**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

PAULO JANCAR CURI

**EVOLUÇÃO E DIFUSÃO DE UM INSTRUMENTO DE GESTÃO
AMBIENTAL APLICADO À AVALIAÇÃO DO MANEJO DE UNIDADES
DE CONSERVAÇÃO: *EVALUACIÓN DEL MANEJO DE AREAS
PROTEGIDAS***

SÃO PAULO

2021

PAULO JANCAR CURI

EVOLUÇÃO E DIFUSÃO DE UM INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL
APLICADO À AVALIAÇÃO DO MANEJO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
EVALUACIÓN DEL MANEJO DE AREAS PROTEGIDAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Neli Aparecida de Mello-Théry

Versão Corrigida

SÃO PAULO

2021

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.

FICHA CATALOGRÁFICA

Curi, Paulo Jancar.

Evolução e difusão de um instrumento de gestão ambiental aplicado à avaliação do manejo de unidades de conservação: evaluación del manejo de áreas protegidas. / Paulo Jancar Curi ; orientadora: Neli Aparecida de Mello-Théry. – São Paulo, 2021.

133 f.: il; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental - Instituto de Energia e Meio Ambiente - Universidade de São Paulo

1. Gestão ambiental. 2. Áreas de conservação. 3. Geografia política. 4. Política ambiental. I. Título.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

Nome: CURI, Paulo Jancar

Título: Evolução e difusão de um instrumento de gestão ambiental aplicado à avaliação do manejo de unidades de conservação: *evaluación del manejo de áreas protegidas*.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, do Instituto de Energia e Ambiente, da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Presidente Assinatura: _____

Aos meus pais, Walter e Agnes e à Maira.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Neli Aparecida de Mello-Théry, que sempre me inspirou e me apoiou, desde a graduação como minha professora até o fim deste processo. Agradeço imensamente por todas as oportunidades e pelo carinho como orientadora que somente você sabe dar.

Ao Helder, que acolheu um forasteiro vindo da selva de pedras e contribuiu imensamente com a presente pesquisa.

À Maíra Rodrigues Lima, por todo amor e companheirismo ao longo deste processo, sem a qual não teria sido possível toda essa jornada.

À CAPES, pois o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Às bibliotecárias Margot Terada, Marlene Fatima Ferreira e Maria Aparecida Gabriel, que me auxiliaram no acesso a documentos, mesmo durante o período de quarentena decorrente da pandemia de coronavírus.

À Julianna Colonna, minha irmã de orientação, por todo o apoio.

Ao Cyro, pela parceria e amizade que foi construída ao longo destes últimos anos.

Aos meus pais, por sempre estarem comigo, me apoiando e me dando a força necessária. Por tudo.

À Sônia e ao Arsênio, por sempre me apoiarem.

Ao Evandro Mateus Moretto e ao Sidnei Raimundo pelas contribuições ao longo do processo.

Ao Alessandro Soares pelo apoio.

*Trago comigo uma viola só
Para dizer uma palavra só
Para cantar o meu caminho só
Porque sozinho vou a pé e pó
Guarde sempre na lembrança
Que esta estrada não é sua
Sua vista pouco alcança
Mas a terra continua
Segue em frente violeiro
Que eu lhe dou a garantia
De que alguém passou primeiro
Na procura de alegria
Pois quem anda noite e dia
Sempre encontra um companheiro*
Sidney Miller

RESUMO

CURI, P. J. **Evolução e difusão de um instrumento de gestão ambiental aplicado à avaliação do manejo de unidades de conservação: *evaluación del manejo de áreas protegidas***. 2021. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2021.

A análise de instrumentos de políticas ambientais é uma importante estratégia para compreender rupturas na orientação de políticas, sendo relevante a articulação entre campos científicos distintos. Na bibliografia dominante sobre o tema, no entanto, é rara a compreensão dos instrumentos sob a articulação da Gestão Ambiental com a Geografia Política. A presente dissertação analisou a evolução temporal e a difusão espacial, entre Costa Rica e Brasil, de um instrumento da política ambiental paulista denominado EMAP, visando compreender as particularidades dos três momentos em que ele foi utilizado na avaliação do manejo das Unidades de Conservação estaduais (Parque Estadual Morro do Diabo, Paineis da Qualidade Ambiental e Parque Estadual Serra do Mar). Foi utilizado o referencial teórico dos múltiplos fluxos de Kingdon para compreender o processo de formação da agenda de governo e Raffestin para analisar a difusão espacial do EMAP. Este instrumento foi influenciado e influenciou o contexto no qual estava inserido, sendo fundamental a atuação de um empreendedor de políticas públicas para sua difusão internacional e entrada na agenda, após identificada uma janela de oportunidade.

Palavras-chave: Gestão Ambiental. Geografia Política. Unidades de Conservação. Manejo de Áreas Protegidas.

ABSTRACT

CURI, P. J. **Evolution and diffusion of environmental management instrument applied to the evaluation of the management of protected areas:** *evaluación del manejo de áreas protegidas*. 2021. 132 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2021.

