegidas

são os alicerces de virtualmente todas as estratégias nacionais e internacionais de conservação, reservadas para manter o funcionamento dos ecossistemas naturais, para atuar como refúgios para as espécies e para manter os processos ecológicos que não podem sobreviver em áreas terrestres ou marinhas mais intensamente manejadas⁹ (DUDLEY, 2008, p.2, tradução nossa).

Por fim, para demonstrar a importância das áreas protegidas, sejam elas mais ou menos permissivas aos usos humanos, é importante destacar o crescimento do número dessas áreas concebidas ao redor do planeta desde a criação do *Yellowstone National Park*, em 1872, chegando a atingir quase 160.000 unidades em 2011, de acordo com dados do *World Database on Protected Areas* (WDPA, 2013).

Os próximos itens apresentam os conceitos de áreas protegidas no Brasil e no Canadá, bem como uma introdução sobre a legislação que versa a respeito do assunto nesses países, os seus sistemas de gestão e as categorias de Unidades de Conservação. Conforme já mencionado, ambos os países adotam critérios semelhantes aos propostos pela IUCN, tanto para gestão quanto para categorização das UCs, com algumas especificidades que serão melhor exploradas a seguir.

⁹ *are the cornerstones of virtually all national and international conservation strategies, set aside to maintain functioning natural ecosystems, to act as refuges for species and to maintain ecological processes that cannot survive in most intensely managed landscapes and seascapes.*

2.2.1. Brasil

A discussão sobre áreas protegidas no Brasil remonta ao início do século XIX, a partir de problemas relacionados aos impactos da atividade humana. Em 1861, com o objetivo de garantir a qualidade da água no Rio de Janeiro, D. Pedro II convocou o botânico Major Manuel Gomes Archer para reflorestar as matas ciliares do Maciço da Tijuca, que em 1961 deu origem ao Parque Nacional da Tijuca, uma das áreas protegidas mais visitadas do Brasil atualmente (SANTOS, 2004). Urban (1998) lembra que em 1876 o engenheiro André Rebouças, em seu artigo chamado “Parque Nacional”, motivado pela criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos EUA, propôs a criação de duas áreas no Brasil, a Ilha de Sant’Anna, do Bananal ou de Carnonaré, na Amazônia, e a do Guaiá, abrangendo desde as Sete Quedas até o Salto do Iguaçu, na divisa do Brasil com a Argentina e o Paraguai.

Apesar dessas propostas, o primeiro Parque brasileiro foi decretado apenas em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia. Porém, desde antes de sua criação até os dias de hoje, os legisladores do país desenvolveram um arcabouço normativo relativo à proteção do meio ambiente e às áreas protegidas no Brasil. Diversas leis foram criadas para estabelecer normas e regulamentos para diferentes categorias de áreas protegidas. Exemplos disso são (URBAN, 1998; GUATURA, 2000):

- Cartas Régias de 1796 e 1797, que declaram de propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos à borda da costa, ou dos rios que desemboquem imediatamente no mar e por onde as jangadas se possam conduzir as madeiras cortadas, até as praias;
- Implementação do Serviço Florestal do Brasil em 1926, para produção de mudas para reflorestamento, reflorestamento, estudos biológicos das essências e estudos da flora;
- Decreto Federal n.º 23.793/1934, que aprova o primeiro Código Florestal do país, que já previa a figura dos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais;
- Lei Federal n.º 4.771/1965 que institui o Código Florestal e prevê a criação de Parques, Reservas Biológicas e Florestas;

- Lei Federal n.º 6.902/1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental; e
- Lei Federal n.º 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente e prevê a criação de espaços especialmente protegidos como Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas.

Nesse contexto, em 18 de julho de 2000, foi sancionada a Lei Federal n.º 9.985, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências. O objetivo dessa nova Lei foi consolidar todos os atos normativos referentes às áreas protegidas no Brasil, bem como modernizar a gestão e o manejo das Unidades de Conservação do país (SÃO PAULO, 2009b).

O SNUC é constituído pelo conjunto das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais e busca, entre outras estratégias, um planejamento e gestão integrados dessas áreas. Ele tem os seguintes objetivos de acordo com a Lei n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000):

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Com a instituição do SNUC foi possível também homogeneizar os conceitos e definições relativos às áreas protegidas no Brasil, por meio da promulgação da Lei Federal todos os órgãos governamentais do país adotam a mesma definição de Unidade de Conservação que é entendida 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 (BRASIL, 2000).

As Unidades de Conservação são divididas em dois grandes grupos no Sistema Nacional: as de Proteção Integral, cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto¹⁰ dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei; e as de Uso Sustentável, que visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Ambos os grupos são divididos em categorias, sendo o primeiro composto por cinco tipos diferentes e o segundo por sete. As categorias são

¹⁰ aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

similares àquelas propostas pela IUCN, porém com algumas características específicas, conforme discriminado no quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Categorias de Unidades de Conservação - SNUC

Unidades de Proteção Integral	
Categoria	Descrição
Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.
Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais.
Parque Nacional	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, 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.
Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.
Refúgio de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.
Unidades de Uso Sustentável	
Área de Proteção Ambiental	Área em geral extensa, com um 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, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.
Área de Relevante Interesse Ecológico	Área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

Florestal Nacional	Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.
Reserva Extrativista	Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
Reserva de Fauna	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

Fonte: Modificado de BRASIL, 2000.

As categorias Parques Nacionais e Monumento Naturais são basicamente as mesmas daquelas propostas pela IUCN, utilizando inclusive a mesma nomenclatura. Outras, como as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Extrativistas, podem ser entendidas como variações da categoria VI da IUCN, *Managed Resource Protected Area*. De modo geral, as categorias propostas pelo SNUC, divididas em Proteção Integral e Uso Sustentável, também tentam dar conta das condições ambientais, políticas, econômicas e sociais das diferentes regiões, contemplando desde áreas nada ou pouco modificadas, chegando a envolver até mesmo áreas urbanas, no caso das Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

A coordenação do SNUC é realizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio dos seus órgãos executores, o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Atualmente, de acordo com o levantamento da *Inter-American Biodiversity Information Network* (IABIN, 2013), o Brasil possui 1.468 Unidades de Conservação entre todas as esferas de governo, o que representa uma proteção de 29,34% do total do território nacional. A figura 11, a seguir, apresenta as UCs cadastradas pelo Ministério do Meio Ambiente (2013) em seu Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.

Figura 11 – Áreas protegidas do Brasil

Fonte: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013.

No Estado de São Paulo, em 29 de dezembro de 2006, por meio do Decreto Estadual n.º 51.453, alterado pelo Decreto Estadual n.º 54.079/2009, foi instituído o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR (SÃO PAULO, 2006a). Da mesma forma como o SNUC, a criação do SIEFLOR teve como objetivos aperfeiçoar a gestão e otimizar as ações públicas de conservação (SÃO PAULO, 2009b).

O SIEFLOR, de acordo com o estabelecido pelo Decreto n.º 51.453/2006, em seu artigo 2º:

Art. 2º - O Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR é composto pelas Unidades de Conservação de proteção integral, pelas Florestas Estaduais, Estações Experimentais, Hortos e Viveiros Florestais, e outras áreas naturais protegidas, que tenham sido ou venham a ser criadas pelo Estado de São Paulo e estejam sob a administração do Instituto Florestal, da Secretaria do Meio Ambiente, e da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2006a).

O Sistema Estadual engloba aproximadamente 140 Unidades de Conservação, desde as primeiras áreas protegidas concebidas pelo Estado, como o atual Parque Estadual Alberto Loefgren, antigo Horto Florestal, criado em 1896, até o recém-instituído Parque Estadual Nascentes do Paranapanema, cujo decreto de criação, n.º 58.148, foi sancionado pelo governador em 21 de junho de 2012 (SÃO PAULO, 2012d).

Até 2006, a gestão da maioria das Unidades de Conservação estaduais paulistas era feita pelo Instituto Florestal, órgão cuja criação remonta a 1886, como a antiga Seção de Botânica da Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo (SÃO PAULO, 2012e). Após a instituição do novo Sistema Estadual, de modo geral, o IF ficou responsável pela gestão das Unidades de Produção, das Estações Experimentais e das Florestas Estaduais, enquanto a Fundação Florestal passou a gerir as demais categorias de UC estaduais (SÃO PAULO, 2006a).

Dentre as UCs integrantes do SIEFLOR, a FF é responsável pela gestão de 94 unidades, apresentadas na figura 12, incluindo o PETAR, objeto de estudo deste presente trabalho, já apresentado anteriormente.

Figura 12 – Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal

Fonte: SÃO PAULO, 2009f.

2.2.2. Canadá

O Canadá reconhece e adota a definição e o modelo de áreas protegidas proposto pela IUCN, apesar de possuir algumas categorias específicas. Nesse país as áreas protegidas federais são gerenciadas, de forma integrada, por três órgãos distintos, a saber (ENVIRONMENT CANADA, 2013):

- *Environment Canada*, responsável pelo gerenciamento das *National Wildlife Areas* e *Migratory Bird Sanctuaries*;
- *Fisheries and Oceans Canada*, gerencia as *Marine Protected Areas*, entre outras ações para a melhoria dos ecossistemas marinhos; e
- *Parks Canada*, instituição responsável pela gestão dos *National Parks* e *National Marine Conservation Areas*.

A seguir, como indicado no quadro 5, estão apresentadas as características de cada uma dessas categorias de áreas protegidas no âmbito federal.

Quadro 5 – Categorias de áreas protegidas no Canadá

Categoria	Características
<i>National Wildlife Areas</i>	Áreas criadas e geridas para fins de conservação da vida selvagem, pesquisa e interpretação.
<i>Migratory Bird Sanctuaries</i>	Áreas que fornecem refúgio seguro para as aves migratórias no ambiente terrestre e marinho.
<i>Marine Protected Areas</i>	Áreas ecologicamente significativas, com espécies e / ou características que necessitam de atenção especial.
<i>National Parks</i>	Importantes áreas naturais representativas do Canadá, protegidas por lei para o conhecimento público, apreciação e lazer, enquanto mantidas em perfeito estado para as futuras gerações.
<i>National Marine Conservation Areas</i>	Áreas marinhas manejadas para o uso sustentável e contendo zonas menores de alta proteção. Eles incluem o fundo do mar, a água, e quaisquer espécies que aí ocorrem. Eles podem também envolver zonas alagadas, estuários, ilhas e outras terras costeiras.

Fonte: ENVIRONMENT CANADA, 2013.

As três primeiras áreas têm um foco na conservação dos *habitats* de modo a proteger a fauna canadense, análogas as Reservas Biológicas

estabelecidas pelo SNUC, sendo que as *Marine Protected Areas* visam, principalmente, a manutenção das espécies para a produção pesqueira. As duas últimas, gerenciadas pela *Parks Canada*, são similares à categoria Parque Nacional proposta pela IUCN e também adotada pelo SNUC.

Cada uma dessas instituições possui sistemas integrados de gestão das áreas protegidas sob sua responsabilidade, chamados de *Network of Protected Areas*, que têm por objetivos planejar, implantar e gerenciar essas áreas de uma forma sistêmica e mais eficiente.

Além dessas categorias federais, o Canadá possui também outras, que totalizam quase 100 diferentes tipos, variando desde *Ecological Reserves* até *Community Parks* (ENVIRONMENT CANADA, 2013). O Canadá abriga 5.596 áreas protegidas, de acordo com dados da IABIN (2013). Apesar de ser um número bastante superior ao brasileiro, representa apenas 8,23% do total do território do país, contra quase 30% no Brasil. A figura 13 apresenta um mapa das Unidades de Conservação canadenses.

Figura 13 – Áreas protegidas do Canadá

Fonte: ENVIRONMENT CANADA, 2013.

Assim como o Brasil, o Canadá também possui áreas protegidas em outras esferas governamentais. Porém, tendo em vista a nomenclatura das subdivisões políticas do país, são chamados de *Provincial Protected Areas*. O *Strathcona Provincial Park*, objeto do estudo de caso deste trabalho, localizado na província de British Columbia, é administrado pelo *BC Parks*.

O *BC Parks* é a instituição responsável pela criação, gestão e conservação do sistema de *Ecological Reserves*, *Provincial Parks* e *Recreation Areas* localizadas na província de British Columbia. Esse sistema é formado por mais de 1.000 áreas protegidas, apresentadas na figura 14, pertencentes às diferentes categorias citadas, o que representa 14,4% do território da província (BC PARKS, 2014b). Nessa província, assim como em

outras províncias canadenses, existem três subcategorias de Parques estabelecidas pelo *Park Act* (BRITISH COLUMBIA, 2013a). O quadro 6 detalha cada uma das categorias de áreas protegidas administrada pelo *BC Parks*:

Quadro 6 – Categorias de áreas protegidas em British Columbia

Área protegida	Características
<i>Provincial Park - Class A</i>	Áreas dedicadas à conservação de seus ambientes naturais para a inspiração, o uso e lazer do público. São permitidas atividades de pastagem, corte de feno entre outros usos existentes antes da criação do Parque.
<i>Provincial Park - Class B</i>	Parques Classe B podem permitir uma ampla gama de atividades e usos, desde que tais usos não prejudiquem os seus aspectos de recreação.
<i>Provincial Park - Class C</i>	Similar ao Parque Classe A, porém deve ser gerido por um conselho local designado pelo ministro.
<i>Recreation Areas</i>	Diferem de Parques, na medida em que o ministro tem maior poder de decisão na concessão de licenças de uso na área. Elas estão em um processo de reavaliação para verificar se devem ser recategorizadas para Parque ou permitir o uso sustentável.
<i>Conservancies</i>	Essa categoria reconhece a importância das áreas para as Primeiras Nações (povos indígenas) para usos sociais, cerimoniais e culturais.
<i>Ecological Reserves</i>	O objetivo dessa categoria é preservar terras públicas para fins ecológicos. São as áreas juridicamente mais restritivas, sendo proibida qualquer atividade extrativista.
<i>Categorias do Environment and Land Use Act</i>	Os critérios de preservação e manutenção dos ecossistemas devem ser considerados na gestão do uso do solo e exploração dos recursos nas áreas protegidas criadas no âmbito desta lei (<i>Act</i>).

Fonte: BC PARKS, 2013b.

Figura 14 – Áreas protegidas de British Columbia

Fonte: Modificado de BRITISH COLUMBIA, 2010c.

2.3. Políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em áreas protegidas

Conforme já apresentado anteriormente, políticas públicas, em resumo, podem ser entendidas como as ações do poder público com um objetivo definido. Essas ações, como aponta Massardier (2003), podem ser mais ou menos coordenadas, sendo que as mesmas vêm, cada vez mais, tendo influência e participação dos demais envolvidos em sua formulação, implantação e em seu monitoramento.

Isso posto, neste capítulo serão apresentadas e analisadas as políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá e em seus respectivos Estados ou províncias, a saber: São Paulo e British Columbia. Durante a análise das políticas públicas, foi realizada também uma avaliação dos significados de

uso público em cada uma das esferas citadas. Destaca-se que o estudo de todas as políticas públicas discutidas neste item foi realizado por meio da técnica de análise de conteúdo, cujos resultados serão apresentados em capítulo específico.

Antes da análise das políticas públicas e dos diferentes entendimentos do conceito de uso público em áreas protegidas, cabe ressaltar a importância da visitação nessas unidades. Conforme citado anteriormente, dados do ICMBio mostram que o número de pessoas que ingressaram em Unidades de Conservação federais nos últimos anos vem crescendo no Brasil. Da mesma forma, as UCs estaduais paulistas, administradas pela Fundação Florestal, registraram um grande crescimento entre os anos de 2011 e 2012, partindo de aproximadamente 1,3 milhão de visitantes para 1,7 milhão (SÃO PAULO, 2014a).

Em British Columbia, apesar de não ter havido um crescimento na quantidade de visitantes nas áreas de proteção, o número se mantém estável desde 2006, com aproximadamente 20 milhões de pessoas por ano. Outro dado relevante é que 90% da população da província visitou alguma área protegida durante a vida (BC PARKS, 2014a). Tal dado demonstra a magnitude da atividade neste país em comparação ao Brasil.

A visitação em Unidades de Conservação pode ser entendida de duas formas diferentes, tendo em vista a definição de turismo constante da Lei Geral do Turismo, n.º 11.771/08:

Art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 01 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras (BRASIL, 2008a).

Assim, pessoas que têm a Unidade de Conservação em seu entorno habitual podem ser consideradas apenas visitantes, enquanto as demais, embora também classificadas como visitantes, integram a categoria dos turistas ou excursionistas. Essa diferenciação é importante, pois a relação entre esses dois grupos, comunidade local e turista, e a Unidade de Conservação é também distinta, como já apresentado anteriormente nas discussões entre Diegues (1994; 2000) e Milano (2002).

De modo geral, os turistas que buscam as áreas protegidas fazem parte de um segmento específico do turismo, chamado de ecoturismo, que é definido pela *The International Ecotourism Society* – TIES (1990) como “uma viagem responsável a áreas naturais, visando preservar o meio ambiente e promover o bem-estar da população local”. Diversos autores discutem os conceitos e definições do ecoturismo, alguns focam na conservação do meio ambiente, enquanto outros acrescentam também elementos socioculturais e econômicos. Para a Organização Mundial de Turismo (OMT)

Ecoturismo vai além do turismo de natureza, e ocorre em áreas naturais relativamente inalteradas, com o objetivo principal de admirá-las e aprender mais sobre elas. Ecoturismo implica que os operadores turísticos e os visitantes terão alguma responsabilidade com a destinação, reduzindo ou evitando impactos sobre as áreas visitadas. Ecoturismo deve contribuir para a conservação de áreas naturais e beneficiar a economia local, bem como gerar uma consciência de conservação entre os moradores e visitantes¹¹ (OMT, 2002, p. 18, tradução nossa).

No Brasil, a definição oficial desse segmento, a qual grande parte das políticas públicas faz referência e que, desta forma, será utilizada no presente estudo, é aquela apresentada no documento “Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo” como:

(...) um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (BRASIL, 1994, p.19).

Tanto a definição nacional quanto as internacionais, podem ser divididas em três componentes básicos: conservação do meio ambiente; conscientização ambiental dos visitantes; e envolvimento das comunidades locais (SÃO PAULO, 2010a). Esses três componentes servirão de enfoque

¹¹ *Ecotourism goes beyond nature tourism, and occurs in relatively undisturbed natural areas, for the main purpose of admiring them and learning more about them. Ecotourism implies that the tour operators and the visitors will have some responsibility towards the destination, reducing or avoiding impacts on the areas visited. Ecotourism should contribute to the conservation of natural areas, and contribute local economic benefits, as well as generating awareness of conservation among residents and visitors.*

para a avaliação dos resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação e serão melhor discutidos no item 3.

Consciência ambiental, de modo geral, é aqui entendida como a tendência de um indivíduo entender minimamente o funcionamento dos ambientes (naturais ou os quais usa cotidianamente) e considerar tais condições no seu processo de tomada de decisão, ou seja, de um indivíduo levar em consideração os impactos que suas ações podem causar ao meio ambiente. Essa definição se baseia nas atitudes comportamentais dos indivíduos, que é formada por diversos aspectos, como crenças, valores, conhecimento, entre outros. De modo a se operacionalizar o conceito, pode-se dizer que a consciência ambiental possui quatro dimensões: afetiva, cognitiva, comportamental e atitudinal. (SANCHEZ; LAFUENTE, 2010).

Com relação às comunidades locais, o foco das políticas públicas brasileiras tem sido o de envolvê-las na cadeia produtiva do ecoturismo. Esse envolvimento pode se dar de forma direta como, por exemplo, nos serviços turísticos (monitores ambientais, equipamentos de alimentação e meios de hospedagem), ou indireta, ou seja, nos serviços de apoio a atividade (agricultura, artesanato, entre outros). As políticas tratam também da participação comunitária na gestão das áreas protegidas, especialmente daquelas de uso sustentável. Além disso, as Unidades de Conservação acabam desempenhando um importante papel como espaços de lazer dessas comunidades, uma vez que, de modo geral, há reduzidas opções na região onde elas se inserem. Contudo, existem poucas ações do governo para incentivar o uso das UCs pelas populações locais. A análise detalhada de como o envolvimento das comunidades locais é abordado pelas políticas públicas será apresentada nos itens 2.3.1 e 2.3.2.

Outro fator que também corrobora para a avaliação do ecoturismo por meio desses três componentes é a lista de potenciais impactos da visitação em áreas protegidas elaborada pela IUCN (EAGLES et al., 2002), conforme apresentado no quadro 7. Apesar de a divisão não ser exatamente igual à proposta, os elementos apontados tem relação direta com os três componentes.

Quadro 7 – Impactos positivos da visitação em áreas protegidas

Item	Benefícios
Aumento das oportunidades econômicas	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta o emprego para comunidade local; - Aumenta a receita; - Estimula a criação de novas empresas; - Estimula os produtores locais; - Aumenta a captação de receitas para áreas protegidas e comunidades locais; - Gera maior arrecadação de impostos;
Proteção do patrimônio natural e cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Cria valor econômico e protege os recursos que de outra forma não seriam percebidos pelos residentes como valiosos, ou seriam vistos como custos ao invés de benefícios; - Transmite princípios de conservação, através de educação e interpretação; - Ajuda a comunicação e interpretação do patrimônio natural e cultural da região para os visitantes e comunidades locais, desta forma contribuindo para a formação de uma nova geração de consumidores responsáveis; - Melhora a infraestrutura, transporte e comunicação locais; - Subsidia a pesquisa e o desenvolvimento de boas práticas ambientais; - Promove valores estéticos, espirituais e outros relacionados com qualidade de vida;
Aumento da qualidade de vida	<ul style="list-style-type: none"> - Contribui para a educação ambiental dos visitantes e comunidades locais; - Contribui para o entendimento intercultural; - Contribui para o desenvolvimento da cultura, artesanato e artes; - Aumenta o nível educacional das comunidades locais; - Estimula a comunidade local aprender os idiomas e a cultura dos turistas estrangeiros; - Estimula a valorização da cultura local pelas suas comunidades;

Fonte: Modificado de EAGLES et al., 2002.

A visitação com objetivo de recreação, tanto dos moradores do entorno quanto dos turistas, é apenas uma das atividades relacionadas ao uso público em áreas protegidas, que envolve também a pesquisa científica e a educação e interpretação ambiental (DUDLEY, 2008). As UCs se apresentam como espaços privilegiados para a realização de pesquisas, uma vez que protegem os remanescentes de diversos ecossistemas. Desta forma, toda a produção do conhecimento sobre a UC, desenvolvida por

pesquisadores das mais diversas áreas integra essa categoria de uso público.

A educação e a interpretação ambiental, embora relacionadas, possuem conceitos distintos. A primeira está definida na Política Nacional de Educação Ambiental como

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

Já a interpretação ambiental pode ser entendida como

Uma atividade educativa que tem por objetivo revelar significados e relações por meio do uso de objetos originais, de experiências diretas com o meio e de materiais ilustrativos, em vez de simplesmente comunicar a informação literal¹² (TILDEN, 2007, p.33, tradução nossa).

A educação ambiental começou a se desenvolver no Estado de São Paulo na década de 1970, “com o intuito de atender às demandas para a utilização social das florestas para atividades de educação ambiental para professores e estudantes” (TABANEZ, 2000, p.4). Nesse sentido, o termo é mais comumente utilizado para designar atividades formais de educação desenvolvidas por instituições de ensino ou outros grupos organizados em visitas técnicas, estudos do meio ou de campo com o acompanhamento de monitores ambientais ou outros agentes disseminadores de conhecimento. Por sua vez, a interpretação ambiental tenta proporcionar o entendimento do ambiente natural, despertar a atenção e o interesse do visitante em relação ao meio ambiente, uma vez que o simples contato com a natureza em uma visita a uma área natural pode ser considerada uma forma de desenvolvimento da consciência ambiental (BRASIL, 2010c).

Ambos os públicos, pesquisadores e escolas ou grupos organizados, podem também ser incluídos como geradores dos benefícios citados no

¹² *An educational activity which aims to reveal meanings and relationships through the use of original objects, by firsthand experience, and by illustrative media, rather than simply to communicate factual information.*

quadro 7, embora em menor proporção, devido ao número de envolvidos nas atividades. Desse modo, a análise do uso público será concentrada nas atividades de recreação da população local e de ecoturismo.

Por fim, cumpre também ressaltar que a análise das políticas públicas está focada, principalmente, na categoria Parque, uma vez que as Unidades de Conservação escolhidas para o estudo de caso fazem parte deste grupo, conforme justificativa do presente trabalho.

2.3.1. Brasil

No Brasil, o ICMBio, órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente criado em 2007, é responsável por propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Ambas as instituições editaram alguns instrumentos para regulamentar o uso público nas Unidades de Conservação, a saber:

- Portaria MMA n.º 120, de 12 de abril de 2006, que aprova o documento “Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação” (BRASIL, 2006);
- Instrução Normativa ICMBio n.º 08, de 18 de setembro de 2008, que visa estabelecer normas e procedimentos para a prestação de serviços vinculados à visitação e ao turismo em Unidades de Conservação Federais por condutores de visitantes (BRASIL, 2008b);
- Portaria MMA n.º 366, de 07 de outubro de 2009, que define os preços para a cobrança de ingressos, serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes (BRASIL, 2009); e
- Portaria ICMBio n.º 135 de 20 de dezembro de 2010, que atualiza a tabela de preços para a cobrança de ingressos as Unidades de Conservação sob gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (BRASIL, 2010a).

Além desses instrumentos, de modo a compreender os objetivos e as ações do governo para regulamentar o uso público nas áreas protegidas

federais, é de fundamental importância, também, a análise do SNUC, instituído pela Lei Federal n.º 9.985/2000 (BRASIL, 2000), bem como o Decreto Federal que a regulamenta, n.º 4.340/2002 (BRASIL, 2002a), e do Decreto Federal n.º 84.017/1979 (BRASIL, 1979), que aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Foram analisados ainda outros documentos e ações desenvolvidas pelo ICMBio relacionados ao uso público em Unidades de Conservação, como o documento “Turismo nos Parques” (BRASIL, 2010b), que apresenta o plano de concessões para 12 Parques Nacionais, e os editais de licitação para a terceirização dos serviços lançados desde então.

Tendo em vista que as políticas públicas são, em sua maioria, ações do governo implantadas por meio de atos normativos, é importante apresentar uma rápida definição dos mesmos, bem como sua hierarquia, indicados no quadro 8. Conforme citado anteriormente, o sistema jurídico brasileiro é baseado no direito romano, onde os atos normativos (leis, decretos etc.) são a principal fonte de referência. O texto, elaborado pelos legisladores ou relatores, é a fonte do direito (PORTO, 2012).

Quadro 8 – Atos normativos - Brasil

Ato normativo	Definição
Lei ordinária	Ato normativo primário que contém, em regra, normas gerais e abstratas. Embora as Leis sejam definidas, normalmente, pela generalidade e abstração (Lei material), estas contêm, não raramente, normas singulares (Lei formal ou ato normativo de efeitos concretos).
Decreto	Ato administrativo da competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinado a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresse, explícito ou implícito, pela legislação.
Instrução normativa	Ato administrativo expedido pelos Ministros de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos.
Resolução	Ato administrativo expedido pelas altas autoridades do executivo, com exceção do Chefe do Executivo, para disciplinar matéria de sua competência específica. Seu efeito pode ser interno ou externo, conforme o campo de atuação da norma ou os destinatários da providência concreta.
Portaria	Instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência.

Fonte: Modificado de BRASIL, 2002b e MEIRELLES, 2002.

A seguir, é realizada uma apresentação de cada um desses instrumentos, destacando-se as principais referências ao uso público, iniciando-se pelo SNUC:

● SNUC

O SNUC, considerado o principal marco legal de Unidades de Conservação no Brasil, logo em seu artigo 4º, destaca o uso público como um de seus objetivos, por meio dos incisos:

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (BRASIL, 2000).

No artigo 5º são listadas as diretrizes que regem o Sistema. Destaca-se o inciso IV, que aponta a busca por apoio para o desenvolvimento do uso público.

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação (BRASIL, 2000).

O artigo 11 estabelece os objetivos específicos da categoria Parque, já apresentados anteriormente, e em seus parágrafos 2º e 3º ainda diz que:

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica 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 (BRASIL, 2000).

A partir do § 2º deste último artigo entende-se que o Plano de Manejo é o documento regulador da visitação pública nas áreas protegidas brasileiras, em conjunto com todas as demais normas estabelecidas pelas instituições competentes. O § 3º do artigo 27 estipula ainda um prazo de cinco anos para a elaboração do Plano de Manejo a partir da criação da unidade. O Plano de Manejo, de acordo com o artigo 2º do SNUC é o

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 (BRASIL, 2000).

A Lei Federal estabelece também, em seu artigo 29, que toda UC de proteção integral disporá de um Conselho Consultivo. Os Conselhos Consultivos são órgãos colegiados voltados a consolidar e legitimar o processo de planejamento e gestão participativos e vem estabelecendo-se como um importante canal de articulação e participação da sociedade civil (SÃO PAULO, 2010b).

- Decreto Federal n.º 4.340/2002 (BRASIL, 2002a)

O Decreto Federal que regulamenta o SNUC faz menção ao uso público em seu artigo 25, mais especificamente com relação a autorização para exploração de produtos e serviços.

Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às Unidades de Conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à Unidade de Conservação:

I - 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 (BRASIL, 2002a).

As competências dos Conselhos Consultivos também são elencadas por esse decreto, especificamente pelo seu artigo 20. Destacam-se aquelas voltadas a compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade e a manifestar-se sobre atividades potencialmente causadoras de impacto.