The analysis of environmental policy instruments is an important strategy to understand disruptions in policy orientation, and the articulation between different scientific fields is relevant. In the dominant bibliography on the subject, however, it is rare to understand the instruments under the articulation of Environmental Management with Political Geography. This dissertation analyzed the temporal evolution and the diffusion between Costa Rica and Brazil of an instrument of São Paulo's environmental policy called EMAP, aiming to understand the particularities of the three moments when it was used in the evaluation of the management of the State Protected Areas (Morro do Diabo State Park, Environmental Quality Panel and Serra do Mar State Park). The Kingdon's multiple streams framework was used to understand the agenda setting process, and Raffestin to analyse the spatial diffusion of EMAP. This instrument was influenced and influenced the context in which it was inserted, being essential the performance of a public policy entrepreneur for its international diffusion and entry on the agenda, after a window of opportunities was identified.

Key-words: Environmental Management. Political Geography. Protected Areas. Protected Areas Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 Índice de cobertura vegetal nativa por município do estado de São Paulo
- Figura 2 Divisão geomorfológica do estado de São Paulo.
- Figura 3 Porcentagem da população que afirmou ser o meio ambiente o principal problema do Brasil.
- Figura 4 Abertura da janela de oportunidade política a partir do acoplamento dos três fluxos (política, problemas e políticas públicas).
- Figura 5 Tipologias de formação de agenda
- Figura 6 Relação entre proporção de comunicação e circulação em um caso de transferência
- Figura 7 Mapa do Pontal do Paranapanema com destaque para o PEMD.
- Figura 8 Evolução da gestão do PEMD entre 2002 e 2016
- Figura 9 Gráfico de densidade do número de planos de manejo aprovados para UCs paulistas
- Foto 1 Fotografia da divisa entre São Paulo e Mato Grosso do Sul vista de cima da barragem de Rosana.
- Foto 2 Fotografia aérea da Rodovia SP-613, que fragmenta o PEMD.
- Foto 3 Na fotografia, Helder de Faria (direita) e Paulo Curi (esquerda) observando pássaros e o Rio Paranapanema, no município de Teodoro Sampaio.

LISTA DE TABELAS

Quadro 1	Suposições, fluxos e componentes de Kingdon.
Quadro 2	Escala para qualificação da gestão do instrumento EMAP (Avaliação do Manejo de Áreas Protegidas)
Quadro 3	21 Projetos Ambientais Estratégicos do estado de São Paulo, lançados em 2007.
Quadro 4	Receita anual da Fundação Florestal de São Paulo de 2003 a 2019.
Quadro 5	Anos e quantidade de planos de manejo aprovados nas UCs paulistas.
Quadro 6	Comparativo entre indicadores e âmbitos do EMAP entre o painel de qualidade ambiental (PQA, 2009) e o doutorado de Faria (2004).
Quadro 7	Comparativo entre âmbitos de PQA e Faria (2004) e os pesos de seus respectivos indicadores
Quadro 8	Notas das UCs paulistas no PQA e metas para os anos de 2010, 2011 2012 e 2020.
Quadro 9	Relação dos núcleos do PESM, municípios abrangidos e área.
Quadro 10	Transformações da formulação do instrumento EMAP ao longo do tempo (âmbitos)
Tabela 1	Eficácia de gestão no Parque Estadual Morro do Diabo entre 2002 e 2016.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Área Protegida
CATIE	<i>Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza</i>
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
DAIA	Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais
DUSM	Departamento de Uso do Solo Metropolitano
EMAP	<i>Evaluación del Manejo de Areas Protegidas</i> (método de avaliação)
FF	Fundação Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IF	Instituto Florestal de São Paulo
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PROARCA	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
RAPPAM	<i>Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management</i>
SEAQUA	Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais
SIEFLOR	Sistema Estadual de Florestas
SINAC	Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Costa Rica
SMA	Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UC	Unidade de Conservação
UCPI	Unidade de Conservação de Proteção Integral
UCUS	Unidade de Conservação de Uso Sustentável
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 FORMAÇÃO DA AGENDA DE GOVERNO, DIFUSÃO E EVOLUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	25
1.1 FORMAÇÃO DE AGENDA DE GOVERNO	25
1.2 PRINCÍPIOS CENTRAIS DA TEORIA DE KINGDON	28
1.3 DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS (<i>PROBLEM STREAM</i>).....	30
1.4 OPINIÃO PÚBLICA.....	32
1.5 INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA.....	35
1.6 ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS	37
1.7 ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS	38
1.8 COMUNIDADES POLÍTICAS	40
1.9 EMPREENDEDORES DA POLÍTICA	42
1.10 JANELAS DE OPORTUNIDADE POLÍTICA	45
1.11 POLÍTICA INTERNA E POLÍTICA EXTERNA.....	47
1.12 CIRCULAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....	50
CONCLUSÕES PARCIAIS.....	55
2 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DE MANEJO NO ESTADO DE SÃO PAULO	57
2.1 VISÃO GERAL.....	58
2.2 HISTÓRICO	61
2.3 TRANSFORMAÇÕES.....	62
2.4 PARQUE ESTADUAL MORRO DO DIABO	63
2.4.1 Caracterização (socioambiental) do Parque Estadual Morro do Diabo.....	63
2.4.2 Análise do instrumento	69
2.5. PAINEL DA QUALIDADE AMBIENTAL	71
2.5.1 Contexto.....	72
2.5.2 Estrutura do Painel da Qualidade Ambiental de São Paulo.....	77
2.5.3 Painel da Qualidade Ambiental 2009	78
2.5.4 Painel da Qualidade Ambiental 2010	82
2.5.5 Painel da Qualidade Ambiental 2011	84
2.5.6 Análise do uso do instrumento no PQA.....	85
2.6. PARQUE ESTADUAL SERRA DO MAR	88
2.6.1. Contexto.....	91