- Decreto Federal n.º 84.017/1979 (BRASIL, 1979)

Esse decreto aprova o regulamento de Parques Nacionais que, apesar da sua data de publicação, ainda é utilizado, principalmente, no que diz respeito ao zoneamento das Unidades de Conservação no país. As zonas propostas nesse decreto são ainda utilizadas como referência para a elaboração dos Planos de Manejo dos Parques e apresentam, entre outras informações, as atividades de uso público permitidas em cada uma das sete tipologias indicadas. Destaque ainda para o artigo 34º, que diz que as atividades de recreação devem ser, não apenas permitidas, como também incentivadas, desde que sejam realizadas sem perturbar o ambiente natural e sem desvirtuar as finalidades dos Parques Nacionais.

- Portaria MMA n.º 120/2006 (BRASIL, 2006)

O documento "Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação", elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2006, foi aprovado nesse mesmo ano por uma Portaria do próprio MMA, de modo a

formalizar o seu conteúdo como uma política pública e estabelecer a responsabilidade de implantação dessas diretrizes e princípios, bem como a sua avaliação, aos gestores das Unidades de Conservação.

Nessa publicação são apresentadas diretrizes relacionadas à visitação em Unidades de Conservação com diferentes objetivos e voltadas para diversos públicos. Como exemplo tem-se: diretrizes para os órgãos gestores de Unidades de Conservação; diretrizes para interpretação ambiental; diretrizes para participação das comunidades locais e populações tradicionais na gestão da visitação em UCs; diretrizes para a condução dos visitantes; diretrizes para atividades específicas, como caminhada, mergulho, *rafting*, voo livre, entre outras; recomendações para a prática responsável das atividades de visitação.

O objetivo do documento é “apresentar um conjunto de princípios, recomendações e diretrizes práticas, com vistas a ordenar a visitação em Unidades de Conservação” (BRASIL, 2006, p.9). De modo geral, pode-se dizer que o seu conteúdo tem uma preocupação em minimizar os impactos negativos da visitação no ambiente natural por meio do seu controle, não se atendo aos aspectos relacionados à satisfação do visitante e a sua conscientização ambiental.

- Instrução Normativa ICMBio n.º 08/2008 (BRASIL, 2008b)

O objetivo desse ato normativo é regulamentar a prestação de serviços vinculados à visitação e ao turismo em Unidades de Conservação federais por condutores de visitantes. Um dos principais destaques dessa instrução normativa é a não obrigatoriedade da contratação de condutores de visitantes em UCs, com exceção dos casos previstos pelo seu artigo 6º, quando prevê a adoção desse critério para

Artigo 6º - (...) garantir a integridade do patrimônio natural e sociocultural da mesma, para garantir o bem-estar e a segurança dos visitantes e das comunidades residentes ou para visitação em ambientes que necessitam de proteção especial (BRASIL, 2008b).

Outros pontos importantes são a adoção de um cadastro dos condutores nas Unidades de Conservação, para que a sua contratação possa

ser recomendada aos visitantes e a proposição de conteúdo mínimo para a capacitação desses profissionais. Esse conteúdo é dividido em três temas: meio ambiente e cultura; trabalho do condutor; e segurança e equipamentos.

- Portaria MMA n.º 366/2009 (BRASIL, 2009)

Essa Portaria, elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, apresenta os critérios, procedimentos e valores para a cobrança de ingressos nas Unidades de Conservação administradas pelo ICMBio. Apesar dos valores serem o principal objeto desse instrumento, é importante ressaltar os seus artigos 3º e 4º que instituem os descontos para os diferentes públicos, sendo os residentes do entorno os maiores beneficiários, com 90% de abatimento. Além disso, também são apresentados descontos com o objetivo de amenizar a sazonalidade, ou seja, para incentivar a visita na baixa temporada.

Outro ponto importante diz respeito ao estabelecimento de oito grupos de Unidades de Conservação com valores de ingresso diferentes, tendo em vista os níveis de implementação de cada unidade, bem como as suas peculiaridades.

- Portaria ICMBio n.º 135/2010 (BRASIL, 2010a)

Os valores estabelecidos pela Portaria MMA n.º 366/2009 foram atualizados por esta Portaria do ICMBio, conforme previsto no artigo 8º da primeira. Esses valores ainda são válidos até a presente data e variam de R\$ 3,30 (ingressos para moradores do entorno do PN Foz do Iguaçu, com desconto de 90%) a R\$ 130,00 (ingresso para o público em geral, sem desconto, para o PN Marinho de Fernando de Noronha).

- Turismo nos Parques (BRASIL, 2010b)

Apesar de não se tratar de um ato normativo, o documento “Turismo nos Parques” apresenta um plano de ação do ICMBio que pode ser entendido como uma política pública e que vem sendo colocado em prática nos últimos anos por meio de editais de licitações para as terceirizações nos Parques Nacionais brasileiros. Nele são apresentados planos de concessões

para serviços de apoio à visitação em 12 áreas protegidas: PN Iguaçu; PNM Abrolhos; PNM Fernando de Noronha; PN da Restinga de Jurubatiba; PN de Caparaó; PN Serra dos Órgãos; PN de Ubajara; PN de Sete Cidades; PN de Itatiaia; PN da Chapada dos Guimarães; PN da Tijuca; PN dos Lençóis Maranhenses.

Os principais serviços alvos de terceirização são: controle de acesso, equipamentos de alimentação, estacionamento; transporte interno; e meios de hospedagem. Algumas UCs já foram objeto de licitação como, por exemplo, PN da Tijuca, PN Serra dos Órgãos e PNM Abrolhos.

2.3.1.1. São Paulo

A Fundação Florestal, mencionada anteriormente, é o órgão vinculado à Secretaria do Meio Ambiente responsável, atualmente, pela administração de 94 Unidades de Conservação no Estado de São Paulo, tanto de proteção integral como de uso sustentável.

Conforme já apresentado, em dezembro de 2006 foi criado em São Paulo o Sistema Estadual de Florestas. Por meio do SIEFLOR, a gestão de grande parte das UCs do Estado passou a ser realizada pela Fundação Florestal, sendo que o Instituto Florestal, antigo órgão administrador dessas áreas, permaneceu responsável pelas chamadas Unidades de Produção, pelas Estações Experimentais e pela maioria das Florestas Estaduais, bem como pela pesquisa em todas as UCs (SÃO PAULO, 2006a).

Os objetivos desse novo sistema eram aperfeiçoar a gestão e otimizar as ações públicas de conservação por meio de uma maior agilidade e desburocratização dos processos de gestão das áreas protegidas. Isso porque a Fundação Florestal é um órgão da administração indireta do governo, diferente do Instituto Florestal que integra a administração direta.

Nesse sentido, desde 2007, a Fundação Florestal, que anteriormente era responsável apenas pela gestão do Parque Estadual Intervales, passou a administrar, inicialmente, 92 áreas protegidas. Essa ampliação do escopo de atuação foi acompanhada de um aumento do seu quadro de funcionários e também de seu orçamento, conforme apresentado no quadro 9.

Quadro 9 – Variação do orçamento, número de visitantes e número de funcionários da Fundação Florestal 2006 – 2014
(Valores em R\$)

Programa¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encargos gerais	173.725	344.822	197.609	55.014	3.955	---	---	---	---
Suporte administrativo	6.900.595	7.027.671	6.525.672	9.467.286	10.525.492	10.578.188	15.495.376	15.362.424	23.702.607
Gestão de áreas protegidas	13.679.821	14.120.312	46.018.839	55.110.556	40.020.603	114.301.185	130.481.003	147.906.553	121.534.797
Comunicação social	---	---	---	5.000.000	2.000.000	10	10	10	10
Total	20.754.141	21.492.805	52.742.120	69.632.856	52.550.050	124.879.383	145.976.389	163.268.987	145.237.414
Fonte do recurso¹									
Tesouro do Estado	7.485.341	16.428.985	25.755.910	47.339.326	34.596.010	73.796.513	70.560.419	100.375.707	99.237.414
Próprios	13.268.800	5.063.820	26.986.210	22.293.530	17.954.040	18.004.870	25.004.960	25.361.270	15.000.000
Operações de crédito	---	---	---	---	---	33.078.000	50.411.010	37.532.010	31.000.000
Total	20.754.141	21.492.805	52.742.120	69.632.856	52.550.050	124.879.383	145.976.389	163.268.987	145.237.414
Elemento de despesa¹									
Pessoal e encargos sociais	12.020.302	13.989.594	12.270.114	20.443.819	16.660.625	20.078.685	23.716.916	26.106.735	30.382.093
Outras despesas correntes	8.678.339	7.434.211	39.997.006	44.498.393	35.389.425	68.888.380	83.451.857	102.835.546	86.855.321
Investimentos	55.500	69.000	475.000	4.690.644	500.000	35.912.318	38.807.616	34.326.706	28.000.000
Total	20.754.141	21.492.805	52.742.120	69.632.856	52.550.050	124.879.383	145.976.389	163.268.987	145.237.414
Número de visitantes ²	N/A	N/A	857.227	859.135	1.217.639	1.317.249	1.668.933	1.430.695	N/A
Variação	---	---	---	0,2%	41,7%	8,2%	26,7%	-14,3%	---
Número de unidades de conservação ³	1	92	N/A	89	N/A	N/A	N/A	94	N/A
Número e funcionários ⁴	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	413	414	410	N/A
Orçamento por UC (R\$/UC)	20.754.141	233.617		782.392				1.736.904	

¹ SÃO PAULO, 2013a; SÃO PAULO, 2012b; SÃO PAULO, 2011a; SÃO PAULO, 2010c; SÃO PAULO, 2009c; SÃO PAULO, 2008b; SÃO PAULO, 2007b; SÃO PAULO, 2007a e SÃO PAULO, 2006b.

² SÃO PAULO, 2014a.

³ SÃO PAULO, 2014b; SÃO PAULO, 2009a e SÃO PAULO, 2006a.

⁴ SÃO PAULO, 2013b; SÃO PAULO, 2012c e SÃO PAULO, 2011b.

Como pode ser percebido, os recursos financeiros só receberam um aumento significativo em 2011, embora a FF já fosse responsável pelo número maior de áreas protegidas desde o início de 2007. É importante ressaltar que o número de funcionários apontados no quadro 9 é referente apenas àqueles vinculados à FF, e não representam o número de funcionários que trabalham diretamente com as Unidades de Conservação. Esse número é bastante superior, tendo em vista os servidores de outras instituições que também trabalham nas áreas protegidas, especialmente do Instituto Florestal.

Proporcionalmente, os recursos destinados à gestão das UCs tiveram uma queda acentuada entre os anos de 2006 e 2007, quando as mesmas passaram a ser administradas pela Fundação Florestal. Porém, em termos absolutos, o orçamento da instituição teve um aumento significativo, partindo de R\$ 20 milhões em 2006, chegando a alcançar R\$ 163 milhões em 2013, um aumento de 635%, já descontado a inflação acumulada no período.

Com relação às políticas públicas, pode-se entender que o SIEFLOR faz parte de uma alteração marcante na gestão das Unidades de Conservação. Essa alteração também teve uma repercussão nas políticas voltadas ao uso público, conforme será apresentado a seguir.

Foram identificados diversos instrumentos legais que traçam o que se pode entender por uma política pública para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação nesse Estado, sendo apenas uma Resolução anterior à mudança do Sistema Estadual de Florestas, conforme lista apresentada a seguir.

- Resolução SMA n.º 32, de 31 de março de 1998, regulamenta a visitação pública e credenciamento de guias, agências, operadoras e monitores ambientais para o ecoturismo e educação ambiental nas Unidades de Conservação do Estado (SÃO PAULO, 1998);
- Resolução SMA n.º 59, de 27 de agosto de 2008, regulamenta os procedimentos administrativos de gestão e fiscalização do uso público nas Unidades de Conservação de proteção integral do

Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo e dá outras providências (SÃO PAULO, 2008a);

- Resolução SMA n.º 61, de 3 de setembro de 2008, dispõe sobre a criação do Conselho Consultivo de Ecoturismo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, suas atribuições e dá outras providências (SÃO PAULO, 2008c);
- Resolução SMA n.º 32, de 11 de maio de 2010, dispõe sobre infrações e sanções administrativas ambientais e procedimentos administrativos para imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA (SÃO PAULO, 2010d);
- Portaria Normativa F.F. n.º 73, de 27 de fevereiro de 2009, estabelece roteiro para elaboração do Plano Emergencial de Uso Público para as Unidades de Conservação com atividades consolidadas de visitação pública (SÃO PAULO, 2009d);
- Portaria Normativa F.F. n.º 152, de 15 de março de 2011, estabelece roteiro para elaboração do Plano de Gestão de Riscos e de Contingências para as Unidades de Conservação de proteção integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2011d);
- Portaria Normativa F.F. n.º 153, de 18 de abril de 2011, dispõe sobre a atividade de *rafting* nas Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal (SÃO PAULO, 2011e);
- Portaria Normativa F.F. n.º 182, de 24 de abril de 2013, dispõe sobre o horário de visitação pública nas Unidades de Conservação sob gestão da Fundação Florestal (SÃO PAULO, 2013f);
- Portaria Normativa F.F. n.º 183, de 23 de abril de 2013, dispõe sobre critérios para utilização de bicicletas no interior das Unidades de Conservação sob gestão da Fundação Florestal (SÃO PAULO, 2013g); e
- Portaria Normativa F.F. n.º 191, de 30 de agosto de 2013, dispõe sobre o Sistema de Cobrança de Ingressos, serviços e utilização de dependências e equipamentos instalados nas unidades administradas pela Fundação Florestal (SÃO PAULO, 2013h).

É importante destacar que, embora existam poucos instrumentos normativos editados antes do SIEFLOR, o Instituto Florestal já vinha discutindo o uso público, bem como implantando experiências práticas, desde o final da década de 1970. Exemplo disso é o Programa da Estação Experimental de Assis, iniciado em 1978 (TABANEZ, 2000). Além disso, foram realizados eventos de capacitação do público interno do IF, bem como criados Grupos de Trabalho para desenvolver estudos e atividades relacionados ao tema, como pode ser verificado em diversas Portarias do Diretor Geral do IF, como a Portaria de 18/07/1983, que cria o Grupo de Trabalho para desenvolver estudos referentes ao planejamento e implantação de áreas de lazer e educação ambiental (SÃO PAULO, 1983).

Existem, ainda, mais duas Portarias editadas pela Fundação Florestal que tratam sobre o uso público em Unidades de Conservação específicas e, desta forma, não serão analisadas em profundidade no presente estudo. São elas: Portaria Normativa FF n.º 75/2009, que dispõe sobre a atividade de escalada em rocha no Parque Estadual do Jaraguá (SÃO PAULO, 2009e); e Portaria Normativa FF n.º 178/2013, que dispõe sobre a atividade de mergulho autônomo nas Unidades de Conservação de Proteção Integral administradas pela Fundação Florestal, aplicável apenas ao Parque Estadual Marinho da Laje de Santos (SÃO PAULO, 2013i).

Foram analisados também outros marcos legais estaduais que fazem referência ao objeto do presente estudo, a saber: Decreto Estadual n.º 25.341, de 4 de junho de 1986, que aprova o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas (SÃO PAULO, 1986); e o Decreto Estadual n.º 57.401, de 6 de outubro de 2011, que institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá providências correlatas (SÃO PAULO, 2011c).

De modo a compreender as políticas públicas paulistas, foram avaliados ainda os programas e projetos desenvolvidos pela Secretaria do Meio Ambiente e pela Fundação Florestal relacionados ao uso público, especialmente o Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na Região da

Mata Atlântica no Estado de São Paulo e o Programa Trilhas de São Paulo (SÃO PAULO, 2014c).

A seguir são apresentados cada um dos atos normativos relacionados ao uso público em Unidades de Conservação em vigor no Estado de São Paulo. A apresentação está organizada de forma cronológica, do mais antigo ao mais recente.

- Decreto Estadual n.º 25.341/1986 (SÃO PAULO, 1986)

O regulamento de Parques Estaduais de São Paulo é, basicamente, uma adequação do Regulamento de Parques Nacionais, já apresentado anteriormente, para o Estado de São Paulo. As diferenças dizem respeito a citação do Instituto Florestal como órgão administrador dessa categoria de UC paulista. Cumpre lembrar que tal fato foi alterado pelo Decreto Estadual n.º 51.453/2006, que institui o SIEFLOR e passou a administração dos Parques Estaduais para a Fundação Florestal.

- Resolução SMA n.º 32/1998 (SÃO PAULO, 1998)

O objetivo dessa Resolução é regulamentar a visitação pública e o credenciamento dos prestadores de serviço de uso público em Unidades de Conservação. Alguns artigos dessa Resolução foram revogados, não de forma tácita, pela Resolução SMA n.º 59/2008, que será apresentada a seguir, como por exemplo, a criação da Comissão SMA de Visitação Pública em Unidades de Conservação. Porém, os artigos referentes à atividade do monitor ambiental, também chamado de condutor pelo ICMBio, continuam em vigor, principalmente no que diz respeito aos cursos de formação desses profissionais e à grade curricular mínima obrigatória.

- Resolução SMA n.º 59/2008 (SÃO PAULO, 2008a)

Essa Resolução é o principal ato normativo de uso público no Estado de São Paulo. Ela versa sobre diversos assuntos relacionados ao tema, tendo sido publicada após a instituição do SIEFLOR, em 2006, e tem como um de seus objetivos justamente a adequação da gestão do uso público ao novo Sistema de Unidades de Conservação, onde a administração de quase

todos os Parques Estaduais ficou sob responsabilidade da Fundação Florestal.

Entre os assuntos tratados nessa Resolução, destaca-se a instituição dos seguintes elementos: o Plano Emergencial de Uso Público, nos termos do seu artigo 7º, com o objetivo de regulamentar a visitação pública nas UCs que não possuem Plano de Manejo; o Plano de Gestão de Riscos e de Contingências, de modo a minimizar os riscos à visitação; a possibilidade do desenvolvimento de parcerias com instituições públicas ou privadas ou com as comunidades tradicionais locais para a oferta de serviços de apoio ao uso público; o monitoramento dos impactos da visitação; a adequação das estruturas às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; as informações mínimas aos visitantes; a figura do Termo de Reconhecimento de Risco; a autorização para a atividade de monitores ambientais no interior das UCs; e o serviço voluntariado.

A partir dos pontos elencados acima, foram elaboradas Portarias Normativas pela Fundação Florestal, de modo a regulamentar e detalhar cada um desses elementos. As principais Portarias foram detalhadas ainda nesse item.

- Resolução SMA n.º 61/2008 (SÃO PAULO, 2008c)

Por meio dessa Resolução foi criado o Conselho Consultivo de Ecoturismo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. O Conselho foi estabelecido como instrumento para auxiliar a implantação das ações para o desenvolvimento do ecoturismo no Estado, tendo em vista o potencial para a atividade nas Unidades de Conservação paulistas.

Apesar da criação desse fórum para a discussão do tema junto à sociedade, foram realizadas apenas duas reuniões no ano de 2008, sendo que as ações do Conselho estão paralisadas desde então.

- Portaria Normativa F.F. n.º 73/2009 (SÃO PAULO, 2009d)

A primeira Portaria editada pela Fundação Florestal para regulamentar artigos da Resolução SMA n.º 59/2008 teve como objetivo estabelecer o roteiro para elaboração do Plano Emergencial de Uso Público

para as Unidades de Conservação. De acordo com o artigo 2º dessa Portaria, o Plano “é o instrumento de caráter provisório que, nas Unidades de Conservação já criadas, com atividades consolidadas de visitação pública e sem Plano de Manejo aprovado, regulamenta os usos públicos”.

O roteiro constante do anexo da Portaria Normativa para a elaboração do Plano Emergencial está dividido em quatro partes, cujos objetivos são descrever a atividade turística que já acontece na UC. Como a própria definição do Plano, constante do artigo 2º da referida Portaria apresenta, o objetivo desse instrumento é legitimar a atividade existente nas áreas protegidas que ainda não possuem Plano de Manejo. Tal solução foi criada, uma vez que, de acordo com o SNUC, a visitação pública nas unidades deve seguir as normas e restrições dos respectivos Planos de Manejo.

- Resolução SMA n.º 32/2010 (SÃO PAULO, 2010d)

As infrações ambientais, bem como suas respectivas sanções administrativas e penalidades, são regulamentadas no Estado de São Paulo pela Resolução SMA n.º 32/2010. Esse ato normativo estabelece desde infrações contra a fauna até infrações ambientais administrativas. A subseção IV versa especificamente sobre as infrações cometidas exclusivamente em Unidades de Conservação.

Dessa subseção destaca-se: o artigo 68º, que prevê multa de até R\$ 10 mil para quem “realizar quaisquer atividades ou adotar conduta em desacordo com os objetivos da Unidade de Conservação, o seu Plano de Manejo e regulamentos”; e o parágrafo único do artigo 70º, que prevê penalidades semelhantes para quem

Art. 70 (...) penetrar em Unidade de Conservação cuja visitação pública ou permanência sejam vedadas pelas normas aplicáveis ou ocorram em desacordo com a licença da autoridade competente (SÃO PAULO, 2010d).

- Decreto Estadual n.º 57.401/2011 (SÃO PAULO, 2011c)

Nos mesmos moldes das estratégias internacionais e daquelas adotadas pela administração federal, a Secretaria do Meio Ambiente lançou

em 2011 o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação. Esse programa tem como principais objetivos, de acordo com o artigo 2º do Decreto Estadual: assegurar a participação das populações locais e de organizações privadas; assegurar a sustentabilidade econômica e a autonomia administrativa e financeira das Unidades de Conservação; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.

Um dos principais resultados desse programa foi a transformação da Gerência de Visitação Pública e Ecoturismo da Fundação Florestal no Núcleo de Novos Negócios e Parcerias para Sustentabilidade, conforme apresentado na Portaria Normativa FF n.º 165/2012, que institui o novo regimento interno da instituição. De acordo com esse regimento, o novo Núcleo tem como atribuições, além da gestão da visitação nas UCs, a prospecção de novos negócios que gerem receita para a Fundação Florestal como, por exemplo, concessões de serviços turísticos, pagamento por serviços ambientais, entre outros.

- Portaria Normativa F.F. n.º 152/2011 (SÃO PAULO, 2011d)

Assim como a Portaria que estabelece o roteiro para a elaboração do Plano Emergencial de Uso Público, foi elaborada uma Portaria Normativa para estabelecer roteiro para elaboração do Plano de Gestão de Riscos e de Contingências, com base no artigo 8º da Resolução SMA n.º 59/2008. O artigo 2º da Portaria Normativa F.F. n.º 152/2011 o define como o documento que identifica os riscos que possam ocorrer quando do uso público na Unidade de Conservação e indica as medidas necessárias à prevenção e remediação desses riscos.

A Portaria estabelece também a adoção do Manual de Elaboração de Plano de Gerenciamento de Riscos e do Manual de Elaboração de Plano de Contingência como instrumentos para subsidiar a confecção dos referidos Planos. Além disso, a Portaria prevê a possibilidade de atuação de grupos de busca e salvamento, nos moldes das diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Turismo em seu Manual de criação e organização de grupos voluntários de busca e salvamento.

- Portaria Normativa F.F. n.º 153/2011 (SÃO PAULO, 2011e)

Essa Portaria regulamenta especificamente a atividade de *rafting* nas Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal. No instrumento normativo estão previstas normas e procedimentos que as operadoras, os praticantes autônomos e os usuários deverão seguir durante a prática da atividade nos rios no interior de Unidades de Conservação. Tais procedimentos foram baseados nas Normas ABNT NBR 15370 e NBR 15285 que tratam sobre Turismo de Aventura - Condutores de *rafting* - Competências de pessoal e Turismo de Aventura - Condutores — Competência de pessoal, respectivamente.

- Portaria Normativa F.F. n.º 182/2013 (SÃO PAULO, 2013f)

Nesse ato normativo, a Fundação Florestal estabelece os horários de visitação pública nas Unidades de Conservação sob sua gestão. A Portaria, em seus poucos artigos, aponta que os horários deverão ser amplamente divulgados a sociedade e institui que atividades que exijam horários diferenciados de atendimento sejam objeto de regulamentação específica.

De modo geral, as Unidades de Conservação abertas a visitação funcionam diariamente das 08h00 às 17h00, sendo que a maior parte delas fecha às segundas-feiras para manutenção. Três Parques Estaduais, Cantareira, Jaraguá e Prelado possuem um regime de funcionamento diferenciado durante o horário de verão, permanecendo aberto por uma hora a mais, até as 18h00.

- Portaria Normativa F.F. n.º 183/2013 (SÃO PAULO, 2013g)

Outra Portaria que regulamenta a prática de atividades dentro das Unidades de Conservação sob gestão da Fundação Florestal, essa estabelece as regras para a utilização de bicicletas. Diferentemente da Portaria sobre o *rafting*, nessa são estabelecidos poucos critérios para o uso da bicicleta, sendo necessário apenas o visitante estar equipado com capacete e luvas e o equipamento apresentar condições mínimas de segurança, com pneus em bom estado de conservação e freios em funcionamento, consoante o disposto nos artigos 3 e 4.

- Portaria Normativa F.F. n.º 191/2013 (SÃO PAULO, 2013h)

A última Portaria elaborada com base na Resolução SMA n.º 59/2008 é a que dispõe sobre o sistema de cobrança de ingressos nas Unidades de Conservação e outros serviços.

Foram estabelecidas três faixas de valores de ingresso, que variam de R\$ 6,00 a R\$ 12,00 de acordo com a infraestrutura disponível aos visitantes e ao número de atrativos abertos à visitação. Diferentemente da Portaria do MMA, os valores de ingresso das UCs estaduais são reajustados anualmente, de acordo com o índice IPC-FIPE. Outros pontos que valem ser ressaltados da Portaria dizem respeito à isenção de cobrança a diversos públicos, incluindo visitantes rotineiros e moradores do entorno. Além disso, são estabelecidos os valores para hospedagem nos alojamentos existentes no interior de algumas áreas protegidas, bem como para a utilização de salas para reunião e churrasqueiras para festas.

Essa Portaria se configura como a segunda revisão de uma versão anterior (FF n.º 154/2011), que estabelecia um único valor de ingresso para todas as UCs que realizam cobrança, independente dos serviços e da estrutura disponíveis aos frequentadores.

- Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na Região da Mata Atlântica do Estado de São Paulo

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo lançou, em fevereiro de 2006, o Projeto de Ecoturismo na Mata Atlântica. Financiado por meio de um contrato de empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o projeto investiu US\$ 15 milhões em seis Parques Estaduais: “Carlos Botelho”, Intervales, Turístico do Alto Ribeira – PETAR, Caverna do Diabo, Ilha do Cardoso e Ilhabela (SÃO PAULO, 2013e).

Os recursos foram investidos em ações para estruturar e promover serviços e atividades de lazer para visitação nos Parques, apoiar a consolidação da cadeia produtiva do turismo no entorno das áreas protegidas e fortalecer a gestão pública para o ecoturismo nas UCs. Os investimentos realizados na infraestrutura, como a construção de centro de

visitantes e a estruturação de trilhas, são resultados importantes do Projeto. Porém, uma de suas maiores externalidades foi o início da mudança de visão das instituições estaduais sobre a importância do desenvolvimento do uso público como uma estratégia de conservação (SÃO PAULO, 2013e). Resultados concretos dessa mudança foram a criação do Projeto Estratégico de Ecoturismo na SMA e a Gerência de Visitação Pública e Ecoturismo na FF.

- Projeto Estratégico de Ecoturismo

O Projeto Estratégico de Ecoturismo foi um dos 21 projetos ambientais criados pela SMA na gestão 2007/2010. Eles tinham como objetivo estabelecer as prioridades das ações dessa Secretaria e englobavam, além do ecoturismo, temas como lixo mínimo, aquíferos e esgoto tratado. Apesar de ter sido criado em 2007, o Projeto Estratégico de Ecoturismo incorporou o Projeto de Ecoturismo na Mata Atlântica, tendo como outra ação o Programa Trilhas de São Paulo, criado em 2008 (SÃO PAULO, 2014c).

- Programa Trilhas de São Paulo

Dando continuidade à estratégia de incentivar o ecoturismo como uma ferramenta de conservação do meio ambiente e de geração de emprego e renda para as comunidades locais, o Programa Trilhas de São Paulo visa a uniformização e o fortalecimento da cadeia de produtos e serviços ecoturísticos nas UCs e nas regiões onde se inserem, interligando os diversos ecossistemas do Estado por meio de trilhas. Num primeiro momento foram elencadas 40 trilhas em 19 UCs. O segundo passo foi a criação do passaporte para os roteiros de mergulho das Unidades de Conservação Marinhas e Insulares do Estado. Esse novo produto apresentava oito roteiros de mergulho em três UCs marinhas e duas insulares (SÃO PAULO, 2014c).

Outra ação adotada foi o estabelecimento de parcerias com instituições do governo e com organizações não governamentais - ONGs. Foram firmados diversos instrumentos como, por exemplo, com a Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo do Estado de São Paulo, com o

objetivo de conjugar esforços para implantação do Projeto Estratégico de Ecoturismo. Outra parceria foi firmada com a Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura – ABETA, visando o reconhecimento de normas técnicas da ABNT e a elaboração de projeto piloto de uso público para as Unidades de Conservação estaduais. Já com o WWF, o objetivo foi o monitoramento dos impactos do uso público nos Parques.

2.3.1.2. Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR

Além das normas e regulamentos federais e estaduais, o PETAR possui instrumentos próprios que normatizam as atividades de uso público em seu interior. Apesar de o Parque ter sido um dos primeiros a serem criados no Estado de São Paulo, em 1958, apenas nos últimos anos foram elaborados os seus principais documentos normatizadores, como o seu Plano de Manejo e o Plano de Gerenciamento de Riscos e Contingências para Emergências, finalizados em 2010, bem como os Planos de Manejo Espeleológico, em 2012.

Em conjunto com esses instrumentos de gestão, o PETAR possui também um Conselho Consultivo, criado em 2001 e regulamentado, atualmente, por meio da Portaria Fundação Florestal n.º 313/2013.