2.6.2 Resultados da aplicação.....	93
2.6.3 Rejeição do documento de avaliação.....	95
2.7 GESTÃO AMBIENTAL – UM CAMPO POLÍTICO.....	95
3 DIFUSÃO E EVOLUÇÃO DE INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA: GESTÃO AMBIENTAL E GEOGRAFIA POLÍTICA	100
3.1 RESGATANDO A TEORIA.....	100
3.1.1 Escala.....	100
3.1.2 Disseminação das políticas públicas e seus vetores	103
3.2 ANÁLISE GERAL DA IMPLANTAÇÃO DO EMAP COMO POLÍTICA, PROBLEMAS E POLÍTICA PÚBLICA.....	106
3.2.1 Contexto.....	107
CONCLUSÕES PARCIAIS	111
CONCLUSÕES – ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DE MANEJO: EMAP	111
BIBLIOGRAFIA	121

INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado do esforço de análise sobre um instrumento da política ambiental paulista, denominado *Evaluación del Manejo de Areas Protegidas* (EMAP). Analisou-se sua evolução ao longo do tempo e do espaço, examinando as influências do contexto sobre o instrumento e deste sobre as diferentes realidades. Para tanto, adotou-se a abordagem ambiental, articulando conhecimentos de diversos campos científicos como a geografia política, ciência política e as relações internacionais.

Compreender as mudanças é objeto central de quase todas as ciências, desde a microbiologia até a astronomia, passando pela geografia e pela antropologia. Cada campo disciplinar apresenta respostas de como, porque e quando ocorrem as transformações em seus objetos analisados; não é diferente quando estudamos as políticas públicas (CAPANO, 2009).

A evolução e as consequentes transformações do desenho de políticas ao longo do tempo são questões complexas para o campo das políticas públicas que, por sua vez, permitem diversas explicações para o mesmo problema. Políticas, instrumentos ou outras categorias podem ser considerados transformados quando há evidências que demonstrem alterações em suas propriedades entre o tempo t_0 e t_1 ¹ (CAPANO, 2009). Ao mesmo tempo, além da evolução temporal, transformações ocorrem por meio da difusão espacial de ideias. Ou seja, quando um modelo de políticas públicas migra de um país a outro, ele é adaptado em seu destino e sofre influência da atuação dos atores que intermediaram este processo (RAFFESTIN, 1980; DURANT E DIEHL, 1989).

Compreender as políticas públicas é uma tarefa fundamental para iluminar algumas das faces resultantes das relações entre Estado e sociedade. As políticas públicas podem ser analisadas de diversas formas, sendo observadas através do tempo e do espaço que ocupam. Compreendê-las por meio de uma série histórica nos permite entender como são apropriadas em distintos contextos, como ocorrem as alterações nos instrumentos e como alteram realidades. Entretanto, não é somente através do tempo que políticas mudam, podem ser transformadas ao transitar de um território a outro, além de carregarem marcas do momento em que foram criadas. Isto porque toda ideia, e aqui compreendemos políticas também como ideias, possui uma temporalidade e uma territorialidade.

As políticas públicas e os estudiosos deste tema foram colocados em evidência e tiveram uma maior importância após os anos 1980. Tanto pela adoção de políticas restritivas

1 Neste sentido, t_0 faz referência a um momento pretérito da política, em relação a t_1 .

de gasto, principalmente nos países em desenvolvimento, quanto pelas novas visões acerca dos papéis dos governos, que substituem as políticas keynesianas; ou até pela dificuldade de países imersos em democracias recentes, em especial na América do Sul, formarem coalizões que equacionem no desenho de políticas públicas o desenvolvimento econômico e a inclusão social (SOUZA, 2006).

Assim sendo, neste campo desenvolveram-se alguns modelos explicativos para compreender como são determinadas as ações do governo, como são desenhados, implementados e apropriados os instrumentos utilizados pelo Estado, e outras ações que repercutem nas vidas dos cidadãos (SOUZA, 2006). Dentro do campo teórico das políticas públicas, explicações lineares ou não lineares são confrontadas com explicações cumulativas ou adaptativas; dinâmicas evolucionárias ou revolucionárias requerem explicações incrementais ou radicais. Por sua vez, observar como uma política é transformada por meio de suas causas endógenas ou exógenas requer o estudo sobre concorrência, aprendizagem ou imitação (FONTAINE, 2015).

As principais explicações ofertadas pelo campo das políticas públicas na atualidade fundamentam-se sobre as bases de três enfoques analíticos, sendo eles o racionalismo, o cognitivismo e o neoinstitucionalismo. A primeira abordagem foca na tomada de decisão dos atores políticos, seguindo seus interesses particulares. A mudança observada pela abordagem racional parte de abordagens teóricas como o *incrementalismo*, *múltiplos fluxos* e o *equilíbrio pontuado*. Para esta abordagem, a transformação é incremental e linear. O racionalismo considera o raciocínio marginalista, ou seja, onde existem variações marginais, e a decisão entre qual política seria mais indicada para ser adotada fica a cargo de um acordo entre atores estatais e não estatais. Para tal, indicar a qualidade de uma política, radica mais na capacidade de realização de um acordo satisfatório entre as partes do que alcançar objetivos pré-definidos (FONTAINE, 2015).

Embora na literatura a abordagem dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1984) seja comumente relacionada ao incrementalismo, alguns autores como Durant e Diehl (1989) argumentaram que este modelo acomoda também transformações gradualistas e não-incrementais na agenda. Este argumento concorda com Zahariadis (2007) ao afirmar que esta abordagem se distancia de enfoques racionalistas/incrementalistas. Isso porque a especificação de alternativas é um processo incremental, uma vez que as opções se tornam viáveis após passarem pelo processo de suavização (*softening*), ocupando, aos poucos, espaço dentro das comunidades políticas. Ao mesmo tempo, políticas novas, provenientes de um

rápido processo de inovação, podem entrar na agenda em um curto espaço de tempo, explicitando uma dinâmica não-incremental dos fluxos (DURANT; DIEHL, 1989).

Por sua vez, a transformação como problema cognitivo é construída com os referenciais das coalizões promotoras, teorias dos referenciais globais/setoriais e a teoria crítica. Estes estudos focam nos aspectos cognitivos, especialmente sobre a forma como os atores percebem seu entorno e como estes processam a informação (MULLER, 2000). Alguns enfoques, para interpretar os discursos, se baseiam em métodos hermenêuticos, enquanto outros partem da teoria crítica para analisar as políticas públicas. O cognitivismo enxerga a aprendizagem social separada em dois níveis, sendo um técnico, no qual os atores aprendem com experiências pretéritas; e um político, onde certa expertise permite que alguns atores assumam um papel-chave em dado momento ‘ideal’ (FONTAINE, 2015).

Por último, analisar a transformação de políticas à luz de uma abordagem neoinstitucionalista representa a consideração dos aportes históricos, sociológicos e econômicos. Dentro desta abordagem existem algumas contribuições teóricas, como a teoria da dependência da trajetória, teorias da lógica do direito e as três ordens de mudança das políticas (FONTAINE, 2015). Com esta breve exposição, é possível compreender as principais bases epistemológicas que orientam os estudos sobre as transformações de políticas e entender que pode haver diferenças significativas dependendo da abordagem utilizada na explicação de um fenômeno mundano.

Analisar a evolução do EMAP, entretanto, não compreende apenas transformações políticas no tempo, mas também no espaço. Concebido originalmente na Costa Rica em 1993, o instrumento migrou para o Brasil em seguida. As ideias possuem temporalidade e territorialidade, ou seja, são pensadas em determinado tempo, e em regiões específicas. Desta forma, da América Central partiram algumas perspectivas específicas acerca do manejo, que dificilmente seriam iguais se elaboradas no Brasil, independente da nacionalidade e trajetória do pesquisador que concebeu o modelo.

Abordar o meio ambiente requer, no campo conceitual, uma inter-relação direta com a noção de território que, por sua vez, é fonte de poder tanto para os geógrafos como para as abordagens das relações internacionais. O poder se manifesta por meio dos instrumentos que agem sobre o território, controlando a população e os recursos ambientais. Assim sendo, estas questões referem-se ao binômio energia e informação, presentes em todas as relações e que define o poder (RAFFESTIN, 1980; MELLO-THÉRY, 2011).

Portanto, não há informação ou energia puras em uma relação, o poder se manifesta sempre por uma combinação destes dois elementos, em proporções inversamente

proporcionais; onde o componente informacional é maior a energia é menor, sendo o inverso verdadeiro. Entretanto, não são elementos estáticos; a energia pode ser convertida em informação, que também pode possibilitar a liberação de energia. Ou seja, é uma questão de força e saber; o poder é transmutável (RAFFESTIN, 1980). O poder possui seu fundamento na capacidade de transformação. É a modificação sobre o território das relações humanas e do meio ambiente, por meio da inovação técnica e econômica. Ou seja, esta capacidade de alterar o que circunda os homens nada mais é que energia informada, força para transformar orientada por um saber (RAFFESTIN, 1980).