● Plano de Manejo

Conforme citado anteriormente, o Plano de Manejo do PETAR só foi elaborado em 2010, sendo que ainda aguarda a aprovação no Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA)¹³. Esse Plano foi elaborado de forma a considerar a necessidade premente de integrar suas propostas e sua gestão aos processos de planejamento e desenvolvimento locais, bem como atender às requisições legais dispostas no SNUC e seu instrumento regulamentador (SÃO PAULO, 2010b).

Nesse sentido, o documento apresenta um diagnóstico do meio físico e biológico do Parque, assim como sobre seus aspectos histórico-culturais,

¹³ Órgão consultivo, normativo e recursal, integrante do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental (SEAQUA), que tem entre suas atribuições manifestar-se previamente sobre a instituição de Planos de Manejo das Unidades de Conservação (SÃO PAULO, 2014d).

sociais e econômicos, culminando com a proposta de zoneamento da UC e de programas de gestão. Foram elaborados sete programas diferentes: gestão organizacional; proteção; pesquisa e manejo do patrimônio natural e cultural; uso público; interação socioambiental; educação ambiental; e regularização fundiária.

O programa de uso público do Plano de Manejo será melhor detalhado neste trabalho. Na introdução desse programa, uso público é definido como:

o uso e as atividades oficialmente permitidas e que são desenvolvidas tanto nas áreas naturais do PETAR como em sua área de entorno. No caso do PETAR, uso público muitas vezes pode ser utilizado como sinônimo de turismo, devido às características peculiares da região do Vale do Ribeira e, especialmente, ao nome do Parque (SÃO PAULO, 2010b).

De modo a se alcançar os objetivos e as metas do programa de uso público, foram estabelecidas seis diretrizes, que totalizam 39 linhas de ação diferentes. As diretrizes propostas são:

- 1 – Implantação do plano de uso público;
- 2 – Organização da visitação;
- 3 – Ampliação das oportunidades de uso público;
- 4 – Aperfeiçoamento da infraestrutura e serviços de apoio à visitação;
- 5 – Melhoria na gestão da comunicação; e
- 6 – Fortalecimento da rede de monitores.

● Planos de Manejo Espeleológico (PME)

O PETAR, assim como os Parques Estaduais Intervales, Caverna do Diabo e Rio do Turvo, teve suas cavernas embargadas pelo IBAMA em 2008 por não possuir Planos de Manejo Espeleológico para suas cavidades naturais. Nesse mesmo ano foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Fundação Florestal, o Ministério Público Estadual, o IBAMA e o ICMBio, que estabeleceu um prazo de 24 meses para a elaboração dos referidos Planos para 32 cavernas, sendo 20 delas localizadas no PETAR (SÃO PAULO, 2012). Desde a assinatura do TAC, 13 cavernas do PETAR foram reabertas à visitação com base em Planos de Ação Emergenciais, que estabelecem os parâmetros e restrições para a

atividade em cada uma das cavidades. Os PME estão em fase final de análise pelo ICMBio e devem ter sua implantação iniciada em 2014.

O Plano de Manejo Espeleológico é o instrumento de gestão e manejo que se destina a conservar, proteger e disciplinar o acesso e o uso do patrimônio espeleológico e seu entorno e a fauna e a flora associadas, bem como estabelecer condições exequíveis de planejamento para orientar as intervenções previstas e produzir o menor efeito impactante (SÃO PAULO, 2012).

Assim como o Plano de Manejo da UC, os Planos de Manejo Espeleológico apresentam um diagnóstico sobre diversos temas relacionados às cavidades naturais, como: espeleogeologia, hidrologia, paleontologia, microclima, espeleotopografia, espeleobiologia, patógenos, patrimônio histórico, cultural e arqueológico e turismo. Todos esses estudos resultam em um zoneamento das cavernas e planos de gestão.

O programa de uso público do PME estabelece cinco diretrizes para o alcance de seus objetivos e metas, totalizando 20 linhas de ação. As diretrizes propostas são:

- 1 - Delimitação e estruturação dos roteiros;
- 2 - Estabelecimento de Capacidades de Carga;
- 3 - Organização da Visitação;
- 4 - Educação e Interpretação Ambiental; e
- 5 - Gestão de Recursos Humanos.

Além das diretrizes apresentadas no programa de uso público, os PME indicam roteiros de visitação para cada uma das cavidades naturais do Parque, bem como os parâmetros para sua visitação, como número máximo de pessoas por grupo, intervalo mínimo entre os grupos, atividades permitidas, entre outros.

● Plano de Gerenciamento de Riscos e Contingências para Emergências

O PETAR, conforme já apresentado, foi objeto de investimentos do Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na Mata Atlântica, sendo que um dos resultados desse projeto foi a elaboração dos Planos de Gerenciamento de Riscos e Contingências para Emergências. Tais produtos originaram os

manuals de elaboração desses Planos que são utilizados como referência para a sua elaboração em outras UCs, conforme estabelecido na Portaria Normativa FF n.º 152/11.

O Plano de Gerenciamento de Riscos indica os perigos e riscos envolvidos nas atividades de visitação no interior do Parque e apresenta propostas para minimizá-los, de modo a evitar incidentes com os visitantes. Os principais perigos diagnosticados no PETAR são aqueles inerentes a visitação em áreas naturais, como quedas, picadas de animais peçonhentos e afogamento. Desta forma, o plano de gerenciamento de riscos apresenta propostas como, por exemplo, equipamentos mínimos de segurança, informações preliminares aos visitantes, sinalização e adequação da infraestrutura do Parque (corrimão, guarda-corpo etc.).

Já o Plano de Contingências para Emergências estabelece os procedimentos que devem ser adotados na ocorrência de um incidente. Ele apresenta os procedimentos para busca e salvamento das vítimas dos perigos mencionados acima, bem como as necessidades de capacitação dos funcionários das UCs para prestar o primeiro atendimento.

- Portaria FF n.º 313/2013 (SÃO PAULO, 2013c)

Essa Portaria dispõe sobre a renovação do Conselho Consultivo do PETAR e designa os membros que o irão compor durante um mandato de dois anos, de novembro de 2013 a novembro de 2015. Ela substitui a Portaria FF n.º 053/2008, em vigor desde maio de 2008, que dispunha sobre a criação e a organização desse Conselho.

O Conselho é paritário, ou seja, formado por um número igual de representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil organizada, totalizando 24 membros, conforme apresentado no quadro 10. Ele é presidido pela Fundação Florestal, na pessoa do responsável pelo expediente do Parque, consoante estabelecido no art. 17 do Decreto Federal n.º 4.340/2002, que regulamenta o SNUC (BRASIL, 2002a).

Quadro 10 – Conselho Consultivo do PETAR - membros

Membros da sociedade civil organizada	
1	Associação dos Artesãos do Alto Vale do Ribeira
2	Instituto Amigos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica
3	Grupo Voluntário de Busca e Salvamento
4	Associação Caboclas do bairro Ribeirão
5	Associação dos Remanescentes de Quilombo do bairro Bombas
6	Associação do bairro Caximba e Banhado Grande
7	Associação Ação Morro do Ouro
8	Associação de pousadas e <i>camping</i> de Iporanga
9	Sociedade Brasileira de Espeleologia
10	Associação dos moradores do bairro Serra
11	Associação Serrana Ambientalista
12	Associação dos monitores ambientais e culturais de Iporanga e região
Membros representantes de órgãos governamentais	
1	Fundação Florestal
2	Coordenadoria de fiscalização ambiental da Secretaria do Estado de Meio Ambiente
3	Instituto Florestal de SP
4	Prefeitura Municipal de Iporanga
5	Instituto Geológico
6	Polícia ambiental de Apiaí
7	Polícia ambiental de Jacupiranga
8	Serviço Geológico do Brasil (CPRM)
9	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp)
10	Prefeitura Municipal de Guapiara
11	Prefeitura Municipal de Apiaí
12	Secretaria de Estado da Educação

Fonte: SÃO PAULO, 2013c.

2.3.2. Canadá

O Canadá possui um sistema jurídico diferente do brasileiro, sendo baseado no direito britânico. Nessa doutrina, a jurisprudência, ou seja, casos similares aos que estão sendo julgados é a principal fonte do direito. Assim, os casos julgados passam a funcionar como precedentes e seus resultados têm impacto nas decisões subsequentes, configurando-se como a primeira fonte jurídica, ao invés da própria lei (PORTO, 2012).

Dentro desse contexto, esse item inicia-se com uma rápida apresentação sobre os atos normativos canadenses, como indicado no quadro 11, apresentado a seguir.

Quadro 11 – Atos normativos - Canadá

Ato normativo	Definição
Act	Um Ato é a expressão mais formal da vontade do Estado. Atos originam como projetos de lei, que são encaminhados tanto no Senado ou na Câmara dos Comuns. Cada uma das três partes do Parlamento (Sua Majestade, o Senado e a Câmara dos Comuns) deve aprovar um projeto de lei antes que se torne lei. O processo de aprovação parlamentar é referido como promulgação. Um Ato pode estabelecer o quadro de um sistema regulatório e delegar a autoridade para desenvolver os detalhes e expressá-los em Regulamentos, ou deixar a substância e os detalhes do sistema a ser tratada no Regulamento.
Regulation	Regulamentos são uma forma de lei, frequentemente referidos como legislação delegada ou subordinada. Eles têm o mesmo efeito legal dos atos, no entanto, os Regulamentos não são feitos pelo Parlamento. Ao contrário, eles são feitos por pessoas ou entidades a quem o Parlamento delegou autoridade para fazê-los, como o governador, um ministro ou um órgão administrativo. A autoridade para fazer Regulamentos devem ser expressamente atribuída por uma lei.
Guideline	Uma instrução ou outra indicação de política ou procedimento que permita determinar um curso de ação.

Fonte: Modificado de CANADA, 2013a.

O sistema de Unidades de Conservação canadense é quase tão antigo quanto o estadunidense, com a criação do primeiro Parque Nacional em 1885. Além disso, o Canadá foi o primeiro país a criar uma agência específica para gestão dos seus Parques Nacionais e outras categorias de áreas protegidas, a *Parks Canada*, fundada em 1911 sob o nome de *Dominion Parks Service* (CANADA, 2011).

Atualmente, a *Parks Canada* possui diversos atos normativos que regulam o uso público e as demais atividades relacionadas nas áreas protegidas sob sua administração. Abaixo serão apresentados os principais.

● *Parks Canada Agency Act* (CANADA, 2012a)

Esse ato foi publicado em 1998, sendo que a sua última emenda foi incluída em 2012. Ele institui a agência no formato que ela assume hoje, bem como as suas responsabilidades e organização, incluindo parâmetros

para criação de novas áreas protegidas e a possibilidade da cobrança de taxas pelos serviços oferecidos por ela.

- *Canada National Parks Act* (CANADA, 2012b)

O parlamento canadense aprovou a primeira versão do *Canada National Parks Act* em 1930, sendo que a sua última consolidação foi publicada em 2012. Esse ato é o principal regulador das áreas protegidas do Canadá. Desde a sua primeira versão, o ato já trazia os objetivos dos Parques Nacionais, traçados como apresentado a seguir.

Os Parques Nacionais do Canadá ficam, por este ato, dedicados ao povo do Canadá para o seu benefício, educação e diversão, sujeitos a esta lei e regulamentos, e os Parques devem ser mantidos e utilizados de modo a deixá-los intactos para o usufruto das futuras gerações¹⁴ (CANADA, 2012b, tradução nossa).

Além disso, o instrumento define também os requisitos para a gestão das Unidades de Conservação, incluindo os parâmetros para a elaboração dos Planos de Manejo e estabelecendo um prazo de cinco anos para a sua elaboração e de dez anos para a sua revisão. O ato define, ainda, o papel do guarda-parque, as infrações ambientais nas áreas protegidas bem como as suas sanções, detalhando até os valores das multas.

- *National Parks of Canada Aircraft Access Regulations* (CANADA, 2012c)

Um dos regulamentos das áreas protegidas canadenses se refere ao acesso por meio de aeronaves. Nesse instrumento são estabelecidas as unidades onde são permitidos pousos e decolagens, bem como as formas e condições em que isso pode acontecer. Nele são indicados, ainda, os critérios mínimos para a emissão das permissões para pousos e decolagens no interior dessas áreas.

¹⁴ *The national parks of Canada are hereby dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to this Act and the regulations, and the parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.*

● *National Parks of Canada Business Regulations* (CANADA, 2012d)

O presente regulamento, que vigora desde 1998, institui os procedimentos e parâmetros para a emissão de licenças para o desenvolvimento de negócios dentro das áreas protegidas deste país. O instrumento estabelece a documentação necessária para a solicitação da licença, a possibilidade de cobrança de taxa para a sua emissão e os critérios que devem ser considerados para a análise da solicitação por parte do governo.

● *National Parks of Canada Camping Regulations* (CANADA, 2012e)

A atividade de *camping* é permitida nas áreas protegidas do Canadá desde que a pessoa possua uma autorização (*permit*) para tanto. O *National Parks of Canada Camping Regulations* estabelece os critérios para a solicitação da autorização para montar acampamento. As autorizações são emitidas para uma localidade e um período de tempo específico e são intransferíveis. Destaca-se a possibilidade de permanência de animais domésticos e de acendimento de fogueiras nas áreas de *camping*, desde que de acordo com as normas estabelecidas e nos locais indicados, conforme os regulamentos apresentados a seguir.

● *National Parks of Canada Cottage Regulations* (CANADA, 2013b)

Um regulamento específico foi criado para normatizar a construção e reforma de chalés (*cottage*) no interior de algumas áreas protegidas específicas, a saber: Prince Albert *National Park*, Waterton Lakes *National Park* e Jasper *National Park*.

● *National Parks of Canada Domestic Animals Regulations* (CANADA, 2012f)

Nas áreas protegidas do Canadá, animais domésticos são permitidos, com exceção de bovinos, suínos, caprinos e algumas espécies de aves. Cavalos, burros e mulas têm sua entrada e permanência restrita apenas para atividades recreativas.

O regulamento estabelece que cachorros e gatos devem ser mantidos sob controle físico (coleira ou caixa de transporte de animais), de modo a

evitar quaisquer distúrbio da fauna e da flora locais, bem como de outros visitantes e dos demais animais domésticos. Além disso, pessoas que levem animais domésticos às unidades devem recolher e destinar apropriadamente as fezes dos mesmos.

- *National Parks of Canada Fire Protection Regulations* (CANADA, 2012g)

Acender fogueiras e outras formas de fogo é permitido nas áreas protegidas canadenses, desde que em acordo com os regulamentos de cada unidade. O *National Parks of Canada Fire Protection Regulations* apresenta os critérios para a gestão e o controle do fogo dentro das áreas protegidas, como os citados anteriormente e outros mais amplos, como o fechamento de áreas específicas das unidades por conta do risco de incêndio e a proibição temporária de fumar no interior dessas áreas.

- *National Parks of Canada Fishing Regulations* (CANADA, 2012h)

A atividade de pesca no interior das áreas protegidas do Canadá é normatizada pelo presente regulamento, que institui a necessidade de autorização para diferentes tipos de espécies e de pesca. São quatro autorizações distintas: *fishing permit*, *salmon licence*, *soft-shell clam permit* or *lake trout endorsement*. O regulamento estabelece, ainda, as temporadas em que a pesca é autorizada, bem como a quantidade e os tamanhos de cada espécie permitidos por dia por pescador.

- *National Parks General Regulations* (CANADA, 2012i)

Um dos regulamentos mais abrangentes instituídos pela *Parks Canada* são os Regulamentos Gerais para o Controle e Gestão dos Parques Nacionais, que estabelece normas para a utilização das áreas públicas no interior dos Parques, uso das instalações recreativas, atividades perigosas, atividades restritas e proibidas, autorizações necessárias, conservação do patrimônio, uso da água, conduta dos visitantes, entre outros.

- *Visitor Activity Guidelines* (CANADA, 2010)

A agência federal responsável pela gestão dos Parques Nacionais no Canadá avaliou algumas atividades de recreação e aprovou quatro

instruções (*guidelines*) diferentes, cujos objetivos são estabelecer normas para a sua realização no interior dessas áreas. A partir dessas instruções, cada área protegida deverá avaliar a possibilidade de desenvolver as atividades de recreação aprovadas, de acordo com o seu potencial e as suas especificidades. São elas:

- a) *Mountain Biking Guidelines*: regulamenta a atividade de *mountain bike* (ciclismo) nas áreas protegidas, indicando os tipos de atividades permitidas, os locais onde elas podem acontecer e os procedimentos mínimos de segurança;
- b) *Traction Kiting Guidelines*: dispõe sobre a atividade de *kite-surf*, esporte onde o praticante é tracionado por uma pipa para deslizar sobre neve, gelo, água ou terra. A instrução apresenta os procedimentos de segurança e a necessidade de autorização para terceiros que forem explorar a atividade;
- c) *Guided Interpreted Canopy Walks, Zip Lines, Via Ferrata and Aerial Parks Guidelines*: normatiza as atividades de tirolesa e arvorismo no interior das áreas protegidas. A instrução indica que as atividades devem fazer parte de um contexto interpretativo e, de preferência, operado por um terceiro. Aponta ainda a necessidade de a estrutura ser integrada ao ambiente e não causar impactos permanentes no local onde for instalada; e
- d) *Community gardens*: viveiro de plantas, de acordo com essa instrução, são locais operados por voluntários da comunidade local e sem fins comerciais para a produção de plantas ornamentais, geralmente localizados em áreas históricas. Ainda de acordo com a instrução, os jardins só poderão ser desenvolvidos em locais aprovados pela administração do Parque e não podem produzir espécies exóticas.

2.3.2.1. British Columbia

Na província de British Columbia, o *BC Parks* é a instituição, dentro do Ministério do Meio Ambiente, responsável pela administração de cinco categorias de áreas protegidas, já apresentadas anteriormente. O sistema de Unidades de Conservação da província teve seu início com a criação do

Strathcona *Provincial Park*, em 1911, e hoje é composto por mais de 1.000 áreas. As primeiras áreas foram criadas com o principal objetivo de gerar oportunidades de recreação para a população e desenvolver o setor turístico na região. Com a publicação do *Park Act*, em 1965, as áreas protegidas passaram a ter uma atenção maior na conservação do meio ambiente, a partir do entendimento que a qualidade da experiência do visitante resulta da gestão cuidadosa dos seus atributos naturais e culturais (BC PARKS, 2008a). Porém, mesmo com essa maior atenção, o sistema de áreas protegidas da província de British Columbia possui uma diretiva dupla, buscando o equilíbrio entre conservação e recreação (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991).

O sistema de áreas protegidas da província de British Columbia teve um grande crescimento no final do sec. XX e início do sec. XXI, partindo de aproximadamente 400 UCs em 1986 e alcançando 1.030 em 2013 (BC PARKS, 2013b). Porém, de forma contraditória, o orçamento e o número de funcionários do *BC Parks* vêm diminuindo desde então. Essa política de redução de gastos do governo provincial vem acompanhada de diversas outras ações, como o cancelamento de programas de interpretação ambiental, o fechamento das áreas ao público em algumas temporadas e a terceirização de serviços de manutenção e recreação (CLAYTON et al., 2011).

O quadro 12, a seguir, revela dados relativos ao orçamento, número de áreas protegidas, número de funcionários e número de visitantes nas áreas protegidas administradas pelo *BC Parks*.

Quadro 12 – Variação do orçamento, número de visitantes e número de funcionários do *BC Parks* 1999/2000 – 2012/2013
(Valores em CA\$)

Item	1999/2000 ¹	2006/07 ²	2007/08 ²	2008/09 ³	2009/2010 ³	2010/11 ⁴	2011/12 ⁵	2012/13 ⁶
Total BC Parks operating budget	31.400.000	31.581.138	32.534.888	31.561.128	31.486.455	31.738.443	33.495.233	31.071.819
Total operating costs		43.917.354	45.174.619	45.221.222	46.673.503	47.327.086	48.524.640	47.068.838
Total Capital & Compensation Costs	15.300.000	31.020.000	26.616.223	22.909.592	14.589.788	16.960.172	19.522.549	15.740.048
Total BC Parks Budget Expenditures	46.700.000	62.601.138	59.151.111	54.470.720	46.076.243	48.698.615	53.017.782	46.811.867
Partner contributions/donations to land acquisitions	N/A	1.330.000	4.558.000	1.259.151	326.041	1.272.671	1.383.976	1.314.528
Total Expenditures on Parks (including retained fees and partner contributions)	N/A	76.267.354	76.348.842	69.389.965	61.589.332	65.559.929	69.431.165	64.123.414
Número de Visitantes	24.200.000	19.471.759	19.642.854	19.612.561	20.258.821	19.678.984	19.336.127	20.802.008
Variação	---	-19,5%	0,9%	-0,2%	3,3%	-2,9%	-1,7%	7,6%
Ha protegidos	9.700.000	11.874.463	12.044.112	13.146.151	13.146.206	13.140.724	13.158.492	13.986.209
Variação	---	22,4%	1,4%	9,2%	0,0%	0,0%	0,1%	6,3%
Número de unidades de conservação	767	N/A	N/A	N/A	N/A	997	1.000	1.030
Número de funcionários (Full time equivalent staff)	355	188	193	193	193	193	194	N/A
Orçamento por hectare (CA\$/ha)	3,24	2,66	2,70	2,40	2,40	2,42	2,55	2,22
Gastos por hectare (CA\$/ha)	4,81	5,27	4,91	4,14	3,50	3,71	4,03	3,35
Orçamento por UC (CA\$/UC)	40.938,72	---	---	---	---	31.833,94	33.495,23	30.166,81

¹ BRITISH COLUMBIA, 2001

² BC PARKS, 2008b

³ BC PARKS, 2010b

⁴ BC PARKS, 2011a; BC PARKS, 2011b

⁵ BC PARKS, 2012a; BC PARKS, 2012b

⁶ BC PARKS, 2013a; BC PARKS, 2013b

Os dados mostram que o orçamento operacional e os gastos com os Parques se mantiveram estáveis desde o ano fiscal de 1999/2000. No entanto, ao se considerar a inflação acumulada no período (BANK OF CANADA, 2014), esses valores, na verdade, apresentaram uma queda de mais de 20%, enquanto o número de hectares protegidos subiu 44%. Ao se analisar o orçamento por Unidade de Conservação, verifica-se que ele diminuiu 43% no mesmo período, cifra parecida ao do número de funcionários, que caiu 45%.

Os principais atos normativos identificados que estabelecem a política pública para o desenvolvimento do uso público nos Parques da província de British Columbia estão apresentados a seguir.

- *Protected Areas of British Columbia Act* (BRITISH COLUMBIA, 2013b)

Este ato apresenta todas as categorias de áreas protegidas administradas pelo *BC Parks*, bem como suas definições, relacionando-as aos instrumentos normativos próprios como, por exemplo, ao *Park Act* no que tange a categoria Parque.

Cada um dos anexos do *Protected Areas of British Columbia Act* traz uma lista das áreas protegidas das diferentes categorias, bem como uma descrição dos limites geográficos das mesmas. As três subcategorias dos Parques são apresentadas em seu anexo C, em que consta a descrição do *Strathcona Provincial Park*, objeto de estudo do presente trabalho.

- *Park Act* (BRITISH COLUMBIA, 2013a)

As normas gerais para as categorias de áreas protegidas *Parks*, *Conservancies* e *Recreation Areas*, são estabelecidas por este ato. Nele são estabelecidos os parâmetros e regulações sobre diversos aspectos relacionados às áreas protegidas como, por exemplo, proteção dos recursos naturais, aquisição de terras, restrições a construções privadas, aplicações de taxas e cobranças e, principalmente, sobre as permissões e autorizações de uso.

O item 9.1 deste ato trata especificamente sobre turismo e uso público nas áreas protegidas e indica que meios de hospedagem ou outros negócios turísticos poderão ser autorizados, desde que o ministro entenda que a atividade é consistente ou complementar aos aspectos recreativos da área.

● *Park, Conservancy and Recreation Area Regulations* (BRITISH COLUMBIA, 2010a)

O regulamento apresenta nove divisões que versam sobre uma grande variedade de elementos, desde permissões de uso, passando pela gestão de lixo e finalizando com as atribuições dos guarda-parques.

Apesar de todo o regulamento ser aplicável as atividades de uso público, três divisões fazem referência direta ao assunto. A primeira delas é a divisão 3, que trata sobre a conduta do público e normatiza as questões relacionadas a fogo, animais domésticos e obrigatoriedade de fornecer informações. As outras duas são a divisão 5, que estabelece as regras para caça e pesca, e a divisão 7, que trata da questão de *camping* e piquenique. Cabe destacar, também, a divisão 2, que apresenta os critérios para permissão e autorização de uso e estabelece a obrigação de autorização para guias (condutores) atuarem dentro das áreas protegidas.

● *Striking the Balance* (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991)

Uma das principais políticas do *BC Parks* não está formalizada em um ato normativo, mas registrada em um documento interno, que pode ser traduzido como “Buscando o Equilíbrio¹⁵” (tradução nossa). Nele está estabelecido um dos princípios que guia toda a gestão das áreas protegidas na província, a busca pelo equilíbrio entre recreação e conservação. De acordo com o documento “a população de British Columbia falou que nossos Parques devem balancear conservação e recreação¹⁶”. (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991, p.1, tradução nossa).

¹⁵ *Striking the balance*

¹⁶ *The people of British Columbia have said that our parks must balance conservation and recreation.*

A política apresenta, ainda, os princípios desses dois aspectos que devem subsidiar o planejamento das áreas. Entre aqueles relacionados a conservação, destacam-se: manutenção dos recursos naturais para a perpetuidade é essencial; processos naturais prevalecem, sempre que possível. Já entre os voltados para a recreação: atender à demanda é chave; informar e educar o público é importante; o setor privado tem um papel nos Parques (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991).

● *BC Parks Program Plan 2007-2012*

O objetivo deste plano é traduzir as estratégias do governo de British Columbia para as áreas protegidas em um documento que irá guiar as ações do *BC Parks* neste período, bem como divulgar o papel da instituição e mostrar a importância do sistema áreas protegidas da província (BC PARKS, 2008a).

O plano traça três metas relacionadas com a integridade ecológica e cultural, a experiência da visitação e a excelência organizacional. A partir dessas metas foram estabelecidos os objetivos e as estratégias. A meta que se refere à experiência da visitação diz,

Os Parques de British Columbia atraem diversos públicos para uma gama de destinos de lazer e serviços diferenciados, onde os visitantes se divertem, descobrem a natureza e a história, encontram inspiração e melhoraram a saúde e bem-estar¹⁷ (BC PARKS, 2008a, p.13, tradução nossa).

A partir desta meta, foram estipulados quatro objetivos, somando 20 estratégias, que juntas visam garantir o alcance da primeira. Dentre os objetivos, ressalta-se o primeiro, que aponta a importância das Olimpíadas de Inverno, que ocorreu em British Columbia em 2010, como um evento catalisador para oportunidades de desenvolvimento da visitação nas áreas protegidas, similar ao que ocorre no Estado de São Paulo, neste momento prévio à Copa do Mundo de 2014.

¹⁷ *BC Parks attracts diverse audiences to a range of superior recreational destinations and services, where visitors have fun, discover nature and history, find inspiration and improve health and wellness.*

2.3.2.2. Strathcona Provincial Park

O sistema de áreas protegidas da província de British Columbia teve seu início em 1911, com a criação do Strathcona *Provincial Park*, conforme já apresentado anteriormente. Da mesma forma como acontece com o PETAR, esse Parque possui instrumentos próprios de gestão, além daqueles provinciais. O principal deles é o seu Plano de Manejo, elaborado em 1993, tendo sido revisado duas vezes desde então, em 2001 e 2010, respectivamente. Strathcona também possui um Conselho Consultivo, denominado Strathcona *Park and Strathcona-Westmin Public Advisory Committee* (SPPAC), que tem como objetivo prover conselhos sobre a gestão e o manejo de ambos as UCs.

Esses documentos, bem como outros relacionados ao uso público nesse Parque são apresentados a seguir.

● *Master Plan for Strathcona Provincial Park* (1993)

O Plano de Manejo do Strathcona *Provincial Park* foi elaborado em 1993, de acordo com as diretrizes estipuladas pelo Canada *National Parks Act*. O plano estabelece, além dos objetivos e metas para a área protegida, direcionamentos em uma série de aspectos chave do Parque como, por exemplo, acesso aéreo, manejo da vida selvagem e recreação ao ar livre (BC PARKS, 1993).

No plano é apresentado também o papel do Strathcona *Provincial Park*,

Strathcona *Provincial Park* cumpre as duas funções estabelecidas no mandato legislativo do *BC Parks*, a conservação e a recreação, nomeadamente para proteger paisagens representativas e recursos de recreação excepcionais¹⁸ (BC PARKS, 1993, p.4, tradução nossa).

Como resultado de um dos principais objetivos do Plano de Manejo, o zoneamento do Parque, o Strathcona foi dividido em cinco zonas diferentes. A categoria *Wilderness Conservation Zone* é a que ocupa a maior área da

¹⁸ Strathcona *Provincial Park* serves both conservation and recreation roles established in the legislative mandate of *BC Parks*, namely to protect Representative Landscapes and Outstanding Recreation Resources.

unidade, com aproximadamente 75% do seu total. Embora ela seja a mais restritiva e tenha como objetivo proteger paisagens naturais intocadas e remotas, atividades de uso público são permitidas.

Grande parte do plano faz referência ao uso público, com capítulos específicos sobre serviços para visitantes e oportunidades de recreação. Neste último são listadas 12 atividades diferentes de uso público, desde pesca com anzol até trilhas de longo percurso.