Esta capacidade de transformação é utilizada pelos indivíduos desde muito tempo sobre o espaço, visando a separação e diferenciação de grupos. Neste sentido, toda prática sobre o espaço é traduzida pela produção territorial. E a consequente distribuição ou a organização que há, sobre o espaço, de grupos ou indivíduos, são respostas à distância. Esta, por sua vez, não é absoluta, sendo que a proximidade que existe entre Brasil e Costa Rica pode ser apreendida no sentido espacial, econômico, cultural, político ou social, por exemplo. Isto porque a distância faz referência a interação que existe entre duas superfícies. Desta forma imprimem-se malhas, nós e redes sobre o espaço, constituindo, assim, o território (RAFFESTIN, 1980).

São estes arranjos organizados que permitem assegurar o que será circulado e comunicado sobre determinado território. Enquanto elementos do espaço, superfícies, pontos e linhas são simétricos, em relação às ações da sociedade, existem tessituras, nós e redes. Pode haver muita diferença entre estes elementos de uma localidade para outra, porém estão sempre presentes. Portanto, as relações entre grupos e indivíduos, entre um Estado e outro, ou entre sistemas políticos e ambientais se dá por meio da articulação destes elementos, que constituem o sistema territorial. Ou seja, a distância entre dois sistemas possui relação direta com o que circula e o que é comunicado por meio de suas tessituras, nós e redes (RAFFESTIN, 1980). A migração do EMAP da Costa Rica ao Brasil marca, portanto, determinada relação entre ambos os sistemas de políticas ambientais dos países, o que será analisado mais profundamente no decorrer deste texto.

E é exatamente sobre a população, o território e os recursos que atua o poder, no sentido de dominar e controlar. A primeira, que é a origem de todo poder, condiciona a existência dos demais, uma vez que é a detentora das capacidades de transformação. Sem ela, ambos seriam apenas potencialidades, elementos a organizar, possibilidades de exploração estáticas. O segundo é o palco onde ocorrem as relações, o meio que permite as

transformações. Os recursos são construções sociais, dadas pela capacidade de transformação, sem a qual são apenas matéria (RAFFESTIN, 1980).

Por este motivo não abordaremos os recursos como naturais, mas sim ambientais, uma vez que é o homem, com seu trabalho (energia informada), que transforma a matéria, um dado puro, em algo que possa ser utilizado com um fim específico. A matéria é um bem coletivo que, portanto, passa a ser apropriada através de uma relação política, que se dá por meio do modo de produção. Ou seja, qualquer recurso é produto de uma relação (política), portanto, toda relação com a matéria está inscrita no campo do poder, pois corresponde ao acesso de um grupo a esta (RAFFESTIN, 1980). Os recursos são apropriações, pelo ser humano, com um objetivo e um fim específicos, de uma substância encontrada na Terra, formada ao longo de seu tempo de existência. Por exemplo, pensemos no carvão, este não era um recurso até que se descobrisse algum uso específico, como ser incendiado para alimentar fornalhas. Ou seja, ao se apropriar das substâncias o homem as transforma em recursos, por isso estes não podem ser naturais, uma vez que, na natureza, são matérias, substâncias. Os montes Apalache foram por séculos barreiras naturais, até que passaram a ser fonte de recursos, quando foi inventada uma forma de uso do carvão. E poderão assumir o significado inicial se algum dia deixarmos de utilizar o carvão ou perdermos os conhecimentos sobre seus usos (BRECHT; BELZUNG, 1975; RAFFESTIN, 1980).

Da mesma maneira, tomemos a distinção entre meio ambiente e natureza. De forma simplificada, natureza é o espaço dado na superfície terrestre, onde há vida animal, vegetal, rochas, minerais, ar e água, mas não há ser humano. Por outro lado, o meio ambiente é a interconexão que há entre o ser humano e o espaço natural, é o território apropriado pelo homem, o qual lhe atribui significado (MENDONÇA, 2012; GIDDENS; SUTTON, 2017). A utilização do conceito Recursos Ambientais, portanto, reforça a ideia de que os recursos encontram-se em espaços onde há relação entre homem e natureza. Embora não seja este contato que defina o conceito, sem ele não é possível a apropriação de matérias sob a forma de recurso.

A presente dissertação analisará a mudança de um instrumento de gestão ambiental voltado para o manejo de unidades de conservação, sob a luz das contribuições do arcabouço teórico dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1984) e com aportes da geografia política, sobretudo Claude Raffestin (1980) em seu livro “Por uma geografia do poder” e Durant e Diehl (1989), que complementaram a abordagem de Kingdon (1984), expandindo-a para as políticas externas. Desta forma, analisar-se-ão: o processo de transformação do instrumento EMAP ao longo do tempo e do espaço, e as condicionantes para sua entrada na agenda de

governo; como se deu a escolha deste instrumento em 2004, 2009 e 2018, e os efeitos de tal decisão.