● *Master Plan Amendment for Strathcona Park (2001)*

A primeira revisão do Plano de Manejo foi realizada em 2001, o que gerou uma chamada emenda ao mesmo. Com a implantação do plano, foi identificada a necessidade de adequar algumas de suas partes como, por exemplo, zoneamento, relação com as *First Nations* (comunidades aborígenes), permissões de uso, educação e informação para os visitantes, atividades recreativas, entre outras. Além disso, foi necessário também incluir direcionamentos sobre as atividades de escalada e *snowmobile* (trenó motorizado). Por fim, essa emenda ao plano incluiu uma visão para o Parque, cujo parágrafo específico sobre uso público aparece destacado a seguir.

Oportunidades de recreação são ofertadas sem comprometer os aspectos de conservação e objetivos do Parque. O centro do Parque continua uma área natural remota e comporta baixos níveis de oportunidades de recreação sustentáveis e não motorizadas. Nas áreas interiores, instalações recreativas foram desenvolvidas ou adequadas de modo a reduzir os impactos. Em algumas localidades, há restrição de usuários para manter a experiência selvagem. Nas áreas de uso intensivo, instalações desenvolvidas acomodam e incentivam uma grande quantidade e variedade de visitantes, enquanto minimiza os impactos na natureza¹⁹ (BC PARKS, 2001, p.4, tradução nossa).

¹⁹ *Recreational opportunities are provided without compromising the conservation values and objectives of the park. The core of the park remains a remote natural area and supports low levels of non-motorized sustainable recreation opportunities. In the backcountry areas, recreational facilities have been developed or upgraded to limit impact. In some locations, users are restricted to maintain the wilderness experience. In the more intensively used frontcountry areas, developed facilities accommodate and encourage a diverse range and larger numbers of park visitors, while minimizing impact on natural values.*

● *Strathcona Park Master Plan Amendment (2010)*

Em 2010 foi realizada a segunda revisão do Plano de Manejo da área protegida e resultou em uma nova emenda. Essa segunda emenda é bastante sucinta e tem como objetivo esclarecer os usos de cavalos nos limites da UC, de modo a garantir que o ambiente seja capaz de absorver os impactos da atividade e minimizar os conflitos com demais usuários da unidade. Como resultado prático a atividade de cavalgada foi proibida na *Conservation Wilderness Zone*, que corresponde a 75% da área do Parque (BC PARKS, 2010a).

Essa nova emenda foi proposta com base em um estudo de avaliação de impacto da cavalgada, desenvolvido em função de uma solicitação de autorização para a atividade no interior do Parque. Tal estudo resultou em uma proposta de regulamentação da atividade no *Strathcona Provincial Park* que foi incluída no Plano de Manejo por meio da presente emenda. Os documentos elaborados foram, respectivamente:

- a) *Strathcona Provincial Park Level 2 Impact Assessment Horse Use in Bedwell*
- b) *Strathcona Provincial Park Master Plan Amendment Horse Use in Strathcona Park.*

● *Strathcona Park and Strathcona-Westmin Public Advisory Committee (SPPAC)*

O comitê, de acordo com os seus termos de referência (BC PARKS, 2006), é formado por pessoas físicas, apontadas pelo gerente regional do *BC Parks*. Os conselheiros são escolhidos pelo seu conhecimento e experiência em assuntos relacionados à gestão do Parque como, por exemplo, recreação, conservação e manejo dos recursos, direito ambiental e história. Ou seja, os membros são escolhidos pelos seus próprios méritos, e não como representantes de grupos de interesse.

Os termos de referência (BC PARKS, 2006) estabelecem ainda como funções do comitê a revisão e comentários sobre: a implantação do Plano de Manejo; os planos anuais de gestão; as questões específicas apontadas

pelo gerente regional; as autorizações de uso; questões e interesses públicos.

Atualmente, o comitê é formado por nove pessoas, selecionadas de acordo com os critérios mencionados acima, além do gerente regional do *BC Parks* (BC PARKS, 2012c).

3 Metodologia

O presente capítulo trata da escolha do caminho utilizado para se alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos elencados anteriormente e, principalmente, da forma de proceder ao longo desse caminho. Deste modo, serão apresentados: o método adotado; os casos escolhidos; as unidades de análise; e as fontes de evidências.

Conforme apontado por Yin

a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. Ou seja, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real (YIN, 2010, p.4).

Assim, o estudo de caso se mostra como uma escolha adequada para a análise dos resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação. Além disso, outra justificativa para a escolha dessa técnica repousa no fato de que “a essência de um estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados” (SCHRAMM, 1971, p.6).

Frente ao exposto acima, o presente trabalho adotou como caminho o estudo de caso, com a análise de dois Parques diferentes, configurando-se em um **estudo de casos múltiplos**. Optou-se por utilizar casos múltiplos para o estudo uma vez que desta forma é possível confrontar os resultados obtidos e, também, ter uma maior precisão nas análises (YIN, 2010).

Os dois casos escolhidos para o desenvolvimento dos estudos são ambos Parques, Estadual no caso brasileiro e Provincial no canadense. O primeiro é uma das unidades mais representativas do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo (SIEFLOR), no Brasil, o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR). Já o segundo é o Strathcona *Provincial Park*, na província de British Columbia, escolhido para exemplificar o modelo de áreas protegidas do Canadá, com grande quantidade de atividades e produtos ofertados é o Parque mais antigo do sistema da referida província, conforme justificativa já apresentada na introdução do presente estudo.

Além das UCs em si, também são consideradas partes integrantes dos casos as áreas de influência dessas unidades, os seus visitantes e as comunidades que vivem em seu interior ou na área de entorno imediato.

Definida a escolha dos casos, foi necessário definir a unidade de análise utilizada para o estudo. A orientação da unidade de análise e, portanto, dos próprios casos está relacionada diretamente à questão primária da pesquisa. Ou seja, no presente trabalho, a unidade de análise será o resultado das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação. Tal unidade de análise é composta por três elementos básicos que compõem esse tipo de política pública e que estão relacionadas com as demais questões propostas por esta pesquisa, são elas:

- A conservação do meio ambiente;
- O envolvimento das comunidades locais; e
- A conscientização ambiental dos visitantes.

Por fim, são apresentadas as fontes de evidência utilizadas para o levantamento de dados. Pelo fato de o estudo de caso possuir uma "capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações" (YIN, 2010, p.19), foram escolhidos dois tipos de fontes de evidências diferentes, sendo todas compostas por mais de um elemento. Essa escolha teve como objetivo mesclar provas quantitativas e qualitativas, onde, de modo geral, as informações quantitativas serviram para verificar, embasar e validar os dados qualitativos. Além disso, a utilização de mais de uma fonte de evidência possibilitou uma análise geral mais precisa dos dados, por permitir uma triangulação dos mesmos. Foram utilizadas duas fontes de evidência para o desenvolvimento do presente trabalho, conforme detalhamento a seguir: documentos e entrevistas.

3.1. Documentos

A primeira fonte de evidência tem por objetivo identificar as políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil, especificamente no Estado de São Paulo e no PETAR,

e no Canadá, notadamente na província de British Columbia e no Strathcona *Provincial Park*.

A análise dos documentos levantados nesta etapa foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, com a utilização de procedimentos objetivos e de indicadores quantitativos para a análise dos textos. A análise de conteúdo se mostra como uma ferramenta importante para o estudo das políticas públicas por “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas etc.) e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON, 1999, p.224).

O *corpus* da análise de conteúdo foi composto pelos documentos já apresentados no item 2.3. A constituição desse *corpus* foi definida de acordo com a regra da exaustividade, ou seja, foram incluídos todos os documentos identificados como formadores da política pública para o desenvolvimento do uso público em áreas protegidas, como, por exemplo, os atos normativos e os programas e projetos desenvolvidos pelas instituições responsáveis pela gestão dessas áreas. Esses parâmetros estão de acordo também com as regras da homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2012) da análise de conteúdo.

A exploração do *corpus* foi realizada por meio de análise categorial, com a codificação dos materiais identificados por meio de unidades de registro, apresentadas no quadro 13, a seguir. Tais unidades foram trabalhadas de acordo com as seguintes regras de enumeração:

- Frequência: a quantidade de vezes que a unidade aparece. De acordo com Bardin (2012), a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição;
- Intensidade: foi avaliada de acordo com os termos que acompanham a unidade de registro, por exemplo, a semântica e o tempo do verbo, bem como os advérbios e adjetivos;
- Direção: ela pode ser favorável, desfavorável ou neutra; e
- Ordem: a disposição das unidades de registro no texto, a ordem de aparição e encadeamento das unidades.

Quadro 13 – Unidades de registro

Documentos em Português	Documentos em Inglês
Recreação, lazer, turismo e ecoturismo	<i>Recreation, leisure e tourism</i>
Comunidade, populações, indígena, caçara e quilombola	<i>Community, aboriginal e First Nations</i>
Educação, interpretação e conscientização	<i>Education, interpretation, consciousness e awareness</i>
Conservação e preservação	<i>Conservation e preservation</i>

Essas unidades de registro foram estabelecidas por meio de uma etapa de pré-análise do *corpus*, a partir de uma leitura flutuante dos documentos, em que foram identificados os termos mais pertinentes aos objetivos da pesquisa. Destaca-se, também, a necessidade de estabelecer unidades de registro correspondentes nos idiomas português e inglês, tendo em vista a procedência dos documentos analisados.

A partir dessas unidades de registro foi realizada uma codificação de todo o *corpus*, incluindo também as entrevistas realizadas, que serão apresentadas no tópico a seguir. A codificação partiu das unidades de análise do estudo de caso que, por sua vez, são derivadas diretamente do objetivo geral da pesquisa. Assim, as políticas e entrevistas foram codificadas em três nós diferentes:

- Conscientização ambiental dos visitantes;
- Conservação do meio ambiente; e
- Envolvimento das comunidades locais.

Por fim, foi realizada a etapa de interpretação dos resultados obtidos, de modo a permitir uma compreensão mais aprofundada sobre as políticas públicas para o desenvolvimento de uso público em Unidades de Conservação brasileiras e canadenses, suas similaridades e diferenças.

A técnica de análise de conteúdo empregada no presente trabalho seguiu o modelo de desenvolvimento proposto por Bardin (2012), de acordo com a figura 15, a seguir. Cumpre esclarecer que a etapa de inferência não foi aplicada neste estudo, uma vez que não se pretendia induzir resultados futuros a partir dos dados analisados, mas sim verificar os resultados existentes.

Figura 15 – Modelo de análise de conteúdo

Fonte: BARDIN, 2012, p.132.

Todas as etapas tratadas nesse tópico, bem como o tratamento das informações obtidas com as entrevistas apresentadas no próximo item, foram desenvolvidas com o auxílio do *software* NVivo, versão 10. Esse programa foi escolhido para facilitar a organização das informações do

corpus e das entrevistas, principalmente no que diz respeito à codificação, às regras de enumeração e à categorização. O *software* permite também a geração de elementos visuais como figuras de frequência de palavras dos documentos analisados e análise de similaridade, conforme apresentado no item 4 Resultado das políticas públicas.

3.2. Entrevistas

Esta etapa tem como objetivo a identificação das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em UCs e, principalmente, dos seus resultados para os sistemas de áreas protegidas do Estado de São Paulo e da província de British Columbia e para as unidades objeto do estudo de caso do presente trabalho. Por meio das entrevistas pretendeu-se compreender e mensurar o real envolvimento da comunidade local com as áreas protegidas, o nível de consciência ambiental dos visitantes e o estado de conservação do meio ambiente, a partir das percepções dos entrevistados. As entrevistas foram escolhidas por se configurarem como uma das fontes de pesquisa mais importantes dos estudos de caso, conforme explica Yin (2010), uma vez que elas possibilitam capturar a visão dos participantes diretamente envolvidos com os casos escolhidos.

Foram realizados dois tipos diferentes de entrevistas: quantitativas e qualitativas. A pesquisa qualitativa foi aplicada por meio de um instrumento de coleta de informações semiestruturado (apêndice A), elaborado com base nos resultados encontrados a partir da técnica de análise de conteúdos dos documentos, conforme o item 3.1. A entrevista semiestruturada foi escolhida por permitir que o entrevistado “discorra sobre o tema em questão, sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2010, p.261). Além disso, esse modelo de pesquisa assegura que todos os temas importantes para o estudo sejam tratados durante a entrevista.

As entrevistas qualitativas foram realizadas pessoalmente. Todas elas foram gravadas e transcritas posteriormente. A análise desse material foi realizada também com o auxílio do *software* NVivo, versão 10, em que as entrevistas foram codificadas, a partir dos mesmos critérios utilizados nos documentos e apresentados no item anterior.

Todos os entrevistados foram informados sobre os objetivos da pesquisa e receberam um termo de consentimento livre e esclarecido, elaborado com base na Resolução CNS 96/1996, relacionada à Pesquisa com Seres Humanos. Tal Resolução estabelece os direitos dos entrevistados, entre eles, o de manter o seu nome em sigilo absoluto. Dessa forma, o quadro 14 apresenta apenas as entidades as quais os atores entrevistados pertencem, de modo a garantir o seu anonimato.

Quadro 14 – Entrevistas semiestruturadas

Número	Entidade
São Paulo - Brasil	
1	Fundação Florestal
2	Fundação Florestal (PETAR)
3	Fundação Florestal (PETAR)
4	Fundação Florestal (PETAR)
5	Prefeitura Municipal de Apiaí (Diretoria de Meio Ambiente)
6	Prefeitura Municipal de Apiaí (Diretoria de Turismo)
7	Centro de Informações Turísticas de Apiaí (CIT)
8	Sociedade Brasileira de Espeleologia
9	Parque Aventuras
British Columbia - Canadá	
1	<i>BC Parks</i>
2	<i>BC Parks (Strathcona Provincial Park)</i>
3	<i>BC Parks (Strathcona Provincial Park)</i>
4	<i>BC Parks (Strathcona Provincial Park)</i>
5	<i>BC Parks (Strathcona Provincial Park)</i>
6	<i>Comox Valley Regional District</i>
7	<i>Campbell River Visitor Centre</i>
8	<i>Friends of Strathcona (Organização Não-Governamental)</i>
9	<i>Friends of Strathcona (Organização Não-Governamental)</i>
10	<i>Strathcona Wilderness Institute (Organização-Não Governamental)</i>

A pesquisa quantitativa foi realizada por meio de um instrumento de coleta de informações estruturado (formulário), contendo perguntas abertas e fechadas, também elaborado com base na análise de conteúdo dos documentos listados, conforme apêndice B. A técnica de entrevista adotada foi a sondagem de opinião, em que, de acordo com que aponta Minayo (2010, p.261) "(...) a escolha do informante está condicionada a dar respostas a perguntas formuladas pelo investigador".

Ela foi realizada junto aos visitantes do PETAR e do Strathcona *Provincial Park*. A amostra foi definida por saturação, ou seja, quando os dados obtidos podem ser considerados redundantes ou repetitivos, não sendo considerado relevante continuar na coleta de dados (FONTANELLA et al., 2008). Tendo em vista que não é possível dimensionar quantas entrevistas são necessárias para atingir a saturação, a pesquisa de campo foi planejada de acordo com o proposto por Guest et al.(2006), em que os resultados podem ser considerados repetitivos após a realização de seis a 12 entrevistas. Resultados esses também comprovados por Thiry-Cherques (2009). Dessa forma, estabeleceu-se como meta a realização de 12 entrevistas em cada Parque, totalizando 24 visitantes. O quadro 15, a seguir, apresenta a quantidade de entrevistas realizadas por data e local de aplicação.

Quadro 15 – Amostra da pesquisa de sondagem de opinião

Unidade de Conservação	Local de aplicação	Data			Total
		03/08/2013	04/08/2013	14/12/2013	
PETAR	Núcleo Santana	0	0	12	12
Strathcona <i>Provincial Park</i>	Buttle Lake	0	4		
	Paradise Meadows	8	0	0	12

Ressalva-se que a opção pelo estabelecimento da amostra por saturação foi realizada uma vez que não se pretendia expandir os resultados obtidos para o universo tratado, mas sim conhecer as opiniões e percepções dos visitantes sobre as unidades de análise.

A pesquisa de sondagem de opinião foi realizada utilizando uma abordagem direta durante a visita do entrevistado à Unidade de Conservação. Os participantes foram escolhidos de acordo com o princípio da aleatoriedade. Depois da abordagem, era realizada uma rápida explanação sobre o objetivo do estudo e, caso autorizado pelo entrevistado, a pesquisa era iniciada. Após o trabalho de campo, os instrumentos de pesquisa aplicados foram tabulados com o auxílio do *software* Microsoft Excel 2010.

Finalmente, destaca-se que os resultados do presente estudo serão encaminhados a todos os participantes da pesquisa qualitativa, às instituições responsáveis pela administração das Unidades de Conservação objeto do estudo de caso (Fundação Florestal e *BC Parks*) e aos responsáveis pela gestão dos Parques (PETAR e Strathcona *Provincial Park*).

4 Resultado das políticas públicas

A partir dos resultados obtidos pela análise de conteúdo das políticas públicas foi possível perceber características marcantes nas ações desenvolvidas no Estado de São Paulo e na província de British Columbia. As listas de frequência de palavras e a codificação elaborada para os fins desta pesquisa estão dispostas no apêndice C.

Diferentemente do Brasil, as áreas protegidas estabelecidas pelas províncias canadenses não estão sujeitas aos atos normativos federais, devendo seguir apenas a legislação provincial. Dessa forma, as análises aqui apresentadas levam em consideração somente as políticas do governo de British Columbia.

Outro elemento diagnosticado com relação à gestão das áreas protegidas de BC, diz respeito à pequena quantidade de atos normativos existentes, especialmente relacionados ao uso público. Tal fato foi também uma das conclusões da auditoria conduzida pelo auditor geral da província sobre o Ministério do Meio Ambiente, incluindo o *BC Parks*, (BRITISH COLUMBIA, 2010b). Soma-se a isso o fato dos instrumentos de gestão dessas áreas serem datados, com exceção do *BC Parks Program Plan 2007-2012*, os demais marcos legais foram elaborados há mais de 20 anos.

De modo geral, os atos normativos de British Columbia se resumem a listar as áreas protegidas e apresentar direcionamentos gerais para sua gestão. O Plano de Manejo de cada unidade é o instrumento que deve estabelecer o detalhamento dessas ações de manejo. Além disso, a equipe de gestão da UC e do *BC Parks* possui uma grande autonomia para decidir sobre diversas questões de acordo com cada caso.

Uma das características mais marcantes e que repercute em todas as tomadas de decisões sobre as áreas protegidas dessa província diz respeito ao foco duplo da política do *BC Parks*, que prima tanto pela conservação quanto pela recreação. Conforme estabelecido na política *Striking the Balance*, “enquanto os Parques municipais servem como pontos de recreação local, e Parques Nacionais colocam a preservação como mais

importante, Parques Provinciais buscam um equilíbrio entre os dois²⁰” (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991, p.17, tradução nossa).

Ainda em relação às políticas públicas da província de British Columbia, a análise da frequência de palavras dos instrumentos listados anteriormente traz valiosas contribuições para a compreensão do foco das mesmas. A figura 16 a seguir ilustra, na forma de nuvem, os 50 termos mais recorrentes nos textos avaliados. Fica claro que as expressões mais utilizadas são aquelas referentes às categorias das áreas protegidas, entre elas **parks**, **area** e **recreational**. Apesar de a palavra **recreational** aparecer, na maior parte das vezes, relacionada a **area**, referindo-se a uma categoria de UC, ela também aparece vinculada a diversos outros termos, notadamente **activities**, **opportunities**, **outdoor** e **services**. Outras expressões bastante presentes nas políticas da província canadense são: **conservation**, **uses**, **permit**, **management** e **plan**.

Figura 16 – Políticas de uso público em British Columbia – frequência de palavras

A frequência das palavras vem, dessa forma, confirmar o foco duplo da gestão das áreas protegidas dessa província, tanto na conservação quanto na recreação. Ela evidencia também a atenção das políticas para o

²⁰ *While municipal parks serve as local recreation spots, and national parks place preservation foremost, provincial parks strike a balance between the two.*

planejamento e procedimentos para autorização (*permit*) de atividades dentro das áreas protegidas. Sendo que, de acordo com declaração do supervisor da área de Strathcona, esta última é a atividade que consome mais tempo da equipe de gestão da UC.

Tão importante quanto observar as palavras mais citadas nos textos das políticas, é analisar aquelas que não aparecem nessa lista. Entre as três unidades de análise desse estudo de caso, conservação do meio ambiente é a única que aparece entre os termos mais citados. Expressões relacionadas à conscientização dos visitantes e ao envolvimento da comunidade local pouco aparecem nos textos avaliados. Em uma busca específica pelas unidades de registro escolhidas, fica claro o foco na recreação, conforme apresentado na figura 17, a seguir. É importante destacar que a pesquisa excluiu os termos relacionados às categorias das Unidades de Conservação.

Figura 17 – Políticas de uso público em British Columbia – unidades de registro (% de cobertura do texto)

Porém, um dos principais aspectos das ações desenvolvidas pelo governo de British Columbia referente à gestão de suas áreas protegidas não fica evidenciado pela simples análise de suas políticas públicas formalizadas pelos atos normativos. Esse aspecto é a terceirização dos serviços de uso público e de recreação nos Parques. Conforme aponta Eagles et al. (2010), desde 1989 o governo de BC mudou do chamado modelo de gestão de Parques Nacionais²¹ (tradução nossa) para o modelo

²¹ *national park management model*

combinado de gestão pública e organizações com fins lucrativos²² (tradução nossa). O modelo de gestão de Parques Nacionais pode ser entendido como aquele onde a propriedade da terra, os investimentos, a manutenção e a gestão são de responsabilidade do governo, custeados principalmente por meio dos impostos. Já o modelo combinado de gestão pública e organizações com fins lucrativos é aquele em que o órgão estatal de gestão das UCs utiliza empresas privadas para prover serviços de recreação e turismo, normalmente justificado em razão da eficiência econômica (EAGLES, 2009).

Assim, desde 1989 os serviços de recreação e turismo ofertados nas áreas protegidas da província, principalmente relacionados à hospedagem, são operados por empresas privadas, chamados de *Park Facility Operators*, por meio de contratos estabelecidos por regiões de British Columbia. As empresas são responsáveis pela manutenção, operação e gestão desses serviços, bem como pelo atendimento ao público, pela cobrança das taxas e, em alguns casos, por programas de interpretação ambiental e de informação aos usuários. Por sua vez, o *BC Parks* tem como atribuição o manejo dos recursos naturais e a gestão desses contratos (EAGLES et al., 2010).

A princípio, esse novo modelo trouxe resultados positivos, pelo menos em termos quantitativos, para o sistema de áreas protegidas de BC, possibilitando um aumento de, aproximadamente, 400 áreas protegidas e 20 milhões de visitantes em 1990 para 800 áreas protegidas e 25 milhões de visitantes no começo dos anos 2000 (BRITISH COLUMBIA, 2001). O número de áreas protegidas continua aumentando até os dias de hoje. Dados mais recentes do *BC Parks* (2013b) apontam que a província alcançou 1.030 Unidades de Conservação em 2013. Por outro lado, o número de visitantes apresentou uma queda no final da década de 2000 e se mantém estável desde então, em torno de 20 milhões, apesar do crescimento do número de Parques (BC PARKS, 2013a).

Além dos números, o novo modelo também teve impacto significativo nas três unidades de análise da presente pesquisa, as quais serão melhor

²² *public and for-profit combination model*

detalhadas nos itens específicos, juntamente com os resultados das demais políticas para o desenvolvimento do uso público nas Unidades de Conservação de British Columbia.

Já as Unidades de Conservação do Estado de São Paulo estão sujeitas às normas federais e estaduais. Nesse caso, a análise de conteúdo realizada levou em consideração os atos normativos da Fundação Florestal, da Secretaria do Meio Ambiente e do Governo do Estado de São Paulo, bem como o SNUC, editado pelo governo federal.

Em uma primeira análise, o que se pode perceber é um foco maior das políticas que incidem sobre as UCs estaduais na conservação do meio ambiente. As atividades de uso público e recreação, quando mencionadas, estão dentro de um contexto de interpretação ambiental. Além disso, há uma gama de normas, especialmente as Portarias Normativas da Fundação Florestal, que objetivam regulamentar as atividades de uso público no interior das unidades, como o *rafting* e o passeio de bicicleta. As unidades também estabelecem os seus próprios instrumentos normativos para atividades de uso público, tais como os planos emergenciais para visitação nas cavernas do PETAR.

A análise da frequência de palavras das políticas públicas em vigor no Estado de São Paulo se mostra bastante semelhante a de British Columbia. Os termos mais recorrentes, como indicado na figura 18, são aqueles que nomeiam as áreas protegidas, ou seja, **unidade** e **conservação**. Além desses, o termo **ambiente** completa a lista dos três mais utilizados nos textos analisados. Outras expressões frequentes são: **áreas**, **atividades**, **uso**, **plano** e **público**. Ou seja, destas, três são similares às aquelas de maior ocorrência nos instrumentos da província canadense.

Figura 18 – Políticas de uso público em São Paulo – frequência de palavras

É interessante notar que, entre as políticas de uso público avaliadas, a única palavra relacionada à atividade a aparecer entre as 50 mais recorrentes é **visitação**, em 29º lugar, com exceção dos termos **uso** e **público**. Outro ponto que vale ser ressaltado é que em uma busca específica pela unidade de registro recreação, que engloba também termos semelhantes como lazer e turismo, as políticas aplicáveis no Estado de São Paulo utilizam mais a expressão **ecoturismo**. Essa constatação reflete um entendimento das áreas protegidas no Estado e no país como um espaço de turismo, e não de recreação, ou seja, elas são voltadas para pessoas que não têm a UC em seu entorno habitual, em oposição a um local voltado para a recreação da comunidade local. Essa análise será melhor explorada no item envolvimento da comunidade local do presente capítulo.

Assim como as políticas de British Columbia, as brasileiras também não têm, dentro do seu conjunto de termos mais usuais, nenhuma expressão relacionada à conscientização do visitante e ao envolvimento da comunidade local. Uma busca específica por essas unidades de registro confirma o foco dos textos na conservação, com as ocorrências relativas à recreação, ao envolvimento da comunidade local e à conscientização dos visitantes figurando bem abaixo em quantidade, conforme demonstrado pela figura 19, a seguir.

Figura 19 – Políticas de uso público em São Paulo – unidades de registro (% de cobertura do texto)

Com relação às políticas públicas as quais as áreas protegidas do Estado de São Paulo estão sujeitas, é importante destacar também o papel que as terceirizações vêm assumindo. O Decreto Estadual n.º 57.401/11, que estabelece o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação, demonstra o caminho que as políticas públicas apontam, ou seja, aumentar a participação privada no interior das áreas protegidas, justificada como uma alternativa à desoneração dos cofres públicos para que os recursos possam ser direcionados para a conservação do patrimônio. Embora esse Decreto não traga nenhuma novidade em termos legais, uma vez que todos

os procedimentos ali elencados já estavam previstos na Lei Federal n.º 8.666/93, que estabelece os procedimentos para licitação e contratos da administração pública, ele é um importante passo do poder público rumo às terceirizações (BRASIL, 1993).

O Projeto de Lei n.º 249/2013 (SÃO PAULO, 2013d), proposto pela Secretaria do Meio Ambiente, em tramitação em caráter de urgência na Assembleia Legislativa, vai ao encontro desse direcionamento de terceirização, ao propor a concessão de uso remunerado, por até 30 anos, de cinco Unidades de Conservação estaduais, três Parques, uma Floresta e uma Estação Experimental. Essa proposta expande o prazo de concessão atual, de no máximo cinco anos, com o objetivo de atrair parceiros privados para a construção e manutenção de atividades de uso público, no caso específico dos Parques Estaduais, e a exploração de produtos florestais nas outras duas unidades.

Essas normativas, assim como o próprio SNUC e outros instrumentos jurídicos, estabelecem como um de seus objetivos assegurar a participação das populações locais nas oportunidades econômicas geradas pelas UCs. Entretanto, não existem formas legais que garantam essa participação, que em muitos casos ficam restritas às grandes corporações, uma vez que a Lei Federal n.º 8.666/93 estabelece a igualdade de condições entre todas as empresas brasileiras para firmar contratos com o poder público (BRASIL, 1993). Dessa forma, nota-se que as políticas brasileiras buscam um caminho já percorrido pela província de British Columbia desde o final do século passado, o que a torna um válido ponto de referência para verificar os desdobramentos que essas ações podem trazer às Unidades de Conservação brasileiras.

Outro ponto que merece ser destacado em relação às políticas brasileiras para uso público em Unidades de Conservação diz respeito à atualidade dos seus marcos legais. Diversos Decretos, Leis, Resoluções e Portarias foram editados após a aprovação do SNUC, em 2000. Tal fato reforça a afirmação feita anteriormente sobre a mudança de visão dos órgãos públicos acerca da importância do ecoturismo como uma estratégia de conservação, especialmente após a instituição do SIEFLOR.

Finalmente, nota-se que o foco das políticas públicas na recreação, no caso canadense, ou na conservação, no caso brasileiro, não se configura como o principal fator para o resultado das políticas públicas, embora tenha um papel relevante. A política de terceirizações, já adotada em British Columbia e que começa a ser buscada pelo governo paulista, tem impactado de forma mais contundente os três elementos analisados no presente estudo, que serão discutidos a partir do item 4.1.

● Codificação

Após uma primeira análise das políticas de cada um dos países, listadas nos itens 2.3.1 e 2.3.2, seguindo a metodologia proposta, procedeu-se à codificação²³ do conteúdo das mesmas. Além das políticas, foram codificadas as entrevistas realizadas com atores identificados no item 3.2.

A figura 20, a seguir, revela o número de nós, resultantes da codificação, identificados em cada um dos temas baseados nas unidades de análise. Nota-se que, enquanto as políticas, tanto de BC quando de SP, têm um foco maior na conservação, conforme já mencionado anteriormente, as entrevistas se ocuparam mais dos outros dois assuntos: envolvimento das comunidades locais e conscientização dos visitantes.

Figura 20 – Codificação das políticas e entrevistas realizadas – British Columbia e São Paulo (n.º de nós)

²³ A codificação partiu das unidades de análise do estudo de caso. Foram estabelecidos três nós diferentes: conscientização ambiental dos visitantes; conservação do meio ambiente; e envolvimento das comunidades locais.

Ao se analisar individualmente cada uma das políticas de British Columbia identificadas e dispostas na figura 21, verifica-se que os atos normativos (*acts*) têm um foco maior na conservação, enquanto os demais instrumentos de gestão começam a incorporar os temas de envolvimento das comunidades locais e conscientização dos visitantes. Outro fato que pode ser percebido é que esses dois temas passaram a ter uma maior relevância nas políticas mais recentes, especialmente no plano de 2008.

Figura 21 – Codificação das políticas públicas – British Columbia (% de cobertura)

Conforme citado anteriormente, as entrevistas se ocuparam menos do tema conservação. No Canadá, o tema conscientização dos visitantes foi o mais tratado, seguido do envolvimento da comunidade local, de acordo com a figura 22, a seguir.

Figura 22 – Codificação das entrevistas realizadas – British Columbia
(% de cobertura)

Da mesma forma como acontece em British Columbia, as políticas que incidem sobre as UCs paulistas têm o seu foco na conservação. Porém, nota-se na figura 23 que nos instrumentos voltados especificamente para o uso público, como é o caso da Resolução SMA n.º 59/2008, os outros dois temas prevalecem na percentagem de cobertura do documento.

Figura 23 – Codificação das políticas públicas – São Paulo (% de cobertura)

A figura 24, a seguir, expõe que as entrevistas realizadas no Estado paulista também se ocuparam mais dos temas conscientização dos visitantes e envolvimento da comunidade local, com um leve predomínio deste último.

Figura 24 – Codificação das entrevistas realizadas – São Paulo (% de cobertura)

● Análise de similaridade

Além da frequência e da codificação, o *software* Nvivo também possibilita a análise de similaridade dos documentos e das entrevistas realizadas. A análise agrupa esses elementos de acordo com a semelhança dos termos presentes em seu conteúdo.

A figura 25, a seguir, exhibe as relações entre as políticas públicas e as entrevistas referentes às Unidades de Conservação estaduais de São Paulo. É possível perceber uma grande integração entre todos os atos normativos avaliados. Aqueles que possuem um maior número de conexões são o SNUC (Lei n.º 9.985/2000) e a Resolução SMA n.º 59/2008. Esses foram os instrumentos normativos identificados de maior importância para a gestão do uso público nas áreas protegidas paulistas.

Figura 25 – Análise de similaridade das políticas públicas e entrevistas de São Paulo

Nota-se uma grande relação de similaridade entre todas as políticas públicas avaliadas. O maior número de conexões parte do SNUC (Lei 9.985/2000) e da Resolução SMA n.º 59/2008.

Por sua vez, entre os documentos relativos à British Columbia, foram identificadas poucas integrações resultantes da análise de similaridade, conforme figura 26, a seguir. A única relação percebida entre os atos normativos foi entre o *Park Act* e o *Park, Conservancy and Recreation Area Regulation*. As demais relações apresentadas nessa figura dizem respeito às

entrevistas realizadas, em que fica evidente a similaridade entre as respostas dos representantes das organizações governamentais e, por outro lado, as dos representantes do órgão público responsável pela gestão das Unidades de Conservação. A falta de similaridade entre os atos normativos pode ser explicada pelo fato de os mesmos serem sucintos e se limitarem a estabelecer linhas gerais de ação para as áreas protegidas, de acordo com o mencionado anteriormente.

Figura 26 – Análise de similaridade das políticas públicas e entrevistas de British Columbia

De modo geral, os textos dos instrumentos normativos canadenses não se relacionam entre si, exceção feita ao *Park Act* e o *Park, Conservancy and Recreation Area Regulation*.

A técnica de análise de conteúdo permite uma avaliação quantitativa do *corpus* identificado para a pesquisa, de acordo com o exposto no presente capítulo. Entretanto, uma análise quantitativa isolada não é suficiente para confirmar o foco e o objetivo das políticas públicas, da

mesma forma, a análise das entrevistas realizadas não possibilita a identificação de seus resultados. Nesse sentido, a partir dos próximos itens, são apresentadas individualmente as três unidades de análise escolhidas, acrescidas por informações qualitativas.

Antes de iniciar a referida análise, cabe ressaltar que, tanto no Brasil quanto no Canadá, não foram identificados instrumentos formais para o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas públicas nas áreas protegidas. Tal monitoramento fica restrito a pesquisas esporádicas de satisfação com os visitantes ou a percepções dos gestores das Unidades de Conservação.

4.1. Conservação do meio ambiente

A primeira unidade de análise a ser apresentada é aquela percebida como principal foco das políticas públicas vigentes no Estado de São Paulo, a conservação do meio ambiente.

Os principais regulamentos nacionais, conforme já citado anteriormente, estabelecem a conservação como o objetivo primordial das áreas protegidas brasileiras. De modo a demonstrar tal afirmação, segue transcrição do Decreto Estadual n.º 25.341/1986, art. 1º, § 3º “O objetivo principal dos Parques Estaduais reside na preservação dos ecossistemas englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem” (SÃO PAULO, 1986).

Esse direcionamento das políticas para a conservação é refletido em todo o seu escopo, com diversas restrições a atividades e usos dentro das áreas protegidas, bem como a obrigatoriedade da adoção de monitoramento dos impactos da visitação, que até o momento não foi implantado de forma sistemática. A Resolução SMA n.º 59/2008, principal ato normativo relativo ao uso público em Unidades de Conservação do Estado de São Paulo, não prevê a recreação e o lazer como aspectos da visitação, pelo contrário, chega a responsabilizar o visitante pela conservação do patrimônio, conforme o inciso V do seu art. 2º “co-responsabilização do cidadão usuário pela conservação do patrimônio

natural e histórico-cultural das Unidades de Conservação, garantindo sua integridade” (SÃO PAULO, 2008a).

Apesar de não existir nenhum programa de monitoramento contínuo da qualidade ambiental das Unidades de Conservação ou dos impactos causados nas áreas protegidas, a percepção geral dos entrevistados é de que a conservação do meio ambiente tem melhorado no PETAR. Todos os atores questionados nas pesquisas qualitativas, bem como os visitantes abordados na sondagem de opinião, analisaram esse aspecto de forma positiva.

Foram citados exemplos das novas normas de visitação nas cavernas, como a redução do tamanho dos grupos e a proibição do uso de lanterna de carbureto, que emite uma fuligem que ocasiona manchas nas paredes das cavidades naturais (SÃO PAULO, 2010b). De acordo com os entrevistados, essas novas normas tiveram resultados visíveis nos ambientes cavernícolas, tais como o clareamento dos espeleotemas.

Dentro de cavernas, a gente vê que foi positivo. Foram instituídas novas práticas, né? As lanternas tem que ser de led, não pode mais ser (...) carbureteira, isso escurecia as cavernas. Então tem uma preocupação bem maior, com o Plano de Manejo. Isso aí sanou muitos problemas. Já melhorou muito essa parte da conservação (Funcionário da Diretoria de Meio Ambiente de Apiaí).

Por outro lado, esse grande foco na conservação do meio ambiente pode ser entendido como restritivo ao desenvolvimento de atividades que seriam compatíveis com os objetivos da área protegida. O representante da Sociedade Brasileira de Espeleologia entende que as novas normas de visitação às cavernas são excessivamente restritivas e podem comprometer a atividade turística no entorno do Parque. Segundo ele, esse excesso pode prejudicar o envolvimento da comunidade local, principalmente daquelas pessoas inseridas na cadeia produtiva do turismo, além de não respeitar o estabelecido em outros marcos legais, como a Resolução SMA n.º 59/2008, art. 2º, inciso I, “compatibilização do uso público com a proteção dos recursos naturais e os processos ecológicos inseridos nas Unidades de Conservação”.

O embargo das cavernas no PETAR em 2008, mencionado no item 1.5.1, exemplifica a importância do ecoturismo para a região. Por conta da diminuição do número de visitantes no Parque, estabelecimentos comerciais que dependiam diretamente da atividade fecharam suas portas, como aponta o entrevistado da SBE. A empresa Parque Aventuras, operadora turística que atua na região, entrevistada para a pesquisa, afirmou depender totalmente do PETAR, ou seja, todos os seus produtos turísticos envolvem o Parque. Esse aspecto será analisado em mais detalhes no item envolvimento da comunidade local.

Apesar dos resultados positivos para a conservação, não é possível afirmar que essa melhoria é consequência direta das ações do governo. O entrevistado da empresa Parque Aventuras declara que a redução dos impactos no PETAR é decorrência de um processo natural de conscientização da sociedade, e não fruto de uma ação direta da Unidade de Conservação.

O governo não chega a ter nenhuma [ação específica] (...) claro, foi feita uma manutenção de uma trilha que mudou... agora com o Plano de Manejo Espeleológico, algumas cavernas não vai poder entrar na água, por causa dos animais que vivem ali. Mas, assim, é um processo natural, não é que o governo 'Ah, então, tem essa política agora que a gente vai fazer dessa maneira'. Não, não está acontecendo isso não. Tem melhorado também pela consciência (...) conscientização de modo geral. Não só do turista, mas quem tá aqui também. Acho que tem melhorado bastante (Funcionário da empresa Parque Aventuras).

O Plano de Manejo do Parque (SÃO PAULO, 2010b) apresenta dados que comprovam que as ações de fiscalização desenvolvidas pela gestão do Parque e pela polícia ambiental diminuíram nos últimos anos, assim como o número de apreensões de equipamentos de caça e pesca e de palmito extraído no interior da UC. Exemplo disso é a redução do número de quilômetros rodados em ações de fiscalização, que caiu de quase 100 mil km em 1998 para 455 km em 2009, ainda de acordo com o Plano de Manejo.

Além disso, existe a questão da geração de lixo e esgoto no interior da unidade, por conta do uso intensivo durante a alta temporada. O representante da empresa Parque Aventuras destacou que a fossa utilizada

em um dos banheiros do PETAR chega a transbordar em dias de grande visitação, sendo que a mesma ficou mais de 10 anos sem ser limpa. Essa constatação também foi feita pelo estudo de Giatti et al. (2004), que notou odor característico de esgoto nos arredores das instalações sanitárias em dias de visitação intensa. Soma-se a isso o fato de o Parque não possuir um sistema de coleta de lixo, ainda de acordo com o mesmo entrevistado.

O maior impacto que eu vejo hoje é em relação à questão de lixo e esgoto. Acho que o Parque não tem ainda um sistema de coleta de lixo e nem de esgoto (...) acho que é o que mais pesa. Não tem procedimentos (...) tem uma fossa no Núcleo Santana que vira e mexe ficava fedendo. Demoraram 10 anos para ligar para um caminhão. E é tão simples. Demoraram 10 anos para fazer isso. Teve que ir para o Conselho, teve que o vereador denunciar na Cetesb, para chamar um caminhão (Funcionário da empresa Parque Aventuras).

Já a província de British Columbia tem seus objetivos igualmente divididos entre conservação e recreação, conforme preconizado no documento *Striking the Balance* (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991) e no *Park Act* "os Parques classe A (...) são dedicados à preservação de seu ambiente natural para a inspiração, uso e o aproveitamento do público"²⁴ (tradução nossa).

Assim como no Brasil, o Parque canadense não possui um sistema de monitoramento dos impactos ou do nível de conservação dos ambientes por ele protegidos. Porém, os atores locais entrevistados, de modo geral, declararam que os impactos negativos no Strathcona *Provincial Park* apresentaram um aumento nos últimos anos. Vestígios de fogueira e rastros de trenós de neve motorizados podem ser encontrados em áreas não permitidas, além de impactos nas estruturas de visitação, consequência do uso intensivo em outras áreas do Parque. De acordo com os entrevistados da organização não-governamental *Friends of Strathcona* e do Strathcona *Wilderness Institute*, esse aumento dos impactos é resultado da falta de fiscalização.

Existem alguns usos que estão acontecendo no Parque (...) por conta da falta de fiscalização. Por exemplo, pessoas

²⁴ *The Class A parks (...) are dedicated to the preservation of their natural environments for the inspiration, use and enjoyment of the public.*

estão usando o Parque, em alguns casos, de uma maneira que não está de acordo com as regras ou regulamentações. Pessoas estão entrando no Parque com trenós de neve motorizados no inverno. E existem sinais de pessoas utilizando bicicletas no Meadows [Paradise Meadows] e coisas desse tipo, em locais onde eles não deveriam. Então, eu acho que existe uma lacuna em termos de recursos disponíveis para monitorar as regras²⁵ (Representante do Strathcona *Wilderness Institute*, tradução nossa).

Os funcionários do *BC Parks* também afirmaram que a falta de recursos, tanto humanos quanto financeiros, é uma das principais razões pela queda da qualidade da conservação do ambiente e da manutenção das estruturas de uso público.

Nós sabemos que tivemos uma queda nas condições, por causa da super utilização em algumas áreas, e você nota que tiveram impactos e nós precisamos avaliar o fechamento de áreas ou a adequação do uso nas áreas. As estruturas são as que precisamos lidar com mais frequência, porque elas sofrem muitos impactos do tempo, então nós temos estruturas envelhecidas, e poucos recursos para melhorá-las ou substituí-las²⁶ (Funcionário do Strathcona *Provincial Park*, tradução nossa).

Conforme apresentado no item 2.3.2.1, o número de funcionários da instituição apresentou uma redução significativa nos últimos anos, assim como o seu orçamento. Do total dos funcionários, apenas 12 são guardas-parque (*rangers*), responsáveis pela fiscalização de mais de 1.000 áreas protegidas distribuídas pela província. Durante o verão, a instituição contrata 87 guardas-parque temporários para auxiliar nas atividades da alta temporada (BC PARKS, 2013b). De acordo com Clayton et al. (2011), em função do número insuficiente de funcionários para supervisionar as áreas protegidas, infrações ambientais têm se tornado cada vez mais comuns.

²⁵ *there are certain uses that are happening in the park (...) because of lack of enforcement. For example, people are using the park, in some cases, in a way that is not following the rules or the regulations. So people are going into the park and snowmobiling in the winter. And there are signs of people having bicycle in the Meadows and things like that, where they aren't supposed to be. So, I think there's a gap in terms of the resources that are available to monitor the rules.*

²⁶ *we know we have a drop in conditions, because of there has been over use in some areas and you notice that there's impacts, and we have to contemplate shutting areas or adjusting areas of the use. Facilities are the most frequently that we deal with, because there's a lot of impacts from time, so we have aging facilities and little resources to improve those, enhances or replace them*

O relatório de auditoria realizada no Ministério do Meio Ambiente de British Columbia (BRITISH COLUMBIA, 2010b) concluiu que a instituição não está alcançando o seu objetivo de manter a integridade ecológica das áreas protegidas da província. O auditor lista os seguintes motivos (BRITISH COLUMBIA, 2010b, p.06):

- planejamento dos programas é incompleto e faltam indicadores de desempenho adequados;
- políticas de conservação não estão sendo atualizadas sistematicamente;
- os Parques e o sistema de áreas protegidas não foram desenhados para garantir a integridade ecológica;
- os Planos de Manejo são antigos e incompletos;
- poucas ações foram realizadas para garantir a conservação da integridade ecológica²⁷ (tradução nossa).

Outro ponto importante, recorrente em diversas entrevistas, diz respeito à recém emitida autorização para a exploração de uma trilha a cavalo na região sudeste do Parque para o Clayoquot *Wilderness Resort*, um empreendimento hoteleiro de alto luxo localizado na área de entorno da UC. De acordo com os representantes das organizações não-governamentais entrevistados, o Conselho Consultivo do Parque (SPPAC) se manifestou contra a solicitação da empresa, tendo em vista a fragilidade da área e o zoneamento do Plano de Manejo não permitirem a atividade na região pretendida. Porém, em 2010 foi realizada uma emenda ao Plano de Manejo, com o objetivo de normatizar o uso de cavalos no interior da unidade (BC PARKS, 2010a), e a autorização foi concedida.

Eles [BC Parks] não podiam emitir essa autorização, a menos que se fizesse uma emenda no Plano de Manejo (...) O Conselho, o SPPAC, se posicionou contrariamente à emenda do plano. Então, o órgão público, que foi indicado pelo governo para representar o interesse público, disse para o governo 'Não faça a emenda ao Plano, essa autorização não deve ser emitida'. O governo ouviu essa recomendação, do

²⁷ - *program plans are incomplete and lack adequate performance measures;*
 - *conservation policies are not being consistently upheld;*
 - *the parks and protected area system has not been designed to ensure ecological integrity;*
 - *management plans are dated and incomplete;*
 - *little action has been taken to ensure the conservation of ecological integrity.*

seu Conselho público, ignorou-a e fez a emenda no Plano²⁸ (Representante do *Friends of Strathcona*, tradução nossa).

A entrevista com os funcionários envolvidos com a gestão do Parque resume os desafios de administrar uma área protegida que precisa conciliar as atividades recreativas com a conservação do patrimônio natural. De acordo com eles, a recreação vai impactar os valores de conservação. Porém, eles defendem a importância de as unidades serem abertas à visitação, pois quando o público é excluído, o apoio aos Parques diminui.

Temos uma diretiva dupla, e ambas são igualmente importantes. (...) algumas vezes nós adorariamos colocar uma cerca em volta das áreas e dizer que isto vai ser protegido e ninguém... Mas, é claro, quando você exclui o público de fazer qualquer coisa, então você diminui o apoio. (...) A recreação é muito importante desta forma e é mais desafiador, porque, assim que você adiciona recreação, isso vai ter impacto sobre nossos valores de conservação. E isso é um desafio, porque temos uma diretiva dupla, nós temos que fornecer um e o outro²⁹ (Funcionário do *Strathcona Provincial Park*, tradução nossa).

É importante ressaltar que a avaliação dos resultados das políticas para a conservação do ambiente fica comprometida, uma vez que os dois sistemas de áreas protegidas não dispõem de ferramentas de monitoramento. Para McCool (1996), o monitoramento periódico e sistemático é essencial para o planejamento, justamente por possibilitar o registro formal das alterações dos recursos naturais ao longo do tempo e não depender de percepções informais dos envolvidos com as áreas protegidas.

²⁸ *They couldn't give this permit, unless the master plan was amended (...) The committee, the SPPAC committee, recommended against amending the master plan. So the public body, that's appointed by government to reflect public interest, said to the government 'Do not amend the plan, this permit should not be permitted'. The government heard that advice, from its public committee, ignored it and amended the plan.*

²⁹ *We have a dual mandate, and they are both equally as important. (...) in some times we'd love to put a fence around them and say this is gonna be protected and nobody... But, of course, when you exclude public from doing anything, then you diminish support. (...) our recreation is very important that way and is most challenging, because, as soon as you add recreation then it's going to impact on our conservation values. And that's a challenge because we have a dual mandate, we have to supply one and the other.*

Contudo, é possível perceber que o estado de conservação do meio ambiente no Parque canadense está abaixo das expectativas dos entrevistados e que os impactos negativos causados pelo uso público têm aumentado nos últimos anos. Documentos e estudos consultados, como o relatório da auditoria realizada no Ministério do Meio Ambiente de British Columbia (BRITISH COLUMBIA, 2010b), reafirmam esse fato. Fica claro também que o aumento desses impactos negativos tem uma relação maior com a falta de fiscalização, reflexo da diminuição dos recursos humanos e financeiros, do que com o tipo de uso público. Conforme apontam Dourojeanni e Pádua (2007), a redução do aparelho estatal, justificada para melhorar a sua eficiência, normalmente se restringe apenas à redução, ficando para depois as melhorias de salários, a capacitação e os recursos para cumprir suas funções. Ainda assim, os impactos se limitam a vestígios de fogueiras e de utilização de equipamentos motorizados em locais não permitidos, o que pode ser considerado pequeno, tendo em vista o alto número de visitantes e a baixa quantidade de guardas-parque responsáveis pela fiscalização, apenas um funcionário para 100 UCs, em média.

Por sua vez, o meio ambiente protegido pela UC paulista apresenta um bom estado de conservação, de acordo com a percepção dos entrevistados. No entanto, os efeitos das políticas de terceirizações já aparecem, conforme mostrado anteriormente, com uma grande redução nas ações de fiscalização, o que pode comprometer os valores de conservação em um futuro próximo. As atividades de uso público não foram citadas em nenhum momento como um vetor de pressão sobre a conservação, pelo contrário, o controle parece ser excessivo e, mais do que contribuir para a conservação, ele restringe as opções econômicas para a comunidade local, bem como o desenvolvimento de ações de interpretação ambiental por meio da recreação.

4.2. Envolvimento das comunidades locais

O envolvimento das comunidades locais é a unidade de análise que menos aparece nos documentos das políticas públicas identificados, conforme mencionado anteriormente. Além disso, é importante ressaltar a diferença de interpretação desse tema nos dois países que a dissertação

busca investigar. No Brasil, tanto as políticas públicas quanto os atores entrevistados citam a importância de envolver as comunidades locais nas oportunidades econômicas criadas pelo Parque, principalmente relacionadas ao ecoturismo.

A principal fonte de renda é o turismo, na região de Iporanga. É o turismo com foco no PETAR. Então, nós trabalhamos sempre com as comunidades tradicionais e de entorno. Esse é nosso foco principal. A gestão da unidade busca alternativas para envolver as comunidades (Funcionário da Fundação Florestal).

Nesse sentido, o envolvimento é entendido como a geração de emprego e renda para as comunidades que residem nas regiões onde o Parque se insere. A Resolução SMA n.º 59/2008 resume essa visão em seu art. 2º, que lista os princípios que regem o uso público em Unidades de Conservação, em que o inciso VII preconiza o “estímulo à participação comunitária de forma a contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social das comunidades locais”.

Por outro lado, no Canadá, o envolvimento é entendido, de modo geral, como as oportunidades de lazer e recreação ofertadas para as populações que vivem nos bairros próximos às áreas protegidas. Ou seja, os Parques e demais Unidades de Conservação têm um papel importante nas políticas como estratégia de aumentar a qualidade de vida dos moradores locais. Um dos princípios que servem de base para a tomada de decisões sobre a gestão das áreas protegidas em BC, estabelecido no *Program Plan 2007-2012* (BC PARKS, 2008a, p.12), aponta “nós vamos procurar oportunidades para promover os Parques e o sistema de áreas protegidas como um componente integral de um estilo de vida saudável e ativo³⁰” (tradução nossa).

Essas concepções são reflexo direto das realidades socioeconômicas e culturais dos dois países, que são retratadas em suas políticas públicas. No Canadá, os Parques estabelecidos pelo governo da província são espaços utilizados, tipicamente, pela população residente em seus arredores, como

³⁰ *We will seek opportunities to promote the parks and protected areas system as an integral component of a healthy, active lifestyle.*

um espaço de recreação. Dados disponibilizados na entrevista com o *Strathcona Wilderness Institute*, responsável pelo atendimento nos centros de visitantes do Parque, revelam que 45% das pessoas que passaram por esses locais em 2012 eram residentes do entorno imediato da UC e outros 30% residiam em *Vancouver Island*, macro-região onde a mesma está inserida. Já o PETAR é mais utilizado por turistas e excursionistas que, de acordo com os registros do Parque, compõem 95% dos seus visitantes (SÃO PAULO, 2014a). Embora não tenha validade estatística para ser expandida para o universo tratado, essa realidade também foi notada na pesquisa quantitativa realizada com os visitantes no presente trabalho, em que grande parte dos entrevistados abordados no *Strathcona Provincial Park* residiam em sua área de entorno imediato, enquanto no PETAR todos os entrevistados não tinham o Parque Estadual em seu entorno habitual.

Ambos os sistemas de Unidades de Conservação estabelecem diversas formas de envolvimento das populações locais, tanto em relação à geração de emprego e renda, quanto ao aumento da qualidade de vida, além da participação na gestão das unidades. Porém, fica claro o enfoque de cada um dos locais estudados. Assim, essa unidade de análise será avaliada sob estes três prismas: geração de emprego e renda; aumento da qualidade de vida; e participação na gestão.

No caso do Parque paulista, as comunidades mais afetadas são aquelas residentes nos municípios onde a UC se insere, Apiaí e Iporanga. Os núcleos Santana e Ouro Grosso estão localizados dentro do bairro da Serra, em Iporanga. Outro bairro com bastante ligação com o Parque é o Betari, localizado às margens da estrada que dá acesso aos núcleos citados. Conforme apontado por quase todos os entrevistados, os dois bairros dependem diretamente da atividade turística motivada, principalmente, pelo PETAR.

(...) quando a gente fala de turismo, lá, a maior parte da população que mora, principalmente na zona rural, no bairro da Serra, vive do turismo. É o grande empregador, né? Então, se o turismo vai mal, a economia vai mal, a população tem menos recursos (Representante da SBE).

Já o município de Apiaí tem uma atividade turística mais voltada para os negócios, em função das empresas mineradoras presentes na região. Ainda sim, o Parque também tem um impacto significativo na cadeia produtiva do turismo na cidade, além do fato de a sede administrativa da unidade estar localizada em sua área urbana.

De modo geral, a atividade turística vem se desenvolvendo na região. Apesar de o número de turistas ter começado a apresentar uma retomada apenas nos últimos anos, conforme mencionado anteriormente, a oferta turística de Apiaí e Iporanga registrou um aumento significativo dos empregos formais no turismo, conforme revela o quadro 16, a seguir.

Quadro 16 – Empregos formais em Apiaí e Iporanga

Atividade	Município	Número de Empregados	
		2007	2011
Estabelecimentos hoteleiros	Apiaí	9	29
	Iporanga	16	27
Restaurantes e estabelecimentos de bebidas	Apiaí	18	42
	Iporanga	6	4
Lanchonetes e similares	Apiaí	17	37
	Iporanga	0	0
Atividades de agências de viagens	Apiaí	0	0
	Iporanga	0	1
Total	Apiaí	44	108
	Iporanga	22	32
Total geral		66	140

Fonte: Ministério do Trabalho, 2014.

A quantidade total de funcionários contratados em atividades tipicamente turísticas, como meios de hospedagem, restaurantes, lanchonetes e agências de viagens, mais do que dobrou no período de 2007 a 2011. Entretanto, esse número ainda é baixo. Iporanga possui apenas 32 funcionários registrados, o que denota o alto nível de informalidade da atividade na região. Outro dado que corrobora essa afirmação é o número de estabelecimentos formais no município. De acordo com o Plano de Manejo Espeleológico (SÃO PAULO, 2012a), os bairros da Serra e Betari dispunham de 23 pousadas e cinco *campings*. No entanto, de acordo com o Cadastur, cadastro oficial dos empreendimentos, equipamentos e profissionais do setor de turismo no Brasil, a cidade de Iporanga como um

todo possui apenas três meios de hospedagem cadastrados (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2014).

Mais um elemento que atesta a importância do turismo para a região é o número de monitores ambientais cadastrados pelo PETAR. De acordo com a entrevista realizada com os funcionários da UC, a mesma está realizando, atualmente, o recadastro de todos os monitores ambientais que participaram do curso de capacitação e do estágio obrigatório nos últimos anos e, dessa forma, estariam aptos a prestar seus serviços no interior do Parque. Esse cadastro já alcançou mais de 300 monitores registrados, de acordo com os funcionários. Tais dados confirmam a importância da monitoria ambiental como uma das principais oportunidades de emprego nas localidades próximas ao Parque. Ainda de acordo com um funcionário da UC:

Hoje, grande parte dos jovens locais tem se fixado na região porque eles estão atuando como monitores, junto à rede pública de ensino, às vezes acompanhando escolas, às vezes acompanhando grupos que as agências e operadoras contratam (Funcionário do PETAR).

O embargo das cavernas do PETAR, em 2008, evidenciou a dependência que essas comunidades têm da atividade turística motivada pelo Parque. Apesar de existirem poucos estudos ou dados para comprovar o impacto desse acontecimento na região, alguns entrevistados mencionaram o fechamento de pousadas em Iporanga e a falta de trabalho para os monitores em função da diminuição do número de turistas.

Quando fechou o Parque por causa (...) para fazer os Planos de Manejo do PETAR, nós tivemos que fazer cestas básicas para socorrer monitores, que são marido e mulher, até filhos, que dependem do PETAR, unicamente do PETAR. Então, ele interfere sim, muito na parte econômica (Funcionário da Diretoria de Meio Ambiente de Apiaí).

Os dados de visitação mostram que foram necessários dois anos para que a quantidade de pessoas no Parque voltasse aos patamares anteriores ao embargo, conforme já apresentado anteriormente. Mesmo tendo voltado a crescer, a visitação na unidade é bastante restrita, uma vez que as cavernas ainda estão sob o regime dos planos emergenciais elaborados no âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta junto aos órgãos

responsáveis pelo embargo das cavernas, com o objetivo de possibilitar a sua reabertura. Assim, pelo princípio da precaução, o limite máximo diário de visitação nas cavernas é bastante reduzido, de modo a evitar qualquer impacto até que os Planos de Manejo Espeleológico sejam aprovados. Tal limite restringe o número de visitantes na unidade e, conseqüentemente, a geração de emprego e renda para as comunidades do entorno.

Além das questões já apresentadas, outras ações diretas da Fundação Florestal e do PETAR para a geração de emprego e renda para as comunidades locais são as terceirizações da lanchonete e da loja de artesanato, construídas em 2010. No momento da inauguração do novo centro de visitantes, foi celebrada uma autorização de uso para a administração desses espaços para a Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Bairro Garcias e para a Associação dos Artesãos de Apiaí – Custódia de Jesus da Cruz, ambas sediadas no município de Apiaí (SÃO PAULO, 2013e). Porém, iniciativas desse tipo esbarram na Lei Federal n.º 8.666/93, já citada anteriormente, que garante a igualdade de condições a todos os interessados em celebrar contratos com o governo (BRASIL, 1993). Dessa forma, a Fundação Florestal optou por realizar uma licitação desses espaços, cujos trâmites estão em andamento, conforme declarado pelos funcionários do Parque, sendo que os mesmos encontram-se fechados atualmente.