As principais perguntas que orientam esta dissertação possuem origem mais no campo da geografia política do que na análise de políticas públicas ou ciência política, propriamente ditas. Como ocorreu a migração do EMAP ao Brasil? Neste processo de transferência houve predomínio da comunicação ou da circulação? Houve um ator que centralizou o processo sendo, portanto, fundamental para que ocorresse?

Observando o caso específico, pode-se fazer a seguinte pergunta: como o tema da avaliação do manejo de unidades de conservação tornou-se relevante para a agenda de governo estadual paulista? Tal pergunta é ainda anterior ao objeto central desta dissertação, pois antes de o EMAP ser adotado, a questão para a qual ele viria a ser a solução deveria estar colocada como um problema, sendo necessário observar a dinâmica política do fluxo de problemas e fluxo político (*problem stream* e *political stream*) para compreender como esta problemática viria a ser tema importante para os tomadores de decisão (KINGDON, 1984). Desdobram-se desta, outras perguntas importantes a serem respondidas: como o EMAP entrou na agenda de governo? Os atores centrais na adoção do EMAP contavam com uma articulação nas instituições que propiciasse a escolha desta concepção teórica?

Entretanto, estas perguntas não são suficientes pois, embora estimulem respostas que esclarecem o processo de entrada na agenda de governo, não permitem compreender o percurso do instrumento desde sua concepção na Costa Rica até sua transferência para o Brasil. Ou seja, outras perguntas são necessárias para compreender o processo de *comunicação* (RAFFESTIN, 1980) que permitiu a chegada do EMAP no Brasil. Resumidamente, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de mudança do instrumento EMAP ao longo do tempo e do espaço, assim como as condicionantes para sua entrada na agenda de governo. De forma mais ampla, este estudo contribui para o entendimento da dinâmica dos instrumentos ambientais de políticas públicas no contexto paulista.

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa analisou o instrumento EMAP utilizando a revisão bibliográfica, buscando literatura em distintos campos, como a ciência política e relações internacionais, mas, sobretudo, na gestão ambiental e na geografia política. Também foram analisados os relatórios de aplicação do instrumento, tanto no nível público quanto no nível da pesquisa científica, analisando os diversos trabalhos acadêmicos que o utilizaram. Foi realizada uma pesquisa de campo no município de Teodoro Sampaio, onde foi conduzida uma entrevista semiestruturada com o pesquisador do Instituto Florestal e mentor da metodologia estudada nessa dissertação, Helder Henrique de Faria. Outro ator fundamental

para a implementação do EMAP que conheci no oeste paulista foi Andréa Pires, que atuou como gestora do Parque Estadual Morro do Diabo (PEMD) durante a implementação do instrumento naquela UC. Durante este trabalho de campo foi visitado o PEMD para conhecer melhor a realidade do palco da primeira aplicação do EMAP.

Desenvolvido por Kingdon (1984), o referencial dos múltiplos fluxos objetiva explicar como os governos desenham as políticas e como estas entram na agenda política de governo. Esta abordagem tem sido largamente utilizada por pesquisadores do mundo inteiro, empregando um dos conceitos mais frequentemente referenciados na literatura sobre formação de agenda política, a ideia de *janela de oportunidade*. Raffestin, por sua vez, articula o poder com a geografia, iluminando a dimensão política deste encontro; serão utilizadas aqui, especialmente as contribuições acerca da relação entre as redes e o poder, a circulação de bens e seres e a comunicação de informação, visando compreender o processo de transferência do instrumento EMAP entre a Costa Rica e o Brasil. Estas redes, utilizando circuitos internéticos, pressionam os que elaboram as políticas, além de utilizar o poder para obter o que querem. Durant e Diehl (1989) propõem uma ampliação do modelo dos múltiplos fluxos, para além das políticas domésticas, contribuindo para o entendimento da formação de agenda influenciada por ideias e políticas internacionais, assim como o presente estudo.

Portanto, foi analisado o processo de formação da agenda governamental paulista, que culminou com a adoção do EMAP enquanto instrumento da política ambiental. Este foi implementado em duas áreas na Costa Rica: Monumento Nacional Guayabo, Turrialba e na Reserva Biológica de Carara. No estado de São Paulo foi utilizado em três momentos distintos (2004, 2009 e 2018), sendo que sua entrada na agenda ocorreu em 2004. Ou seja, foi observado o processo pré-decisório, iluminando as condicionantes responsáveis pela entrada do tema da avaliação da gestão de unidades de conservação na agenda de governo. Desta forma, à luz do arcabouço teórico da formação de agenda, os atores políticos envolvidos em tal processo devem ser observados do ponto de vista da sua influência na concepção política que foi implementada (CALDAS, 2007). Para maior compreensão deste processo, foi analisada a difusão espacial das ideias que culminaram na concepção desta ferramenta, da Costa Rica ao Brasil, os principais mecanismos e atores fundamentais.