Esse conflito entre as legislações ambientais e a Lei n.º 8.666/93 com relação às possibilidades de concessão dos espaços públicos geram expectativas irreais nas populações tradicionais, que vislumbram oportunidades econômicas nas Unidades de Conservação. Exemplo disso é o art. 10º da Resolução n.º SMA 59/2008, que diz que “atividades de uso público nas Unidades de Conservação poderão ser desenvolvidas por comunidades tradicionais locais em conformidade com o que dispuser o Plano de Manejo e demais disposições legais que tratem da matéria” (SÃO PAULO, 2008a). A própria redação do artigo estabelece esse conflito, na medida em que as disposições legais que tratam da matéria não permitem o direcionamento da concessão dos serviços para as comunidades tradicionais.

Com relação ao *Strathcona Provincial Park*, de acordo com o afirmado acima, não existe um foco das políticas públicas para a geração de emprego e renda para as comunidades do seu entorno. No entanto, o Parque não deixa de gerar benefícios econômicos para a região, por meio, principalmente, da exploração de atividades de recreação em seu interior.

O quadro 17, a seguir, revela o número de empregados em serviços de alimentação e hospedagem em *Vancouver Island*, região onde o *Strathcona Park* está inserido. Ressalva-se que o Parque não é o principal atrativo turístico da região, mas é um importante motivador de viagens. Nota-se que desde 2005 houve uma redução do número de empregados registrados nessas atividades. Além disso, a participação dos serviços de hospedagem e alimentação no total de empregos na região se mantém estável desde 1995, em um patamar de 7,5%.

Outra fonte de renda e geração de emprego para a região é a oferta de *camping* no interior da área protegida, operado pelos *Park Facility Operators*, mencionados anteriormente. A figura 27 apresenta a receita do *camping* nos últimos anos. Verifica-se um pequeno crescimento de, aproximadamente, 7% entre as temporadas de 2008/09 e 2012/13.

Quadro 17 – Empregos formais em Vancouver Island (em 1.000)

Atividade	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Todas atividades	306,4	327,1	348,5	365,5	373,9	389,3	377,0	383,8	367,1	369,5
Serviços de hospedagem	6,6	6,7	11,7	10,7	9,5	11,5	10,5	7,2	8,7	7,1
Serviços de alimentação	16,4	20,6	25,3	21,8	21,7	23,9	21,9	20,7	22,7	20,2
Total	23,0	27,3	37,0	32,5	31,2	35,4	32,5	27,9	31,4	27,3
Participação no mercado de trabalho	7,5%	8,3%	10,6%	8,9%	8,3%	9,1%	8,6%	7,3%	8,6%	7,4%

Fonte: BC STATS, 2014.

Figura 27 – Receita gerada pelo *camping* no Strathcona Provincial Park (CA\$)

Fonte: BC PARKS, 2013a; BC PARKS, 2012a; BC PARKS, 2011a; BC PARKS, 2010b.

Um estudo sobre os impactos econômico dos Parques no Canadá (CANADIAN PARKS COUNCIL, 2011), envolvendo as instituições provinciais, aponta que, para cada CA\$ 1 investido pelo *BC Parks* nas áreas protegidas, CA\$ 8,42 são gastos pelos visitantes na região em serviços e produtos como hospedagem, alimentação, transporte etc. O mesmo estudo aponta que, em 2009, os recursos públicos para investimentos e custeio das áreas protegidas de BC e os gastos dos seus visitantes geraram 4.336 postos de trabalho na província, 80% deles resultado dos gastos dos turistas. Em função do efeito multiplicador do turismo, ainda de acordo com o mesmo estudo, outros 1.000 empregos foram gerados em outras localidades do país.

Esses impactos econômicos são resultado de todas as áreas protegidas administradas pelo *BC Parks*. De acordo com os funcionários entrevistados, os Parques estão ganhando uma importância maior como fontes de geração de renda, em face de atividades potencialmente mais poluidoras, conforme declaração a seguir:

Não apenas Strathcona [*Park*], mas o sistema de Parques como um todo, estão se tornando um ponto de conversão das grandes indústrias para fontes de renda baseadas no turismo sustentável, particularmente em pequenas comunidades³¹ (Funcionário do Strathcona *Provincial Park*, tradução nossa).

Embora o Parque seja um importante atrativo de turistas e excursionistas para a região, foram identificados poucos estabelecimentos comerciais e profissionais que trabalham diretamente com a UC nas cidades de entorno. Segundo entrevista realizada com o Centro de Visitantes de Campbell River, não existem guias turísticos que atuam na área protegida. O Strathcona *Park Lodge* e o Mount Washington *Alpine Resort* são alguns dos únicos meios de hospedagem na região que usam o Parque como forma de atrair clientes e possuem autorizações para a exploração de trilhas e outras atividades de ecoturismo no seu interior. Vale mencionar, também, o município de Gold River, localizado a noroeste do Parque, que, após o

³¹ *not only Strathcona but the system as a whole for parks, really is the turning point for a lot of conversion from big industry to more sustainable tourism economic generators in small communities particularly*

fechamento de sua indústria de papel e celulose, vem investindo na atividade de ecoturismo, porém ainda de forma incipiente (GOLD RIVER CHAMBER OF COMMERCE, 2014).

Se por um lado as políticas restritivas às atividades no interior das UCs brasileiras podem comprometer a geração de emprego e renda para as comunidades locais, por outro, as políticas canadenses, mais permissivas, podem prejudicar a conservação em função da autorização de atividades impactantes nas áreas protegidas. Exemplo disso é a já citada autorização de uso para cavalgada para o Clayoquot *Wilderness Resort*, que chegou a motivar uma emenda ao Plano de Manejo do Strathcona *Park*.

O segundo aspecto a ser avaliado, dentro dessa unidade de análise, é o impacto das Unidades de Conservação na qualidade de vida das comunidades locais. É importante ressaltar que o tema qualidade de vida é bastante amplo e as áreas protegidas podem influenciar diversos aspectos relacionados a ele, desde a regulação do microclima até o controle de particulados na atmosfera. Assim, dado o objeto do presente trabalho, as análises se limitaram às questões relacionadas ao uso público.

Conforme já mencionado, as políticas públicas paulistas pouco abordam o tema oportunidades de recreação, seja para a população local, seja para os turistas, focando sempre na conservação do meio ambiente e na educação ambiental. A única ação governamental formalizada identificada para incentivar o uso das Unidades de Conservação por parte das populações do entorno foi a isenção da cobrança de ingressos, estabelecida pela Portaria Normativa FF n.º 191/2013, art. 10, inciso XI. Entretanto, funcionários do PETAR entrevistados afirmaram que tal política não resultou no aumento do número de visitantes da localidade na UC.

De acordo com os representantes da prefeitura de Apiaí e da empresa Parque Aventuras, a restrição nas regras de visita à unidade foi responsável pela diminuição da participação da comunidade local na mesma. A exigência de acompanhamento de monitores ambientais e a proibição de realizar churrascos e consumir bebidas alcoólicas no interior do PETAR fizeram com que esses visitantes deixassem de ir à UC. O

representante da empresa Parque Aventuras, que também é morador local, comenta essas restrições:

Essa é a cultura das pessoas, mas acho que o Parque deveria desenvolver... olha vai proibir o churrasco, mas vai ter a lanchonete, vai ter um almoço que vocês vão poder entrar e comer lá. Mas assim, está distanciando cada vez mais a comunidade. Acho que faltam, realmente, ações do Parque para atrair a comunidade. E eu acho que cada vez está restringindo mais (Funcionário da empresa Parque Aventuras).

Ainda em relação à diminuição do número de visitantes da localidade no Parque, os entrevistados da prefeitura de Apiaí lembram-se das dificuldades de acesso por conta das más condições das estradas e da falta de opções de transporte público.

Outra ação identificada por meio das entrevistas foi o trabalho desenvolvido junto às escolas da rede municipal e estadual localizadas no entorno do PETAR, que teve como objetivo levar os alunos para conhecer o Parque. Porém, essa ação foi mais voltada para a educação ambiental do que para a recreação, além de se tratar de uma ação de caráter informal que depende dos interesses pessoais de cada gestor.

Os nossos gestores apoiam, geralmente, as escolas da região, para visitas nas unidades. Isso é incentivado. O incentivo é muito grande. Por exemplo, ali na Caverna [Parque Estadual da Caverna do Diabo] tem uma escola, ali a 5km, que muitos dos alunos nem conhecem a Caverna. E está no entorno imediato (Funcionário da Fundação Florestal).

Já o governo canadense desenvolve mais ações para incentivar o uso das Unidades de Conservação por parte dos moradores locais. Além disso, atividades ao ar livre e visitas a áreas protegidas fazem parte da cultura local, em que 60% dos cidadãos utilizam Parques frequentemente, conforme apresentado anteriormente. A pesquisa de sondagem de opinião com os visitantes do Strathcona *Park* revela que diversos entrevistados realizavam atividades rotineiras, como passear com o cachorro e correr, demonstrando um tipo de uso diferente daquele que ocorre no Brasil.

Nesse sentido, as pesquisas qualitativas mostram que, na opinião dos declarantes, o Parque tem uma grande importância para a qualidade de

vidas das pessoas que residem na região, justamente por oferecer oportunidades de recreação em um ambiente conservado. O representante do Strathcona *Wilderness Institute* resume essa constatação:

Muitas pessoas escolhem viver no Vale [Commo Valley, região onde o Parque se encontra] por causa da proximidade de oportunidades naturais. Algumas dessas oportunidades têm relação com a água, banho de mar ou velejar, mas muitas das oportunidades têm relação com a utilização do Parque, caminhadas em trilhas ou caminhadas com raquetes de neve (*snowshoeing*) no inverno³² (Representante do Strathcona *Wilderness Institute*, tradução nossa).

O último aspecto a ser analisado em relação ao envolvimento da comunidade local diz respeito à participação na gestão da UC. Nos dois sistemas de áreas protegidas o Conselho Consultivo é o principal meio de participação da sociedade civil na gestão dos Parques, com diferenças significativas entre si.

No Brasil, a legislação federal exige a criação do Conselho Consultivo em todas as UCs, com representação paritária entre órgãos públicos e sociedade civil, incluindo representantes da população do entorno e da população tradicional. Dessa forma, o Conselho Consultivo do PETAR, formado por 24 membros, possui 12 representantes da sociedade civil, de acordo com o apresentado no item 2.3.1.2. Dos representantes da sociedade civil, a grande maioria é composta por associações da própria região do entorno, com apenas duas exceções, a Sociedade Brasileira de Espeleologia, sediada em Campinas, e o Instituto Amigos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, cuja sede localiza-se no município de São Paulo. A paridade é uma forma de buscar o equilíbrio no Conselho, porém, apenas números iguais de representantes do governo e da sociedade civil não garantem condição de igualdade, conforme lembra Mussi (2007). Geralmente, as atividades do Conselho fazem parte do expediente dos funcionários públicos, que têm maior acesso aos dados e às informações e possuem suporte logístico, como transporte e ajuda de custo. Já a maioria

³² *so many people choose to live in the valley because of having nature opportunities close by. I mean, some of those opportunities have to do with the water, you know swimming or sailing or whatever, but a lot of the nature opportunities have to do with using the park, you know, hiking or snowshoeing in the winter.*

dos representantes da sociedade civil não tem apoio em nenhum desses aspectos.

O Conselho Consultivo do PETAR se reúne bimestralmente, desde sua criação em 2008, e trata de diversas questões relacionadas à gestão do Parque (SÃO PAULO, 2010b). De acordo com os funcionários da Fundação Florestal, esse instrumento é bastante efetivo e possibilita a participação da comunidade, conforme declarado durante a entrevista:

Uma ferramenta de trabalho que o Parque usa é o Conselho Consultivo. O Conselho Consultivo agrega vários atores sociais envolvidos, desde associação de bairros, desde associação de monitores, prefeituras, Câmaras Municipais, Institutos de Pesquisa, grupos espeleológicos. Então, essa ferramenta de trabalho que o Parque tem hoje, que tem há muitos anos, tem possibilitado um diálogo aberto com a comunidade. (...) mas isso não impede também que algum membro da comunidade que não esteja associado (...) ele tem oportunidade de marcar uma reunião com a gestão do Parque e expor também suas necessidades (Funcionário do PETAR).

Porém, entre os entrevistados da sociedade civil que fazem parte do Conselho Consultivo, a primeira percepção é de que eles não participam da gestão do PETAR, apenas do Conselho. O representante da SBE criticou o fato de o mesmo ser apenas consultivo e que, em alguns casos, as decisões são tomadas na sede da Fundação Florestal, sem a participação dos atores locais envolvidos.

(...) eles levam as questões para o Conselho e o Conselho se manifesta e é acatado pela administração. Só que algumas vezes não, algumas decisões são tomadas em São Paulo. (...) o Conselho é consultivo ele não é deliberativo, então ele não tem poder de deliberar para que a gestão do Parque tome alguma ou outra atitude (...) mas consultivo é pouco... (Representante da SBE).

Além disso, o representante da empresa Parque Aventuras declarou que, em outros casos, os gestores se apoiam excessivamente no Conselho, acatando decisões em que o mesmo não tenha sido o fórum mais adequado para discussão.

Outra forma de participação na gestão identificada durante as entrevistas em profundidade se dá de forma informal, por meio de consultas

realizadas pelos gestores às lideranças locais e por meio de cobranças e questionamentos feitos pelos envolvidos à gestão da UC, conforme declara o entrevistado da empresa Parque Aventuras:

Informalmente, nós somos amigos de todos os gestores, de quase todo mundo. Então, por estar aqui, muitas vezes eles consultam a gente, o que você acha, fecha no Natal para os funcionários descansarem? Não vai impactar o turismo? A gente faz uma análise de como está o Natal (...) acaba tendo uma gestão participativa do PETAR. Quando eles tomam alguma atitude 'Agora é proibido cruzar tal ponte', acho que eles sempre ouvem. (...) ou se eles criam, a gente vai lá, a gente questiona (Funcionário da empresa Parque Aventuras).

De acordo com os representantes da prefeitura de Apiaí, essa participação da comunidade e o diálogo mais próximo com o Parque têm contribuído para a mudança de visão dos moradores locais. Historicamente, os residentes do entorno enxergavam a Unidade de Conservação como um empecilho ao desenvolvimento do município, como algo punitivo.

Depois de tantos anos, a presença do Parque, de alguma forma, assim, sensibilizou alguns moradores. Hoje eles sabem das restrições, às vezes podem até saber que existem oportunidades, mas os antigos ainda acham que barra o desenvolvimento (Funcionário da Diretoria de Meio Ambiente de Apiaí).

Porém, ainda de acordo com a entrevista, as pessoas começaram a perceber os benefícios e as oportunidades que o ambiente conservado traz para a região. No entanto, conforme citação a seguir, o governo precisa desenvolver mais ações:

(...) não, não é suficiente, falta muito mais. A comunidade poderia estar muito mais participativa (...) porque a floresta está aqui, sempre existiram as comunidades, então essa discussão, quem estava ali sempre protegeu. Então, talvez ela pudesse estar mais envolvida. (...) tanto em funcionários, em atividades, monitoria, alimentação, recepção (Funcionário da Diretoria de Turismo de Apiaí).

Além do Conselho Consultivo, é importante destacar a participação da sociedade civil na elaboração dos instrumentos de gestão da unidade, tanto no Plano de Manejo do PETAR quanto nos Planos de Manejo Espeleológico. De acordo com registros do Plano de Manejo (SÃO PAULO, 2010b), foram realizados mais de 30 dias de reuniões e oficinas, que contaram com a

participação de 595 pessoas durante a sua elaboração. Com relação aos Planos de Manejo Espeleológico (SÃO PAULO, 2012a), foram realizadas 10 reuniões de planejamento participativo, além da criação de um *website* e a publicação de informativos para divulgação dos resultados parciais das pesquisas. Nota-se, a partir desses exemplos, uma preocupação dos executores dos Planos em envolver, de alguma forma, a sociedade civil na elaboração dos instrumentos que terão influência direta na região. Essa mesma preocupação não foi identificada com relação à elaboração dos atos normativos aqui avaliados, elaborados, na maior parte das vezes, na sede da Fundação Florestal, com o objetivo de ser aplicável a todas as Unidades de Conservação por ela administradas.

A realização de reuniões e a divulgação dos resultados desses Planos denotam um maior comprometimento com a publicidade das ações realizadas. A transparência, conforme estabelecido por Graham et al. (2003), é parte integrante da prestação de contas (*accountability*), um dos cinco princípios da boa governança de áreas protegidas. Porém, essa transparência não se aplica às demais ações realizadas pela Fundação Florestal, ficando restrita apenas aos Planos de Manejo. Inexistem publicações sistemáticas sobre a gestão das UCs, que apresentem informações sobre os orçamentos das Unidades de Conservação, os recursos arrecadados com ingressos e a venda de produtos florestais, o número de funcionários, entre outras questões. Estão disponíveis apenas publicações esporádicas sobre projetos específicos, na maioria das vezes retratando as ações positivas desenvolvidas, como é o caso do Projeto de Ecoturismo na Mata Atlântica (SÃO PAULO, 2013e).

O *Strathcona Park Public Advisory Committee*, por outro lado, tem um regulamento e um funcionamento diferente dos Conselhos Consultivos brasileiros. Conforme já apresentado no item 2.3.2.2, ele possui um número inferior de membros, escolhidos por suas competências pessoais, e não como representantes de grupos de interesse. Os encontros ocorrem de três a quatro vezes por ano e, da mesma forma como acontece no PETAR, tratam de diversos assuntos relacionados com a gestão do Parque.

O Strathcona *Park* é a única área protegida de British Columbia a contar com um Conselho formalizado, com regulamento próprio e membros definidos. Na opinião dos funcionários do *BC Parks* entrevistados, a existência do Conselho é benéfica, por possibilitar o diálogo com os interessados, porém, sua operacionalização consome muitos dos escassos recursos humanos da instituição:

Pode ser muito benéfico nesse sentido e também para saber a perspectiva de diferentes profissionais e entender o que eles querem e como enxergam, e isso nos dá um bom retorno. Claro que o lado negativo de fazer isso na província inteira é que consome muito tempo, muitos recursos, mesmo nos encontrando apenas quatro vezes por ano, ele cria muito trabalho, muita documentação, algum dinheiro, claro, mas tempo e recursos, e não seria prático fazer para todos os Parques³³ (Funcionário do Strathcona *Provincial Park*, tradução nossa).

Já a opinião dos entrevistados das ONGs que atuam na região é de que, embora o Conselho seja formalizado, ele não é efetivo, no sentido de que as ações do governo não respeitam as decisões tomadas nesse fórum, como aconteceu no caso da concessão de autorização para exploração da cavalgada por parte de um *resort* local, citado anteriormente.

Os demais órgãos públicos entrevistados, o Centro de Informações de Campbell River e o Comox Valley *Regional District*, afirmaram que não existe nenhum meio formal de participação desses na tomada de decisão sobre as ações desenvolvidas na unidade. De forma análoga ao que ocorre em São Paulo, essas consultas e conversas acontecem de maneira informal, em função das relações interpessoais entre os funcionários que atuam nessas instituições.

Todos os entrevistados concordam, porém, que a elaboração do Plano de Manejo contou com uma grande participação da sociedade. Funcionários do Parque declararam que esse é um ótimo exemplo de um processo

³³ *So it can be very beneficial that way and also to get a very perspective from a lot of professionals, and understanding that what they want and how they see it, and that gives us good feedback. Of course, the downside to do that over a whole province, it's too time consuming, too much resources, even though we even meet only four times a year it creates a lot of work, there's a lot of documentation part of that, some money of course, but time and resources, it just wouldn't be practical to do it for all parks.*

efetivamente engajador, do ponto de vista comunitário, que levou quase 10 anos para ser concluído. Os representantes do *Friends of Strathcona* concordam com essa afirmação e disseram também que as duas primeiras revisões do Plano de Manejo mantiveram essa diretriz participativa. Porém, de acordo com eles, a última emenda, realizada em 2010, não proporcionou uma participação adequada:

Naquela época da história canadense, contribuições dos cidadãos não eram apenas um fator, mas eram consideradas como direção para as tomadas de decisão. Isso é o que as pessoas querem para seus Parques, aqui está o processo, envolvido e participativo, para levantar os detalhes, elaborar um plano e instruções para os burocratas do governo executarem. Fazer o plano funcionar, porque era a vontade dos cidadãos. Essa nova emenda é uma abordagem completamente nova, é uma decisão autônoma do governo, que despreza as contribuições da sociedade³⁴ (Representante do *Friends of Strathcona*, tradução nossa).

Além dessas formas de participação, o *BC Parks* criou recentemente uma nova função dentro do seu quadro de funcionários chamada Especialista em Engajamento Comunitário³⁵ (tradução nossa). De acordo com entrevista realizada na sede da instituição, essa nova função tem como principal foco organizar e fomentar o processo de trabalho voluntário nas áreas protegidas da província. O trabalho voluntário já é bastante presente nos Parques e o *BC Parks* enxerga essa estratégia como uma das principais formas de a população se envolver com as UCs. No *Strathcona Provincial Park*, os serviços de informação e interpretação já são prestados por voluntários, e essa nova política pretende aumentar o número de tarefas desempenhadas pela sociedade civil, como o monitoramento de impactos dos visitantes, por exemplo. Essa ação vai ao encontro da filosofia adotada pela instituição de redução do seu quadro de funcionários e de terceirização dos serviços prestados por empresas privadas e agora, também, por

³⁴ *at that time in Canadian history, citizen input was, not only factored in, but was considered as the driver for management decisions. This is what the people want for their parks, here's the process, an involved and participatory process, to get the details right, came up with the plan and the instructions to the bureaucrats in the government make this so. Make this plan work, because it's what the citizens want. This new amendment is a completely new approach, this is autonomous decision at the government level with disregard for the public input.*

³⁵ *Provincial Community Engagement Specialist*

associações sem fins lucrativos, justificada pela redução dos custos. Porém, conforme já mencionado, essa política tem trazido resultados cada vez mais negativos para o sistema de áreas protegidas como um todo.

Com relação à transparência, o *BC Parks* publica, desde 2009, um relatório anual contendo os principais dados sobre a gestão das Unidades de Conservação e sobre a instituição, como orçamento, receita, número de autorizações emitidas, número de visitantes, entre outros. Segundo McCutcheon (2009, p.83), a publicação do primeiro relatório “representou um marco no nível de transparência e prestação de contas aos cidadãos com relação à aplicação dos recursos públicos³⁶” (tradução nossa).

A transparência, como citado anteriormente, está diretamente relacionada com o princípio da boa governança de áreas protegidas que, além da prestação de contas, também envolve outros elementos: legitimidade e voz; direcionamento; desempenho; e justiça e equidade (GRAHAM et al., 2003). Entretanto, Eagles (2009) demonstra que o modelo combinado de gestão pública e organizações com fins lucrativos, adotado em British Columbia, figura entre os mais mal avaliados em relação a esses critérios de boa governança. Nesse sentido, nota-se que a mudança do modelo de gestão de Parques Nacionais para esse, em que as terceirizações assumem uma grande importância, impactou negativamente o envolvimento da comunidade local. A percepção dos entrevistados sobre a falta de voz do Conselho Consultivo e relação dos frequentadores apenas com funcionários das empresas terceirizadas contribuem para essa conclusão. O *Strathcona Provincial Park* parece assumir um importante papel apenas com relação às oportunidades de recreação para os moradores do seu entorno.

No PETAR, da mesma forma como aconteceu com a unidade de análise anterior, a percepção dos entrevistados é positiva com relação ao envolvimento da comunidade local. O Conselho, apesar de ser apenas consultivo, funciona e a atividade turística motivada pela área protegida se mostra como um dos principais geradores de emprego e renda para os

³⁶ represented a marked level of transparency and accountability to citizens regarding the use of tax dollars.

municípios da região. No entanto, a rigidez das regras de visitação limita o potencial de geração de benefícios econômicos do Parque e contribui para a não apropriação do espaço pela comunidade local como opção de lazer. Além disso, a mudança do modelo de gestão que começa a ser adotada no Estado pode levar aos mesmos conflitos encontrados no Canadá.

4.3. Conscientização ambiental dos visitantes

A visitação pública nas Unidades de Conservação brasileiras e canadenses tem distinções marcantes em diversos pontos. O foco na conscientização ambiental, porém, talvez seja uma das mais perceptíveis em termos de políticas públicas. No Brasil, e no Estado de São Paulo, a análise dos atos normativos revela que o uso público é aceito no interior das Unidades de Conservação, desde que não comprometa a sua conservação. Ainda assim, as atividades devem ser praticadas dentro de um contexto de interpretação ambiental, e não simplesmente como uma atividade recreativa, conforme já discutido na introdução desta dissertação.

Essa compreensão está presente em diversos atos normativos, como na Resolução SMA n.º 59/2008, art. 2º, inciso III, que estabelece que um dos princípios da visitação pública é despertar a consciência crítica para a importância da conservação, e o Decreto Estadual n.º 25.341/86, art. 30º, que impõe a implantação de programas interpretativos que permitam ao público usuário compreender a importância das relações homem-meio ambiente.

Os programas de educação e interpretação ambiental têm um papel fundamental no manejo dos impactos da visitação nas Unidades de Conservação. Essas estratégias podem ser usadas para incentivar o comportamento e atividades adequados para área e, dessa forma, contribuir para a proteção do patrimônio e enriquecer a experiência do visitante (EAGLES et al., 2002). Porém, como apontam Raimundo, Pacheco e Costa (2011), atividades de lazer e entretenimento também devem ser trabalhadas como práticas educativas, respeitando assim os interesses dos visitantes.

Atualmente, a principal estratégia de conscientização ambiental dos visitantes no PETAR é a monitoria, conforme apontado pelos atores entrevistados e pelos próprios frequentadores na sondagem de opinião. Além disso, o Parque dispõe de um centro de visitantes, sinalização interpretativa nas trilhas, folhetos e informações sobre práticas de mínimo impacto no *website* da Fundação Florestal.

Embora existam diversos instrumentos para desenvolver a consciência ambiental dos visitantes, não há um programa de educação ambiental estabelecido pelo Parque. Mesmo os instrumentos disponíveis atualmente possuem fraquezas, identificadas por meio das entrevistas e da visita de campo. O centro de visitantes localizado no Núcleo Santana, construído no âmbito do Projeto de Ecoturismo na Mata Atlântica, permanece fechado por falta de recursos humanos para supervisionar o espaço. Além disso, não existe nenhum tipo de acompanhamento da qualidade dos serviços prestados pelos monitores ambientais, apesar de os mesmos serem os principais interlocutores entre a unidade e os frequentadores, afinal são eles que passam todas as informações sobre a UC. O único controle realizado pela gestão da área é a exigência da realização do curso de formação de monitores, de acordo com o estabelecido pela Resolução SMA n.º 32/1998 (SÃO PAULO, 1998).

Ainda assim, a percepção dos funcionários do PETAR e dos demais entrevistados é de que o nível de consciência ambiental dos visitantes tem aumentado. Porém, alguns destacaram que isso é resultado de um processo de educação geral, especialmente das pessoas que se interessam por áreas protegidas, e não reflexo de ações diretas da Fundação Florestal, uma vez que não existe nenhum programa estabelecido nesse sentido. O representante da SBE destaca, ainda, que:

Só do visitante ter contato com a natureza, isso já é uma espécie de educação ambiental... educação por sensação... o cara tem contato com a natureza, achou maravilhoso. Pronto, já é uma atividade que já está o motivando. Isso poderia ser potencializado em muitas situações. Não existe efetivamente um programa de educação ambiental do Parque. O que existe são os monitores que são treinados e que, teoricamente, deveriam fazer esse papel no Parque. (...) o monitor está lá mais para cuidar da pessoa que está

indo, da pessoa não se machucar ou não quebrar nada (Representante da SBE).

Com o objetivo de identificar o nível de consciência ambiental dos visitantes e como as visitas a áreas protegidas podem alterar essa consciência, foi realizada uma pesquisa de sondagem de opinião, cujos resultados serão expostos a seguir. O formulário de pesquisa foi desenhado para identificar o nível de consciência ambiental dos visitantes nas quatro dimensões, citadas anteriormente: afetiva, cognitiva, comportamental e atitudinal. Para tanto, foram elaboradas questões relacionadas às áreas protegidas, para mensurar os indicadores de cada dimensão apresentados, a seguir, no quadro 18, de acordo com o estabelecido por Sanchez e Lafuente (2010):

Quadro 18 – Dimensões da consciência ambiental

Dimensão	Indicador	Questão
Afetiva	Crenças e valores gerais	Grau de concordância com as afirmações:
		Um passeio a um ambiente natural é a melhor forma de aumentar o nível de consciência ambiental das pessoas.
Cognitiva	Informação e conhecimento	Palestras, aulas e monitoria ambiental são as melhores formas de aumentar o nível de consciência ambiental das pessoas.
		Conhecimento sobre áreas protegidas e Parques Estaduais.
Comportamental	Atitudes pessoais	Disposição para pagar ingresso, carregar o seu lixo, utilizar banheiro seco e deixar de visitar áreas durante algumas épocas do ano.
Atitudinal	Comportamento em prol do meio ambiente	Atributos levados em consideração para escolher um hotel.

Fonte: Modificado de SANCHEZ e LAFUENTE (2010)

Além dessas questões, foram incluídas outras sobre atividades realizadas, avaliação sobre os instrumentos de educação ambiental,

avaliação sobre o estado de conservação da natureza, sugestões para ações de conscientização ambiental e o impacto da visita sobre o nível de consciência ambiental.

Verificou-se em campo que a grande maioria dos entrevistados visitava o PETAR pela primeira vez e, como citado anteriormente, nenhum deles residia na área de entorno da unidade. Com relação ao conhecimento sobre aspectos ambientais, de modo geral, os entrevistados sabiam o que é um Parque Estadual, embora não conheçam a sua definição exata. Além disso, alguns declararam desconhecer o que é uma Unidade de Conservação.

A pesquisa confirmou também a importância do monitor ambiental como agente de educação, uma vez que quase todos os entrevistados disseram que os conhecimentos adquiridos durante a visita foram passados pelos monitores. Com relação ao conhecimento adquirido, as respostas mais comuns foram referentes às cavernas, seus processos de formação e espeleotemas.

A quantidade, a variedade e a qualidade dos instrumentos de educação ambiental foram avaliadas de forma positiva pela grande maioria dos entrevistados. No entanto, poucos deles visitaram o centro de visitantes ou souberam citar algum outro instrumento identificado além das placas de sinalização.

Em relação à dimensão comportamental da consciência ambiental, a maioria dos respondentes declarou estar de acordo com todos os itens pesquisados: pagar ingresso, carregar o seu lixo, utilizar banheiro seco e deixar de visitar áreas durante algumas épocas do ano. Porém, ao verificar os resultados do indicador utilizado para avaliar a dimensão atitudinal, apenas um entrevistado declarou que leva em consideração a questão ambiental para a escolha do local onde irá se hospedar. De modo geral, as pessoas que participaram da pesquisa se preocupam mais com o preço e a localização desses estabelecimentos. Ressalta-se que a dimensão atitudinal engloba diversos outros elementos, entretanto, para fins dessa pesquisa, optou-se por operacionalizar esse conceito por meio de um indicador diretamente relacionado com o objeto do trabalho.

A questão que objetivava capturar a dimensão afetiva da consciência ambiental não apresentou o resultado esperado na pesquisa realizada no PETAR. Ambas as afirmações apresentaram um grau de concordância similar, não sendo possível identificar aquela que mais reflete a opinião dos visitantes.

A última questão, relativa ao impacto que a visita teve no nível de consciência ambiental dos respondentes, revelou que aqueles que não frequentam Unidades de Conservação ou realizam atividades de ecoturismo declararam uma alteração maior do que os entrevistados que afirmaram desenvolver tais atividades. Porém, mesmo entre aqueles que disseram já ter uma consciência ambiental desenvolvida, a visita ao Parque serviu para reafirmar a importância da conservação.

A sondagem de opinião demonstrou que os visitantes que procuram o PETAR declararam ter um bom nível de consciência ambiental. Entretanto, essa consciência não se reverteu em atitudes concretas, revelando que a dimensão atitudinal ainda precisa ser desenvolvida.

Como já destacado em diversos momentos ao longo do texto, as políticas públicas canadenses, em especial na província de British Columbia, têm um grande foco no desenvolvimento da recreação no interior de suas áreas protegidas. Ainda assim, existem esforços para implantar programas de interpretação ambiental nas UCs. No entanto, até mesmo o planejamento para o desenvolvimento das ações de interpretação e educação ambiental é realizado dentro de um contexto de lazer e recreação. Isso pode ser constatado no *Program Plan 2007-2012*, em seu capítulo sobre experiência dos visitantes, que visa atender as suas demandas por “maiores oportunidades para educação durante o tempo de lazer e as atividades de esportes de aventura³⁷” (BC PARKS, 2008a, p.17, tradução nossa).

Contraditoriamente, as políticas mais recentes, especialmente o *Program Plan 2007-2012*, são as que mais destacam a importância das

³⁷ *greater opportunities for education during leisure time and adventure sport activities.*

ações de interpretação ambiental como estratégia de conservação. Porém, dentro de um modelo de gestão que tem como foco a terceirização e a redução de custos, as verbas para os programas de interpretação foram cortadas. Atualmente, esses serviços são prestados no Strathcona *Park* por meio de um grupo voluntário, o Strathcona *Wilderness Institute*, já citado anteriormente. A declaração dos funcionários do Parque esclarece essa mudança de visão:

No passado nós tínhamos programas de interpretação e tínhamos contratos para disponibilizar esses programas interpretativos. Na verdade, nos dias melhores, nós tínhamos funcionários que ofereciam programas interpretativos, e criavam a consciência ambiental. Agora nós evoluímos para o terceiro setor, o Strathcona *Wilderness Institute* encabeça o aspecto da consciência ambiental no campo. Eles operam centros de informações localizados em *Paradise Meadows* e *Buttle Lake*, onde a maioria dos turistas passa, e eles oferecem os programas interpretativos. Então, é assim que as pessoas conseguem informações. O *BC Parks* usa, atualmente, mídias digitais para divulgar informações ambientais também. Mas isso é limitado. Alguns anos atrás nós tínhamos um programa de extensão que elaborava os planos de comunicação, mídia, sinalização e tudo o mais. Nós não temos mais isso, então não temos mais ninguém para fazer esse trabalho. Todo esse trabalho não foi cortado, ele foi repassado para os supervisores de área, em adição às outras tarefas. E isso dificulta muito para os funcionários. Então nós dependemos muito do terceiro setor³⁸ (Funcionário do Strathcona *Provincial Park*, tradução nossa).

O instituto que assumiu esse papel de oferecer os programas de interpretação ambiental no Parque também acredita que o serviço deveria ser desenvolvido pela própria UC. Porém, como os recursos foram cortados,

³⁸ *in the past we used to have interpretive programs, and we would have contracts to provide those interpretative programs, in fact in our days, in better days, we would actually have staff that delivered interpretative programs, and create that environmental awareness. Broad provincial advertising in messaging we used to do, not so much anymore, resources dictate that. Now what we've evolved to is a third party, Strathcona Wilderness Institute has taken and champion that environmental awareness aspect down to the field level. So they run information booths or huts up at Paradise Meadows and Buttle Lake sight, where the majority of tourists come and they provide a interpretative programs... So people get information that way. BC Parks uses digital media now to get environmental messaging out as well. But that's were limited. A number of years ago we had an extension program that actually did the outreach and communication plans and media and signage and all that. We no longer have the extension program now, so no one to really look and doing that. All that work wasn't cut, it was downloaded to the area supervisors to try and do, in addition to our other jobs. And that makes it very difficult for us. So we have to rely on third party a lot.*

eles se voluntariaram para disponibilizar um serviço que consideram de fundamental importância. Entretanto, por se tratar de um serviço voluntário, ele é disponibilizado apenas durante a alta temporada e está sujeito a disponibilidade dos voluntários. Nesse sentido, não existe uma periodicidade pré-estabelecida de atendimento ao público, que nem sempre encontra atendentes para fornecerem informações.

Os demais entrevistados também concordam sobre a importância dos programas de interpretação e educação ambiental para a conservação e destacaram as consequências desse corte no nível de consciência ambiental dos visitantes, potencializadas pela falta de fiscalização, já comentada no item 4.1. Os entrevistados da ONG *Friends of Strathcona* afirmaram que a quantidade de lixo encontrada nas áreas mais remotas da área protegida tem aumentado:

Existe uma geração desinformada depois da minha, e uma ainda mais depois deles, que não sabem nada sobre o Parque. Então, eu acho lixo por todo o lugar, que não existia antes. Bitucas de cigarro e papéis de bala e chiclete no meio da natureza³⁹ (Representante do *Friends of Strathcona*, tradução nossa).

Além da falta de programas de interpretação ambiental, McCutcheon (2009) lembra que, em função da política de terceirizações, a interlocução entre os visitantes e o Parque é feita pelos prestadores de serviços dos *Park Facility Operators* ou pelos voluntários, e não por funcionários da instituição responsável pela gestão da área. Tal fato traz diversas consequências para os envolvidos, como a falta de autoridade para a imposição das normas de uso aos visitantes e, principalmente, o distanciamento entre o *BC Parks* e os frequentadores.

Esses problemas são agravados pelo fato de a UC ter pouco controle sobre as atividades desenvolvidas por esses prestadores de serviços e voluntários. Não existe uma forma sistemática de avaliação e controle sobre

³⁹ *there is an uninformed generation behind mine, and one more behind them, that don't know anything about the park. So I find garbage all over the place, that never used to be there. Cigarette butts and gum wrappers and candy bar wrappers in the middle of the wilderness.*

o tipo de informação que é fornecida aos visitantes, apenas sugestões informais sobre o conteúdo que deve ser disponibilizado.

Apesar desses aspectos negativos com relação aos programas de interpretação ambiental, funcionários do Parque lembram que o fato do *BC Parks* trabalhar para oferecer oportunidades de recreação em um ambiente natural conservado é, também, uma estratégia para aumentar a consciência ambiental dos frequentadores.

A pesquisa de sondagem de opinião realizada com os visitantes do Strathcona *Provincial Park* retornou resultados similares àqueles verificados no PETAR, com algumas distinções relevantes. A pesquisa não é suficiente para verificar a alteração da consciência ambiental dos entrevistados, mas, de modo geral, ela confirma muitos dos pontos apresentados até o momento.

Diferentemente do PETAR, os entrevistados no Strathcona *Park* eram, em sua maioria, residentes da região do entorno da UC, sendo que apenas um declarou estar em sua primeira visita ao local. Todos os respondentes afirmaram saber o significado de Parque Provincial, no caso, e área protegida, citando conceitos abrangentes para explicar seus conhecimentos sobre cada um deles.

É possível notar que as atividades realizadas dentro da UC têm relação direta com o aprendizado resultante da visita em questão. Os frequentadores que praticaram atividades mais rotineiras, como passear com o cachorro e correr, declararam que não aprenderam nada de novo durante a visita, já aqueles que caminharam pelas trilhas, nadaram ou acamparam, disseram ter aprendido sobre a flora e a fauna local. Esse aprendizado se deu por meio das placas de sinalização interpretativa existentes no Parque. Fica claro, também, por meio da análise dessa questão, que a pouca variedade de instrumentos de educação ambiental, restrita à sinalização, limita o aprendizado dos visitantes.

Apesar de a sinalização ser o único instrumento de interpretação disponível nos locais pesquisados, na opinião dos respondentes a qualidade, a variedade e a quantidade de instrumentos com esse objetivo são boas, ou

muito boas, com destaque para os mapas do Parque. Um dos entrevistados apontou, ainda, que a quantidade disponível hoje é suficiente e que muitas placas impactam negativamente o cenário.

Nas perguntas relativas à dimensão comportamental dos visitantes, as respostas foram positivas na maior parte dos itens avaliados. Com exceção do pagamento de ingressos, em que parte dos respondentes se mostrou contrária ao estabelecimento de taxas de visitação. Esse comportamento já era esperado, considerando que atualmente o acesso às UCs na província é gratuito e que isso se constitui em um dos princípios da gestão da recreação no sistema de áreas protegidas (MINISTRY OF LANDS AND PARKS, 1991).

Em relação à dimensão atitudinal, os visitantes entrevistados em BC se mostraram mais propensos a levar em consideração a questão ambiental no processo e tomada de decisão. Porém, a maioria declarou que preço e localização são os principais aspectos levados em consideração quando escolhem um meio de hospedagem.

Ao contrário do que ocorreu na pesquisa realizada com os visitantes do PETAR, no Strathcona *Park* a questão sobre a dimensão afetiva da consciência ambiental se mostrou eficaz. O grau de concordância dos respondentes foi maior com a primeira frase: Um passeio em um ambiente natural é a melhor forma de aumentar o nível de consciência ambiental das pessoas. Essa constatação reflete as políticas públicas locais, de incentivar atividades de lazer e recreação como instrumentos de conscientização dos frequentadores de áreas protegidas.

Finalmente, conforme constatado na pesquisa realizada no Brasil, pessoas que utilizam Unidades de Conservação com maior frequência são menos suscetíveis a alterações nos níveis de consciência ambiental resultante da visita à UC. No caso do Strathcona *Park*, todos os entrevistados eram visitantes regulares de áreas protegidas. Esse fato repercutiu na resposta da última questão, em que a maioria dos entrevistados afirmou que a visita avaliada pouco interferiu na sua consciência ambiental, mas que reforça os conceitos já adquiridos.

Comparativamente, a sondagem de opinião realizada no *Strathcona Provincial Park* demonstra que o nível de consciência ambiental dos respondentes canadenses pode ser considerado superior ao do público brasileiro, notadamente no que diz respeito à dimensão atitudinal. Outro indicador de consciência ambiental dos frequentadores do Parque canadense é o pequeno impacto negativo da visitação, apesar da completa falta de fiscalização, já comentada anteriormente. Porém, a pesquisa realizada não é suficiente para identificar se esse resultado advém das políticas públicas específicas para áreas protegidas ou se refletem o nível cultural e o grau de instrução da sociedade canadense.

Destaca-se, mais uma vez, que o modelo de gestão adotado pelo *BC Parks* também vem afetando negativamente as ações de conscientização ambiental, assim como aconteceu nas primeiras unidades de análise. Nesse caso, as consequências são ainda piores, com o cancelamento dos programas oficiais de interpretação ambiental e a total dependência do terceiro setor para a disponibilização desse serviço. Da mesma forma, no PETAR, também inexistem programas de interpretação, soma-se a isso o fato de obras recém-construídas para subsidiar essas ações não serem utilizadas. O foco das políticas de uso público na educação ambiental não é revertido em ações práticas de conscientização dos visitantes e o Parque se respalda nos monitores ambientais para desempenhar esse serviço, sem nenhum tipo de controle ou direcionamento por parte da Fundação Florestal.

5 Considerações finais

A análise das políticas públicas de dois países diferentes, que apresentam realidades distintas, mas, ainda assim, buscam objetivos de conservação e recreação similares, possibilitou uma contraposição entre os resultados identificados que enriqueceu a discussão do tema. Como estabelecido no início do estudo, o objetivo não era comparar quais políticas alçaram os melhores resultados, mas sim verificar quais os desdobramentos dos diferentes enfoques nos três aspectos intrínsecos ao ecoturismo, de acordo com a definição adotada no Brasil: conservação do meio ambiente; conscientização ambiental dos visitantes; e envolvimento da comunidade local.

Fica claro, pelo estudo das políticas públicas, que as mesmas refletem as realidades em que estão inseridas, especialmente com relação ao desenvolvimento econômico e ao combate da desigualdade social. A abordagem do envolvimento das comunidades locais é um bom exemplo disso, com uma preocupação em aumentar as oportunidades de recreação para os moradores das regiões onde as áreas protegidas se inserem na província canadense e em desenvolver uma estratégia de geração de emprego e renda no Estado de São Paulo, com o foco no ecoturismo e não na visitação de moradores do entorno.

Outra diferença identificada diz respeito à quantidade e inter-relação entre os atos normativos de cada local pesquisado. Se, conforme defendem alguns autores, políticas públicas são a resposta do governo às pressões de setores da sociedade, pode-se inferir que a sociedade paulista está mais descontente com a situação atual do uso público nas Unidades de Conservação e, dessa forma, pressiona mais o poder público. Essa pressão se reflete na quantidade de atos normativos editados no Estado de São Paulo relativos ao assunto estudado. A maior quantidade de regulamentações no Brasil, em comparação com o Canadá, é também reflexo das diferenças dos sistemas jurídicos adotados nesses países, bem como das relações que as diferentes sociedades constroem com os temas que elas abordam, aparentemente mais burocráticas e paternalistas no caso brasileiro.

Contudo, apesar de o governo brasileiro elaborar novos atos normativos, a resposta à sociedade para por aí, uma vez que os demais aspectos da produção das políticas públicas, ou seja, a implantação das ações e o monitoramento e a avaliação dos seus resultados, não são colocados em prática. Em British Columbia, a inexistência de ações de monitoramento também foi percebida, com poucas exceções, como o relatório de auditoria citado ao longo desta pesquisa. A falta de monitoramento sistemático das políticas públicas se mostrou como uma das grandes dificuldades do presente estudo, que ficou limitado às percepções dos atores envolvidos.

O próprio enfoque da pesquisa também se mostrou como uma limitação. Ao priorizar a análise dos resultados das políticas públicas, o seu processo de produção, ou seja, a elaboração, implantação e avaliação das políticas identificadas, foi abordado de forma marginal. Essa opção por uma visão geral dos principais resultados das políticas públicas trouxe consigo elementos positivos e negativos. Por um lado, não é possível aprofundar em nenhum dos aspectos do uso público, correndo o risco de não compreender totalmente a sua complexidade. Entretanto, considerou-se que os elementos positivos de uma análise geral suplantaram os negativos, ao permitir a compreensão da abrangência da atividade e dos diversos atores com ela envolvidos.

Um dos principais resultados que essa análise geral possibilitou foi a conclusão de que o foco das políticas de uso público em atividades mais permissivas, como no caso canadense, não gera um maior impacto negativo no meio ambiente, que está mais relacionado com a falta de fiscalização. Pelo contrario, a limitação excessiva das atividades de uso público, como observado nas UCs estaduais paulistas, não garante uma melhor conservação da natureza e ainda limita benefícios que a atividade pode gerar, tanto no envolvimento da comunidade local, por meio da geração de emprego e renda e pela oferta de oportunidades de recreação, quanto na conscientização ambiental dos visitantes.

O estudo mostra que a política de terceirizações observada em British Columbia é que vem causando o maior impacto nos três elementos

analisados, conforme apresentado nos itens anteriores. A mudança do modelo de gestão, de Parques Nacionais para o modelo combinado de gestão pública e organizações com fins lucrativos, possibilitou o desenvolvimento do sistema de áreas protegidas no início, principalmente, em relação ao aumento do número de Unidades de Conservação. No entanto, em decorrência da crise econômica, esse aumento do número de unidades e o recuo dos investimentos privados se transformaram em um problema a ser gerido pelo poder público. Resultado disso é a queda na qualidade de todos os aspectos analisados nesse estudo em decorrência da escassez de recursos humanos e financeiros, bem como a grande dependência de recursos provenientes da iniciativa privada, que chega a motivar a alteração do Plano de Manejo das áreas protegidas, como no caso da autorização para a atividade de cavalgada no *Strathcona Provincial Park*.

O Brasil, e especialmente o Estado de São Paulo, busca seguir um caminho similar ao trilhado pelo governo de British Columbia. Desde a instituição do SIEFLOR, em 2008, observa-se uma rápida mudança de visão da gestão das UCs no Estado, com o preservacionismo dando lugar a práticas neoliberais. Porém, como já pontuado anteriormente, os países possuem realidades bastante distintas. Nesse sentido, um modelo que já se mostrou inadequado em British Columbia, apesar dessa província possuir condições econômicas favoráveis e um número de visitantes substancial para atrair a iniciativa privada, pode trazer consequências desastrosas se replicado em São Paulo, onde o cenário é menos favorável. Com relação, especificamente, aos três elementos do ecoturismo, as políticas de terceirização podem diminuir as já escassas oportunidades de desenvolvimento econômico para as comunidades locais, bem como suas opções de lazer; comprometer o potencial de conscientização ambiental dos visitantes por possuir um modelo de negócio focado no lucro; e, em decorrência disto, aumentar os impactos negativos no meio ambiente.

As concessões de serviços públicos podem se mostrar como uma boa opção em alguns casos, principalmente, nas atividades relacionadas ao uso público em Unidades de Conservação, como hospedagem, alimentação e aluguel de equipamentos. Porém, ela é apenas uma das alternativas, e nem sempre se apresenta como a melhor solução para todas as situações. Ainda

assim, caso essa estratégia seja admitida, as instituições responsáveis pela gestão das áreas protegidas precisam encontrar meios para garantir que as comunidades locais sejam efetivamente envolvidas, e não apenas elaborar regulamentações que não podem ser colocadas em prática. Tendo em vista que as mesmas entram em contradição com outros instrumentos legais, como no caso do Decreto Estadual n.º 57.401/11 que estabelece o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação e da Lei Federal n.º 8.666/93, conforme já discutido anteriormente. Outro fator importante é a necessidade de as instituições se fortalecerem para as novas atribuições que irão surgir, como a gestão e fiscalização de contratos de concessão.

Mais um ponto que precisa ser abordado é a percepção de queda na qualidade dos três aspectos do ecoturismo analisados no Canadá, em contrapartida a uma percepção de evolução dos mesmos no Brasil. Embora, tanto os entrevistados quanto a literatura consultada tenham apontado para uma piora na conservação, na conscientização ambiental dos visitantes e no envolvimento da comunidade local no Strathcona *Provincial Park*, e no sistema como um todo; essa avaliação parece ser resultado de uma conscientização, não só ambiental, mas política, da população canadense, que se reflete em uma análise crítica de sua realidade. Tal análise crítica é resultante, entre outros aspectos, de um histórico de visitação e apropriação das áreas protegidas. As unidades de análise tiveram, efetivamente, uma queda de qualidade em British Columbia, o que não significa que elas sejam inferiores às verificadas no PETAR. Se por um lado, essa visão crítica pode ser considerada reflexo de uma maior conscientização ambiental da população, as avaliações positivas observadas no Brasil podem indicar um desconhecimento da sua realidade. De modo a exemplificar essa afirmação, ressalta-se que os entrevistados brasileiros, de modo geral, desconheciam as políticas de uso público existentes, por sua vez, no Canadá, a situação se inverte, com quase todos os respondentes cientes dos principais atos normativos vigentes.

Finalmente, conclui-se que o uso público em Unidades de Conservação no Brasil ainda é incipiente. O número de visitantes nas áreas protegidas nacionais é bastante reduzido, tomando como referência as unidades norte-americanas. No entanto, o país possui um grande potencial

para crescimento, em função dos atrativos naturais e culturais protegidos pelas UCs. Para que esse potencial se reverta em uma efetiva apropriação dessas áreas por parte da população, ao mesmo tempo em que os seus objetivos sejam alcançados, é necessário que as políticas públicas contribuam, de forma concreta, para o desenvolvimento dos três aspectos do ecoturismo: a conservação do meio ambiente, a conscientização dos visitantes e o envolvimento da comunidade local. Porém, o caminho que se inicia segue uma direção que já se mostrou inadequada em outros locais. O governo precisa traçar políticas que respondam às reivindicações da sociedade e utilizar as experiências de outras localidades para não cometer os mesmos erros.

Referências

BANK OF CANADA. ***Inflation calculator***. 2014. Disponível em <<http://www.bankofcanada.ca/rates/related/inflation-calculator/>>. Acesso em: 07/03/2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2012.

BC PARKS. ***Strathcona Provincial Park master plan***. Victoria: BC Parks, 1993.

_____. ***Master Plan Amendment for Strathcona Park***. June 2001. Disponível em <http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/planning/mgmtplns/strathcona/StrathconaParkAmendment_2001.pdf>. Acesso em: 09/03/2014.

_____. ***Terms of Reference - Strathcona Park and Strathcona-Westmin Public Advisory Committee***. 2006. Disponível em <http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/explore/parkpgs/strath/SPPAC/terms_of_reference.pdf>. Acesso em: 08/03/2014.

_____. ***BC Parks Program Plan 2007 – 2012***. October 28, 2008a. Disponível em <http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/program_plan/program_plan_oct2008.pdf>. Acesso em: 06/03/2013.

_____. ***2007/08 BC Parks Year End Report***. September 17, 2008b. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. ***Strathcona Park Master Plan Amendment***. January 2010. Disponível em <http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/planning/mgmtplns/strathcona/StrathconaParkMasterPlanAmendment_Jan2010.pdf>. Acesso em: 09/03/2014.

_____. ***2009/10 BC Parks Year End Report***. July 31, 2010b. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. ***BC Parks 2010/11 Statistics Report***. 2011a. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

BC PARKS. **BC Parks 2010/11 Annual Report**. 2011b. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. **BC Parks 2011/12 Statistics Report**. 2012a. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. **BC Parks 2011/12 Annual Report**. 2012b. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. **Strathcona Park Public Advisory Committee - Membership List**. 2012c. Disponível em <http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/explore/parkpgs/strath/SPPAC/pub_advisory_committee_members.pdf>. Acesso em: 08/03/2014.

_____. **BC Parks 2012/13 Statistics Report**. 2013a. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. **BC Parks 2012/13 Annual Report**. 2013b. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/research/research.html>>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. **Facts and Figures**. 2014a. Disponível em <http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/aboutBCParks/fact_fig.html>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. **Summary of the Park and Protected Areas System**. 2014b. Disponível em <http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/aboutBCParks/prk_desig.html#elua>. Acesso em: 07/03/2014.

BC STATS. **Labour Force Statistics - Data Tables**. 2014. Disponível em <<http://www.bcstats.gov.bc.ca/StatisticsBySubject/LabourIncome/EmploymentUnemployment/LabourForceStatisticsAnnual.aspx>>. Acesso em: 13/03/2014.

BRASIL. **Decreto Federal n.º 84.017, de 21 de setembro de 1979, aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros**. 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 24/03/2013.

BRASIL. **Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo.** Brasília: Ministério do Comércio, da Indústria e do Turismo e Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1994.

_____. **Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 18/04/2014.

_____. Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, p. 1, 19 de jul. 2000.

_____. **Decreto Federal n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.** 2002a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **Manual de redação da Presidência da República.** Brasília: Casa Civil, 2002b.

_____. **Diretrizes para visitação em unidades de conservação.** Ministério do Meio Ambiente. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

_____. **Lei Federal n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.** 2008a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 24/03/2013.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 08, de 18 de setembro de 2008.** 2008b. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in082008.pdf>>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Portaria MMA n.º 366, de 07 de outubro de 2009.** Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/gru/download/tabela_precos.pdf>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Portaria ICMBio n.º 135 de 20 de dezembro de 2010.** Diário Oficial da União. Brasília, p. 153, 21 de dez. 2010a.

_____. **Turismo nos Parques.** 2010b. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/visitacao/estruturacao-de-unidades-de-conservacao.html>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **Ecoturismo: Orientações básicas.** 2ª edição. Brasília: Ministério do Turismo. 2010c.

BRITISH COLUMBIA. ***Economic benefits of British Columbia's Provincial Parks – September 2001.*** 2001. Disponível em <http://www.bcgeu.ca/sites/default/files/economic_benefits_bcparks_sept_2001_report.pdf>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. ***Park, Conservancy and Recreation Area Regulations.*** 2010a. Disponível em <[http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20P%20--/03_Park%20Act%20\[RSBC%201996\]%20c.%20344/05_Regulations/13_180_90%20-%20Park,%20Conservancy%20and%20Recreation%20Area%20Regulation/180_90_00.htm](http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20P%20--/03_Park%20Act%20[RSBC%201996]%20c.%20344/05_Regulations/13_180_90%20-%20Park,%20Conservancy%20and%20Recreation%20Area%20Regulation/180_90_00.htm)>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. ***Conservation of Ecological Integrity in B.C. Parks and Protected Areas – Report 3: August 2010.*** 2010b. Disponível em <http://www.bcgeu.ca/sites/default/files/OAGBC_Parks%20Report_OUT2.pdf>. Acesso em: 07/03/2014.

_____. ***The State of British Columbia's Forests.*** 2010c. 3ª edição. Disponível em <<https://www.for.gov.bc.ca/hfp/sof/>>. Acesso em: 18/04/2014.

_____. ***Park Act.*** 2013a. Disponível em <http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96344_01>. Acesso em: 31/03/2013.

BRITISH COLUMBIA. **Protected Areas of British Columbia Act**. 2013b. Disponível em <[http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20P%20--/Protected%20Areas%20of%20British%20Columbia%20Act%20\[SBC%20000\]%20c.%2017/00_Act/00017_01.xml#section1](http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20P%20--/Protected%20Areas%20of%20British%20Columbia%20Act%20[SBC%20000]%20c.%2017/00_Act/00017_01.xml#section1)> Acesso em: 05/04/2014.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. 2ª edição. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

CANADA. **Visitor Activity Guidelines**. 2010. Disponível em <<http://www.pc.gc.ca/progs/np-pn/dav-vag/index.aspx>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **Our Story**. 2011. Disponível em <<http://www.pc.gc.ca/progs/celebrations/histoire-story.aspx>>. Acesso em: 03/03/2013.

_____. **Parks Canada Agency Act**. 2012a. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-0.4/>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **Canada National Parks Act**. 2012b. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-14.01/>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **National Parks of Canada Aircraft Access Regulations**. 2012c. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-97-150/page-1.html>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **National Parks of Canada Businesses Regulations**. 2012d. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-98-455/page-1.html>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **National Parks of Canada Camping Regulations**. 2012e. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-80-127/page-1.html>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **National Parks of Canada Domestic Animals Regulations**. 2012f. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-81-613/>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **National Parks of Canada Fire Protection Regulations**. 2012g. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-80-946/page-1.html>>. Acesso em: 24/03/2013.

CANADA. **National Parks of Canada Fishing Regulations.** 2012h. Disponível em <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C.,_c._1120/>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **National Parks General Regulations.** 2012i. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-78-213/index.html>>. Acesso em: 24/03/2013.

_____. **About Acts and Regulations.** 2013a. Disponível em <<http://www.pc.gc.ca/agen/dp-pd/lr-ar/lr-ar1.aspx>>. Acesso em: 03/03/2013.

_____. **National Parks of Canada Cottages Regulations.** 2013b. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-79-398/FullText.html>>. Acesso em: 24/03/2013.

CANADIAN PARKS COUNCIL. **The Economic Impact of Canada's National, Provincial & Territorial Parks in 2009.** April, 2011. Disponível em <http://www.parks-parcs.ca/english/pdf/econ_impact_2009_part1.pdf>. Acesso em: 13/03/2014.

CLAYTON, Jenny; BRADLEY, Ben; WYNN, Graeme. *One Hundred Years of Struggle: The Ongoing Effort to Establish Provincial Parks and Protected Areas in British Columbia.* **BC Studies**, Victoria, Canadá, n.º 170, p.5-15, 2011.

DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, J. VAN SCHAIK, C. DAVENPORT, L. RAO, M. **Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos.** Curitiba: Editora da UFPR: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: NUPAUB, 1994.

_____. Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. In: DIEGUES, A. C. **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza.** 2ª edição. São Paulo: Annablume: NUPAUB, 2000.