Desta forma, procura-se compreender o que levou o governo estadual paulista a adotar o modelo conceitual do EMAP como solução de um problema nos três períodos destacados no texto (2004, 2009 e 2018), em ambientes políticos plurais, onde ocorriam diversas pressões, e distintos entre si. Na primeira aplicação, que ocorreu no Parque Estadual Morro do Diabo (PEMD) em 2004 este foi adotado com profundidade em apenas uma UC. No segundo

momento, instrumentalizando o Pannel da Qualidade Ambiental – PQA (2009, 2010 e 2011) –, de forma expressa, em todo o estado e, por fim, em 2018 no Parque Estadual Serra do Mar (PESM), foi aplicado aos seus dez núcleos, com bastante rigor, embora o relatório final não tenha sido publicado, devido à não aceitação deste pelos dirigentes da Fundação Florestal.

Assim sendo, foi analisada a transformação do instrumento EMAP, sob o contexto ambiental do estado de São Paulo. As unidades de conservação são uma das principais estratégias para a conservação da biodiversidade, e possuem grande importância do ponto de vista territorial. Em relação ao aspecto fitogeográfico, diversas fisionomias ocorrem em terras paulistas, podendo ser destacados dois grandes conjuntos: a Floresta Atlântica e o Cerrado (HUECK, 1956).

Da cobertura que se encontrava por volta dos anos 1500, pouco resta, em forma de pequenos fragmentos quase isolados de floresta que foram submetidos, de alguma forma, a algum grau de impacto, maior ou menor. Desde a derrubada da primeira árvore pelos portugueses para fazer uma cruz e rezar a primeira missa, até os dias atuais, passando pelos bandeirantes, muitos foram os ciclos de devastação que atuaram sobre as florestas paulistas. Seguidos ciclos econômicos foram baseados na exploração da natureza, resultando na severa perda de hábitat e em sua profunda fragmentação, causadas por atividades geradores de significativo impacto ambiental. Do que restou hoje, temos as unidades de conservação e algumas outras poucas áreas com vegetação nativa, praticamente todas com mata secundária, sendo que as porções de floresta primária já foram quase todas alteradas em algum momento relativamente recente (DEAN, 1996).

Atualmente, o estado de São Paulo possui 6.670.432 hectares de floresta, o que representa 22,9% do território paulista, sendo que havia 3.457.942 ha em 2000 e 4.340.479 ha, em 2010. Destes, 5.341.220 ha são de Floresta Atlântica, cobrindo 32,6% de sua área original e 239.311 ha de Cerrado, que representam apenas 3% da área original. Toda costa atlântica do estado de São Paulo apresenta índices de cobertura vegetal superiores a 50%, da mesma forma que o norte, o oeste do estado apresenta níveis extremamente baixos de conservação, com exceção de Teodoro Sampaio, como pode ser visto na figura 1, onde situa-se o Parque Estadual Morro do Diabo.x

Fonte: extraído de: Instituto Florestal (2020).

Figura 1 – Índice de cobertura vegetal nativa por município do estado de São Paulo

O desmatamento é um fenômeno que está associado a diversos aspectos negativos. Dentre eles podemos destacar a intensificação de desigualdades territoriais, sociais e econômicas (DEAN, 1996; MORSELLO, 2001; MELLO-THÉRY, 2011, THÉRY; MELLO-THÉRY, 2018). Além disso, doenças como a malária podem ser associadas ao desflorestamento. Chaves e colaboradores (2020) estimam que o risco de se contaminar com a doença pode aumentar até 20% em áreas consideradas *hotspots* de desmatamento e endêmicas da doença, onde houve desmatamento para extração de *commodities*, como tabaco, café, cacau e algodão.

Sob os diversos domínios da natureza no estado de São Paulo, a crosta continental pode ser dividida em cinco províncias, visualizadas espacialmente na figura 2: I – Planalto Atlântico onde encontram-se algumas formações, como o Planalto da Bocaina e Serra da Mantiqueira; II – Província Costeira, aquela região cuja drenagem se direciona diretamente ao oceano, limitada a leste pelo Atlântico, constitui o rebordo do Planalto Atlântico, sendo que sua área é inferior a 10% do território paulista; III – Depressão Periférica, esta área rebaixada encontra-se entre as altas regiões do Planalto Atlântico e as cristas das Cuestas Basálticas, é umas das unidades geomorfológicas mais características das terras paulistas; IV – Cuestas

Basálticas, caracterizada por grande derrame basáltico, apresenta variação de altitude entre 400 e 1200 metros, sendo atravessada por rios como Tietê, Paranapanema e Rio Grande. Os derrames de lava vulcânica podem atingir 255 m de espessura, como é o caso da serra de Santo Antônio, próxima a Ribeirão Preto; V – por fim, o Planalto Ocidental compreende aproximadamente dois quintos da área total do estado de São Paulo, e possui altitudes não muito superiores a 740 metros, sendo que na foz do rio Paraná com o Paranapanema (próximo ao PEMD) são 247 metros acima do nível do mar. A formação rochosa dessa província é basicamente o conjunto de camadas detríticas, sobretudo arenosas, com espessuras não maiores que 300 metros (ALMEIDA, 1964).