DOUROJEANNI, Marc Jean; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade: a hora decisiva.** 2ª edição. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

DUDLEY, N. **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**. Gland, Suíça: IUCN, 2008.

EAGLES, Paul F.J. *Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas*. **Journal of Sustainable Tourism**, Londres, Inglaterra, n.º 17:2, p. 231-248, 2009.

EAGLES, Paul F.J.; MCCOOL, Stephen F.; HAYNES, Christopher D.A. **Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management**. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, 2002.

EAGLES, Paul F.J.; HAVITZ, M.; MCCUTCHEON, B.; BUTEAU-DUITSCHAEVER, W.; GLOVER, T. *The Perceived Implications of an Outsourcing Model on Governance within British Columbia Provincial Parks in Canada: A Quantitative Study*. **Environmental Management**, Asheville, Estados Unidos da América, n.º 45, p. 1244-1256, 2010.

ENVIRONMENT CANADA. **Protected areas**. 2013. Disponível em <<http://www.ec.gc.ca/ap-pa/>>. Acesso em: 31/03/2013.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, ano 1, n.º 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos. RICAS, Janete. TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(1), p. 17-27, jan. 2008.

GIATTI, L. L.; ROCHA, A. A.; DÓRIA, M. C. O.; SANTOS, F. A. Ecoturismo e impactos ambientais em área do entorno do PETAR – Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – Iporanga – São Paulo - Brasil. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2004, Curitiba, **Anais Vol. I – Trabalhos Técnicos**. Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 357-365, 2004.

GOLD RIVER CHAMBERS OF COMMERCE. **History**. 2014. Disponível em <<http://www.goldriver.ca/history/>>. Acesso em: 13/03/2014.

GOOGLE IMAGENS; NASA. **Imagem de satélite do planeta Terra**. Disponível em <<https://maps.google.com.br/>>. Acesso em: 31/03/2014.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. *Principles for Good Governance in the 21st Century*. **Policy Brief**, n.º 15 - *Institute On Governance*, Ottawa, Canada, 2003.

GUATURA, Inah Simonetti. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – Lei nº 9.985, de 18/07/2000. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, II, 2000, Campo Grande, **Anais: Vol. I Conferências e Palestras**. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 26-35, 2000.

GUEST, Greg; BUNCE, Arwen; JOHNSON, Laura. *How many interviews are enough: an experiment with data saturation and variability*. **Field Methods**, Londres, Inglaterra, vol. 18, n.º 1, p. 58-82, fev. 2006. Disponível em: <<http://fmj.sagepub.com/content/18/1/59.refs>>. Acesso em: 08/10/2013.

IBGE. **Estimativas de população para 1º de julho de 2012**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm>. Acesso em: 31/03/2013.

ICMBIO. **Visitação nas unidades de conservação cresceu 17 % em 2011**. 2013. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20-geral5/2518-visitacao-nas-unidades-de-conservacao-cresceu-17-em-2011.html>>. Acesso em: 31/03/2013.

INTER-AMERICAN BIODIVERSITY INFORMATION NETWORK (IABIN). **Protected Areas Thematic Network**. 2013. Disponível em <<http://www.iabinpatn.org>>. Acesso em: 12/02/2013.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). **Speaking a common language**. Cardiff, País de Gales: Cardiff University, 2004.

JORDÃO, Silvia. **A contribuição da geomorfologia para o conhecimento da fitogeografia nativa do estado de São Paulo e da representatividade das Unidades de Conservação de Proteção Integral**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

KINKER, Sônia. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais**. Campinas: Papirus, 2002.

LAHERA, Eugenio. Encuentros y desencuentros entre políticas y políticas públicas. In: FRANCO, R.; LANZARO, J. **Política y políticas públicas en**

los procesos de reforma de América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006.

MASSARDIER, G. ***Politiques et action publiques.*** Paris: Armand Colin, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002.

MCCOOL, Stephen F. **Limits of Acceptable Change: a framework for managing national protected areas: experiences from the United States.** Kuala Lumpur, Malasia, Trabalho apresentado no Workshop on Impact Management in Marine Parks, 1996.

MCCUTCHEON, Bonnie. ***Whose Parks? A Qualitative Exploration of the Governance of BC Parks.*** Dissertação de Mestrado. University of Waterloo. Waterloo, Canadá, 2009.

MILANO, Miguel S. Por que existem as unidades de conservação? In: MILANO, Miguel S. **Unidades de conservação: atualidades e tendências.** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

_____. **Conceitos e princípios gerais de ecologia e conservação.** In: FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO DE PROTEÇÃO À NATUREZA (Ed.). Curso de administração e manejo em Unidades de Conservação. Curitiba: FBPN, p. 1-55, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 12 ed. São Paulo: Eitora Hucitec, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro nacional de Unidades de Conservação.** 2013. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 31/03/2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.** Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/rais/estatisticas.htm>>. Acesso em: 12/03/2014.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Cadastur.** 2014. Disponível em <<http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/index.mtur#>>. Acesso em: 12/03/2014.

MINISTRY OF LANDS AND PARKS. ***Striking the balance***. Victoria: Province of British Columbia, 1991.

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2001.

MUSSI, Sultane M. **O processo de Gestão Participativa e Educação Ambiental em conselhos de Unidades de Conservação: O caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Teresópolis, RJ**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

MULLER, Pierre. **Las políticas públicas**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

OLIVIERA, José Antônio Puppim de. ***Implementation of environmental policies in developing countries: a casa of protected areas and tourism in Brazil***. Nova Iorque: State University of New York Press, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ***On-line glossary on governance and public administration***. 2013. Disponível em <<http://unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 27/01/2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). ***The Canadian Ecotourism Market***. Special Report, Number 15. Madrid, 2002.

PARKS CANADA. ***Parks Canada Attendance 2008-09 to 2011-12***. 2013a. Disponível em <<http://www.pc.gc.ca/eng/docs/pc/attend/notes.aspx>>. Acesso em: 31/03/2013.

_____. ***Banff National Park: Summary of the Annual Planning Forum***. 2013b. Disponível em <<http://www.pc.gc.ca/eng/pn-np/ab/banff/plan/gestion-management.aspx>>. Acesso em: 31/03/2013.

PARLIAMENT OF CANADA. ***Financial Cycle***. 2006. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_financialcycle-e.htm>. Acesso em: 08/03/2014.

PORTO, Sergio Gilberto. **Sobre a Common Law, Civil Law e o precedente judicial**. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. 2012. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Sergio%20porto-formatado.pdf>>. Acesso em: 07/03/2014.

PROTECTED PLANET. **Localização e limites de Unidades de Conservação.** Disponível em <<http://protectedplanet.net/>>. Acesso em: 31/03/2013.

RAIMUNDO, Sidnei; PACHECO, Reinaldo; COSTA, Bertholdo M. Construindo um programa de uso público para Unidades de Conservação em áreas metropolitanas: a experiência dos Parques Naturais Municipais de itapecerica da Serra e Embu das Artes – RMSP (SP). **OLAM – Ciência & Tecnologia**, Rio Claro, Ano XI, Vol. 11, n.º 1, janeiro/junho, 2011.

RETTIE, Kathy. *The nature of sustainability in Banff National Park*. In: NUNES, M. L.; TAKAHASHI, L. Y.; THEULEN, V. **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUNTE, Alfred. **National Parks: the American history**. 4ª edição. Lanham, EUA: Taylor Trade Publishing, 2010.

SANCHEZ, Manuel Jiménez; LAFUENTE, Regina. *Defining and measuring environmental consciousness*. **Revista Internacional de Sociología (RIS)**, Córdoba, Espanha, Vol.68, n.º 3, Septiembre-Diciembre, 731-755, 2010.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SÃO PAULO. **Manual de Monitoramento e Gestão dos Impactos da Visitação em Unidades de Conservação**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, s.d.

_____. Portaria do Diretor Geral de 18 de julho de 1983, cria o Grupo de Trabalho para desenvolver estudos referentes ao planejamento e implantação de áreas de lazer e educação ambiental. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, Seção II, 93 (140), 26 de jul. 1983.

_____. **Decreto Estadual nº 25.341, de 04 de junho de 1986, Aprova o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas**. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/fauna/files/2012/11/Decreto-Estadual-25.341_86_regulamenta-parques-estaduais.pdf>. Acesso em: 24/03/2013.

SÃO PAULO. **Resolução SMA n.º 32, de 31 de março de 1998, regulamenta a visitação pública e credenciamento de guias, agências, operadoras e monitores ambientais, para o ecoturismo e educação ambiental nas unidades de conservação do Estado.** Disponível em
<<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/files/2013/07/RESOLUCAO-SMA-32-31031998.pdf>>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006, Cria o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR e dá providências correlatas.** 2006a. Disponível em
<<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/decretos/decreto-no-51-453-de-29-de-dezembro-de-2006/>>. Acesso em: 01/06/2013.

_____. **Lei nº 12.298, de 8 de março de 2006, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2006.** 2006b. Disponível em
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2006/Lei_Orcamentaria_2006.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Lei Nº 12.549, de 2 de março de 2007, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2007.** 2007a. Disponível em
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2007/Lei_Orc_2007.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Lei nº 12.788, de 27 de dezembro de 2007, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2008.** 2007b. Disponível em
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2008/Lei_Orcamentaria_2008.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Resolução SMA n.º 59, de 27 de agosto de 2008, regulamenta os procedimentos administrativos de gestão e fiscalização do uso público nas Unidades de Conservação de proteção integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo, e dá outras providências.** 2008a. Disponível em
<<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/resolucoes-sma/resolucao-sma-59-2008/>>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Lei nº 13.289, de 22 de dezembro de 2008, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2009.** 2008b. Disponível em
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2009/Lei_2009.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

SÃO PAULO. **Resolução SMA n.º 61, de 03 de setembro de 2008, dispõe sobre a criação do Conselho Consultivo de Ecoturismo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, suas atribuições e dá outras providências.** 2008c. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/resolucoes-sma/resolucao-sma-61-2008/>>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Decreto nº 54.079, de 4 de março de 2009, altera os artigos 5º, 6º e 9º, acrescenta o artigo 9ºA e modifica os Anexos do Decreto nº 51.453, de 2006, que cria o Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR.** 2009a. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/decretos/decreto-no-54-079-de-4-de-marco-de-2009/>>. Acesso em: 01/06/2013.

_____. **Unidades de Conservação da natureza.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, 2009b.

_____. **Lei nº 13.916, de 22 de dezembro de 2009, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2010.** 2009c. Disponível <http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2010/lei_orcam_2010.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Portaria Normativa F.F. n.º 73, de 27 de fevereiro de 2009, estabelece roteiro para elaboração do Plano Emergencial de Uso Público para as Unidades de Conservação com atividades consolidadas de visitação pública.** 2009d. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/01/09/portaria-normativa-ff-no-0732009/>>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Portaria Normativa FF n.º 75/2009, que dispõe sobre a atividade de escalada em rocha no Parque Estadual do Jaraguá.** 2009e. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/01/09/portaria-normativa-ff-no-0752009/>>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Unidades de Conservação Estadual sob gestão da Fundação Florestal.** 2009f. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/mapas/>>. Acesso em: 18/04/2014.

_____. **Ecoturismo.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, 2010a.

_____. **Plano de Manejo do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira.** Não aprovado. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo,

Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, 2010b.

SÃO PAULO. **Lei nº 14.309, de 27 de dezembro de 2010, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2011.** 2010c. Disponível em http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2011/lei_orcam_2011.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Resolução SMA n.º 32, de 11 de maio de 2010, dispõe sobre infrações e sanções administrativas ambientais e procedimentos administrativos para imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA.** 2010d. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/resolucoes-sma/resolucao-sma-32-2010/>>. Acesso em: 05/04/2014.

_____. **Lei nº 14.675, de 28 de dezembro de 2011, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2012.** 2011a. Disponível em http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2011/Lei_14675_de_28_12_11.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Consolidação do quadro de pessoal - Fundações posição 31/12/2011.** 2011b. Disponível em <http://www.transparencia.sp.gov.br/pessoal.html>>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Decreto n.º 57.401, de 6 de outubro de 2011, institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá providências correlatas.** 2011c. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57401-06.10.2011.html>>. Acesso em: 03/04/2014.

_____. **Portaria Normativa F.F. n.º 152, de 15 de março de 2011, estabelece roteiro para elaboração do Plano de Gestão de Riscos e de Contingências para as Unidades de Conservação de proteção integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. Documento interno. 2011d.

SÃO PAULO. **Portaria Normativa F.F. n.º 153, de 18 de abril de 2011, dispõe sobre a atividade de *rafting* nas Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. Documento interno. 2011e.

_____. **Plano de Manejo Espeleológico.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, 2012a.

_____. **Lei nº 14.925, de 28 de dezembro de 2012, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2013.** 2012b. Disponível em
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/Lei_14925_de_28-12-12.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Série histórica de Remuneração Mensal dos servidores públicos estaduais – Dezembro/2012.** 2012c. Disponível em
<<http://www.transparencia.sp.gov.br/busca-agentes.html>>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Decreto nº 58.148, de 21 de junho de 2012, cria o Parque Estadual Nascentes do Paranapanema, institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Paranapiacaba e dá providências correlatas.** 2012d. Disponível em
<<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/d0498f7deb600c3883257a25004a53d2?OpenDocum>>. Acesso em: 30/03/2014.

_____. **Parque Estadual Alberto Lofgren: Plano de Manejo.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Instituto Florestal, 2012e.

_____. **Lei nº 15.265, de 26 de dezembro de 2013, orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2014.** 2013a. Disponível em
<http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/orcamento/Orcamento_2014.pdf>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Série histórica de Remuneração Mensal dos servidores públicos estaduais – Dezembro/2013.** 2013b. Disponível em
<<http://www.transparencia.sp.gov.br/busca-agentes.html>>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Portaria FF n.º 313, de 26 de novembro de 2013, dispõe sobre a renovação do Conselho Consultivo do Parque Estadual**

Turístico do Alto Ribeira - PETAR e sua composição para o mandato 2013-2015. 2013c. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/files/2013/11/PORTARIA-CC-PETAR.pdf>>. Acesso em: 08/03/2014.

SÃO PAULO. Projeto de lei nº 249, de 2013, autoriza a Fazenda do Estado a conceder o uso de áreas públicas inseridas em Unidades de Conservação da Natureza que especifica, bem como dos imóveis localizados nos Municípios de Itirapina e Cajuru, e dá providências correlatas. 2013d. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/spl/2013/05/Propositura/1130646_50029094_Pr opositura.doc>. Acesso em: 09/03/2014.

_____. **Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na Região da Mata Atlântica no Estado de São Paulo 2006 – 2013.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, 2013e.

_____. **Portaria Normativa F.F. n.º 182, de 24 de abril de 2013, dispõe sobre o horário de visitação pública nas unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal.** 2013f. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1822013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

_____. **Portaria Normativa F.F. n.º 183, de 23 de abril de 2013, dispõe sobre critérios para utilização de bicicletas no interior das unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal.** 2013g. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1832013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

_____. **Portaria Normativa F.F. n.º 191, de 30 de agosto de 2013, dispõe sobre o Sistema de Cobrança de Ingressos, Serviços e utilização de dependências e equipamentos instalados nas Unidades administradas pela Fundação Florestal.** 2013h. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1912013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

_____. **Portaria Normativa FF n.º 178/2013, que dispõe sobre a atividade de mergulho autônomo nas Unidades de Conservação de Proteção Integral administradas pela Fundação Florestal.** 2013i. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1782013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

_____. **Visitação Pública nas Unidades de Conservação.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, 2014a.

SÃO PAULO. **Missão da Fundação.** 2014b. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/institucional/missao/>>. Acesso em: 06/03/2014.

_____. **Ecoturismo: Apresentação.** 2014c. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/ecoturismo/apresentacao/>>. Acesso em: 08/03/2014.

_____. **Conselho Estadual do Meio Ambiente.** 2014d. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/consema/>>. Acesso em: 05/04/2014.

SCHAMA, Simon. **Paisagem e Memória.** São Paulo: Companhia das letras, 1996.

SCHRAMM, W. **Notes on case studies of instructional media projects.** Working paper, the Academy for Educational Development, Washington, DC, EUA, 1971.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPPAC. **Strathcona Park Public Advisory Committee Final Minutes.** May 22, 2013. Disponível em <<http://www.env.gov.bc.ca/bcparks/explore/parkpgs/strath/SPPAC/sppac-minutes-may-13.pdf>>. Acesso em: 09/03/2014.

STATISTICS CANADA. **Population by year, by province and territory.** 2013. Disponível em <<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/demo02a-eng.htm>>. Acesso em: 31/03/2013.

TABANEZ, Marlene Francisca. **Significado para professores de um programa de educação ambiental em Unidade de Conservação.** Dissertação de mestrado. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2000.

THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY. **What is ecotourism?** 1990. Disponível em <<http://www.ecotourism.org/what-is-ecotourism>>. Acesso em: 31/03/2013.

TILDEN, Freeman. **Interpreting our heritage.** 4ª edição. North Carolina, EUA: The University of North Carolina Press, 2007.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, vol. 3, p. 20-27, out. 2009. Disponível em <<http://www.abep.org/novo/Content.aspx?ContentID=191>>. Acesso em: 08/10/2013.

URBAN, Teresa. **Saudade do matão: lembrando a história da conservação no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 1998.

WORLD DATABASE ON PROTECTED AREAS (WDPA). ***Growth in global number of protected areas (1911-2011)***. Disponível em <<http://www.wdpa.org/Statistics.aspx>>. Acesso em: 11/02/2013.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Apêndices

Apêndice A - Instrumento de coleta de informações semiestruturado

Roteiro de entrevista – comunidade local

Nome:

Local de residência

Comunidade local

Quilombola

1. Você conhece o PETAR?
2. Você sabe o que é uma área protegida?
3. Você participa da gestão do Parque?
4. Qual a forma de participação?
5. Quais outras formas de participação na gestão do Parque você conhece?
6. Como você avalia a sua participação na gestão do Parque?
7. Como você avalia as formas de participação disponíveis?
8. Você é beneficiado ou prejudicado, direta ou indiretamente, pelo Parque?
9. Quais as principais ações do governo para o Parque?
10. Quais as principais ações do governo para o desenvolvimento do uso público no Parque?
11. Quais os resultados dessas ações?
12. Quais os resultados dessas ações para a conservação do meio ambiente? Para o envolvimento da comunidade local? Para a conscientização ambiental dos visitantes?
13. Qual sua opinião sobre o envolvimento da comunidade local com o Parque?
14. Qual sua opinião sobre a conservação do meio ambiente no interior do Parque?
15. Qual sua opinião sobre a consciência ambiental dos visitantes? Sobre a importância do Parque para a conscientização ambiental dos visitantes? Sobre os impactos causados pela visitação?
16. Na sua opinião, qual estratégia o Parque pode adotar para desenvolver a consciência ambiental dos seus visitantes? Quais os benefícios para a comunidade local?
17. Você acha que as estratégias devem ser voltadas mais para atividades de recreação ou para atividades de educação?
18. Qual a importância do Parque para a geração de emprego e renda para a população local? Para o aumento da qualidade de vida? Para valorização da cultura local? Concessões e resultados para a comunidade?

Roteiro de entrevista – empresários

Nome:

Estabelecimento:

Endereço:

1. Você conhece o PETAR?
2. Você sabe o que é uma área protegida?
3. Você participa da gestão do Parque?
4. Qual a forma de participação?
5. Quais outras formas de participação na gestão do Parque você conhece?
6. Como você avalia a sua participação na gestão do Parque?
7. Como você avalia as formas de participação disponíveis?
8. Qual a importância do PETAR para o seu estabelecimento?
9. Quais as principais ações do governo para o Parque?
10. Quais as principais ações do governo para o desenvolvimento do uso público no Parque?
11. Quais os resultados dessas ações?
12. Quais os resultados dessas ações para a conservação do meio ambiente? Para o envolvimento da comunidade local? Para a conscientização ambiental dos visitantes?
13. Qual sua opinião sobre o envolvimento da comunidade local com o Parque?
14. Qual sua opinião sobre a conservação do meio ambiente no interior do Parque?
15. Qual sua opinião sobre a consciência ambiental dos visitantes? Sobre a importância do Parque para a conscientização ambiental dos visitantes? Sobre os impactos causados pela visitação?
16. Na sua opinião, qual estratégia o Parque pode adotar para desenvolver a consciência ambiental dos seus visitantes? E como elas beneficiariam o seu estabelecimento?
17. Você acha que as estratégias devem ser voltadas mais para atividades de recreação ou para atividades de educação?
18. Qual a sua opinião sobre as concessões e autorizações de uso no Parque? Sobre a forma como são realizadas? Sobre a forma como são geridas? Sobre as atividades? Como elas contribuem para o município e comunidades vizinhas?

Roteiro de entrevista – representantes do poder público

Nome:

Instituição:

Endereço:

1. O que você entende por política pública?
2. Quais as principais políticas públicas estaduais para as Unidades de Conservação?
3. Quais são as políticas públicas (definição do projeto) para desenvolvimento do uso público em Unidade de Conservação?
4. Quais os resultados das políticas públicas para desenvolvimento do uso público?
5. Quais os resultados para a conservação do meio ambiente, conscientização ambiental dos visitantes e envolvimento das comunidade locais?
6. Quais as formas de participação da comunidade local e dos visitantes na gestão do Parque?
7. Quais as estratégias para o envolvimento da comunidade local na gestão do Parque?
8. Qual a importância do Parque para o desenvolvimento econômico das comunidades locais? Geração de emprego e renda? Aumento da qualidade de vida? Valorização da cultura local?
9. Existem estratégias específicas para as comunidades tradicionais?
10. Quais os impactos causados pela comunidade local no Parque? Caça, pesca, extração vegetal, etc.
11. Quais as formas de concessão ou autorização para a exploração de atividades econômicas no Parque, incluindo guias?
12. Como essas concessões ou autorizações contribuem para os municípios vizinhos e comunidades locais?
13. Existem estratégias para promover a participação das comunidades locais nas terceirizações?
14. Quais os instrumentos para o desenvolvimento da consciência ambiental dos visitantes?
15. Como o Parque contribui para o desenvolvimento da consciência ambiental dos visitantes?
16. Qual é o impacto da visitação na conservação do meio ambiente? Como o impacto alterou em função das ações de conscientização ambiental?
17. Existem indicadores de conservação do meio ambiente do Parque? Como eles variam em função da visitação?

Apêndice B - Instrumento de coleta de informações estruturado (formulário)

EACH

 Escola de Artes, Ciências e Humanidades
da Universidade de São Paulo

Mestrado em

**Mudança Social e
Participação Política**

Data ____/____/2013 Local da pesquisa: _____ Local de residência: _____ Número de visitas ao parque: _____	12. Quais atributos você leva em consideração para a escolha de um hotel? ☐ Preço ☐ Localização ☐ Ecologicamente responsável ☐ Outros
1. Você sabe o que é esta área onde estamos? ☐ Sim ☐ Não	13. Quais estratégias o Parque pode adotar para desenvolver a consciência ambiental dos seus visitantes?
2. Você sabe o que é um Parque Estadual? ☐ Sim – responder pergunta 3 ☐ Não	14. Qual o seu grau de concordância com as afirmações abaixo: Um passeio a um ambiente natural é a melhor forma de aumentar o nível de consciência ambiental das pessoas. ☐ concordo totalmente ☐ concordo parcialmente ☐ discordo parcialmente ☐ discordo totalmente Palestras, aulas e monitoria ambiental são as melhores formas de aumentar o nível de consciência ambiental das pessoas. ☐ concordo totalmente ☐ concordo parcialmente ☐ discordo parcialmente ☐ discordo totalmente
3. (Se sim) Quais os seus conhecimentos sobre Parques Estaduais?	15. De que forma passeio a áreas naturais pode aumentar o nível de consciência ambiental dos visitantes?
4. Você sabe o que é uma Unidade de Conservação? ☐ Sim – responder pergunta 5 ☐ Não	16. O que você achou do estado de conservação do meio ambiente no Parque?
5. (Se sim) Quais os seus conhecimentos sobre UC?	17. Como essa visita alterou o seu nível de consciência ambiental?
6. Quais atividades realizou durante essa visita?	
7. O que você aprendeu sobre os aspectos naturais e culturais deste parque durante a visita?	
8. De que forma você aprendeu sobre esses aspectos?	
9. Como você avalia os instrumentos de educação ambiental deste parque, com relação aos seguintes itens? Quantidade MB () B () R () MR () Variedade MB () B () R () MR () Qualidade das informações MB () B () R () MR ()	
10. O que você destacaria?	
11. Você estaria disposto a: Pagar ingresso ☐ Sim ☐ Não Carregar o seu lixo? ☐ Sim ☐ Não Utilizar banheiro seco ☐ Sim ☐ Não Deixar de visitar áreas durante algumas épocas do ano ☐ Sim ☐ Não	

Apêndice C - Listas de frequência de palavras e codificação

Quadro 19 – Frequência de palavras das políticas sobre uso público em Unidades de Conservação em British Columbia

Termo	Contagem	Cobertura (%)	Palavras similares
parks	815	4,76	park, parked, parking, parks, parks', parks'
area	356	2,08	area, areas, areas'
recreational	282	1,65	recreating, recreation, recreational
conservation	240	1,40	conservancies, conservancy, conservation, conserve, conserved, conserving
act	206	1,20	act, acting, acts
uses	201	1,17	use, used, useful, uses, using
person	166	0,97	person, personal, persons
permit	162	0,95	permit, permits, permitted, permitting
protected	148	0,86	protect, protected, protecting, protection
management	133	0,78	manage, managed, management, manager, managers, manages, managing
land	127	0,74	land, lands
plan	123	0,72	plan, planned, planning, plans
may	121	0,71	may
natural	119	0,69	natural, nature
resource	101	0,59	resource, resources
must	100	0,58	must
minister	95	0,55	minister
system	94	0,55	system, systems
development	90	0,53	develop, developed, development, develops
authorizing	82	0,48	authorities, authority, authorization, authorize, authorized, authorizes, authorizing
public	82	0,48	public, publication, publicly
provide	80	0,47	provide, provided, provides, providing
issued	75	0,44	issue, issued, issues, issuing
subsection	75	0,44	subsection, subsections
offices	74	0,43	office, officer, officers, offices
government	71	0,41	government, governments
regulations	69	0,40	regulate, regulated, regulating, regulation, regulations
activity	63	0,37	active, actively, activities, activity
provincial	62	0,36	provincial
except	61	0,36	except, exception, exceptional
services	60	0,35	service, services
means	58	0,34	mean, meaning, means
british	57	0,33	british
opportunities	57	0,33	opportunities, opportunity
programs	57	0,33	program, programs
establishment	56	0,33	establish, established, establishing, establishment
purposes	53	0,31	purpose, purposes

Termo	Contagem	Cobertura (%)	Palavras similares
works	53	0,31	work, working, works
designed	52	0,30	design, designate, designated, designating, designation, designations, designed
facility	52	0,30	facil, facilities, facility
improve	51	0,30	improve, improved, improvement, improvements
columbia	51	0,30	columbia
regs	51	0,30	reg, regs
wildlife	51	0,30	wildlife
order	48	0,28	order, ordered, orders
group	47	0,27	group, groups
environment	46	0,27	environment, environments
schedule	46	0,27	schedule, schedules
within	44	0,26	within
fees	43	0,25	fee, fees

Quadro 20 – Frequência de palavras das políticas sobre uso público em Unidades de Conservação em São Paulo

Termo	Contagem	Cobertura (%)	Palavras similares
unidade	624	1,63	unidade, unidades
conservação	493	1,28	conservação
ambientes	322	0,84	ambiental, ambiente, ambientes
artigos	288	0,75	artigo, artigos
áreas	243	0,63	área, áreas
meio	160	0,42	meio, meios
atividades	155	0,40	atividade, atividades
uso	153	0,40	uso, usos
reais	149	0,39	reais
estado	139	0,36	estado, estados
multa	139	0,36	multa, multas
plano	137	0,36	plano, planos
público	125	0,33	público, públicos
reserva	124	0,32	reserva, reservas
parque	121	0,32	parque, parques
será	116	0,30	será
florestal	111	0,29	florestal
manejo	111	0,29	manejo
órgão	109	0,28	órgão
lei	103	0,27	lei, leis
sistema	103	0,27	sistema, sistemas
recursos	101	0,26	recurso, recursos
fundação	95	0,25	fundação
naturais	95	0,25	naturais
proteção	94	0,24	proteção
estadual	90	0,23	estadual
valor	89	0,23	valor, valores
gestão	87	0,23	gestão
visitação	84	0,22	visitação
dias	82	0,21	dia, dias

Termo	Contagem	Cobertura (%)	Palavras similares
parágrafo	80	0,21	parágrafo
pública	80	0,21	pública, públicas
único	79	0,21	único
caso	77	0,20	caso, casos
conselho	76	0,20	conselho, conselhos
espécies	76	0,20	espéci, espécie, espécies
competente	75	0,20	competente, competentes
infração	71	0,19	infração
paulo	71	0,19	paulo
serviços	71	0,19	serviço, serviços
snuc	71	0,19	snuc
sma	70	0,18	sma
serão	69	0,18	serão
autorização	68	0,18	autorização
nacional	68	0,18	nacional
secretaria	64	0,17	secretaria, secretarias
estaduais	63	0,16	estaduais
ingressos	63	0,16	ingresso, ingressos
objetivos	63	0,16	objetivo, objetivos
secretário	62	0,16	secretário

Quadro 21 – Codificação das políticas sobre uso público em Unidades de Conservação em British Columbia e São Paulo

Nós	Local	Políticas		Entrevistas	
		Fontes	Referências	Fontes	Referências
Conscientização dos visitantes	BC	2	12	6	49
	SP	7	19	5	51
Conservação do meio ambiente	BC	4	39	5	34
	SP	8	35	5	33
Envolvimento da comunidade local	BC	3	9	6	55
	SP	6	19	6	93