Fonte: ALMEIDA (1964).

Figura 2 – Divisão geomorfológica do estado de São Paulo.

As relações entre a geomorfologia e a distribuição de espécies vegetais são influenciadas pela composição físico-química do solo formado em cada região, regime hidrológico, condições climáticas (MORENO; SCHIAVINI, 2001; CORRADINI; STEVAUX; FACHINI, 2008). Os aspectos vegetacionais, por sua vez, influenciam a ocorrência de determinadas espécies vegetais e animais, das quais muitas são procuradas pelo extrativismo legal e, sobretudo, ilegal, ocasionando uma ampla gama de conflitos ambientais. São exemplos comuns no estado de São Paulo a extração de palmito juçara (*Euterpe edulis*), caça

de diversos animais silvestres, garimpo, assim como a sobreposição de UCs com áreas de quilombos e indígenas, uma vez que grande parte das unidades de conservação estão situadas em áreas com grande rugosidade do terreno e que estão ainda conservadas (MORSELLO, 2001; MARINHO, 2006; MELLO-THÉRY, 2011; BIM, 2012; DUARTE, 2012).

Frente a estes conflitos, as unidades de conservação públicas, enquanto terras do Estado, devem cumprir objetivos claros de conservação da natureza (MELLO-THÉRY, 2011). Dado, portanto, que a defesa do meio ambiente depende em grande parte da ação governamental, a compreensão desta dinâmica se torna necessária. Neste sentido, as políticas públicas ambientais passam a assumir um local privilegiado na análise, assim como suas relações com o meio ambiente e o território, de onde emerge a perspectiva da Gestão Ambiental abordada nesta dissertação. Embora a criação dessas áreas seja uma das mais eficientes estratégias para preservação ambiental, atividades que ocorrem em seu interior também causam impactos que devem ser mensurados e mitigados, como é o caso da visitação (CIFUENTES, 1992).

No capítulo 1 – *Formação da agenda de governo, difusão e evolução de instrumentos de política pública* são retomadas ideias de John Kingdon, Durant e Diehl, Raffestin, Massardier, Lascoumes e Le Galès, para discutir como os instrumentos de políticas são apropriados na agenda de governo. Assim como introduz as bases conceituais para compreensão do processo de difusão internacional de instrumentos concebidos em outros sistemas políticos.

O capítulo 2 – *Avaliação da efetividade de manejo no estado de São Paulo*, apresenta como se deu a avaliação da efetividade de manejo de Unidades de Conservação no estado de São Paulo em alguns momentos distintos, orientando-se pelo EMAP. Destes, destaca-se que o mesmo instrumento assume formas distintas ao longo do tempo, com objetivos e desenhos específicos a cada aplicação. Neste sentido, nota-se a influência dos atores políticos, a rotação de altos cargos e do Ministério Público na gestão ambiental paulista, reforçando a dimensão política da área ambiental.

No Capítulo 3 – *Difusão e evolução de instrumentos da ação pública: gestão ambiental e geografia política*, é analisado como se deu o processo de difusão internacional do instrumento de gestão ambiental denominado EMAP. Para isso foram retomados autores da geografia política como Raffestin, Wanderley Costa, Neli Mello-Théry, e politólogos como Durant e Diehl, visando compreender o percurso de um instrumento de gestão ambiental oriundo da Costa Rica até sua entrada na agenda de governo no estado de São Paulo.

1 FORMAÇÃO DA AGENDA DE GOVERNO, DIFUSÃO E EVOLUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

1.1 FORMAÇÃO DE AGENDA DE GOVERNO

Nos seguintes itens serão esclarecidos os conceitos e elementos essenciais para a atuação governamental. Portanto, para compreender o processo de entrada na agenda de um instrumento de gestão ambiental de Unidades de Conservação, será considerado como este foi escolhido, como as alternativas para um dado problema são geradas, assim como a atuação do empreendedor político que, ao unir os fluxos, abre uma janela de oportunidade. Também serão analisados os processos de circulação e comunicação para compreender a dinâmica entre política interna e externa no âmbito da difusão de ideias.

Agenda de governo pode ser entendida como o conjunto de assuntos que pessoas do governo ou próximas a ele prestam atenção e dão importância. A formação da agenda, por sua vez, trata do processo de limitar os temas possíveis para os que realmente serão o foco da atenção (KINGDON, 1984). Visando compreender o processo de formação de uma agenda de governo e especificação de alternativas, John Kingdon (1984) estudou o sistema de saúde e transporte dos Estados Unidos e a dinâmica destes temas dentro do governo, no período pós-guerra do Vietnã (década de 1980). Este estudo foi amplamente difundido na literatura científica e, posteriormente, passou a ser conhecido como *multiple streams framework* (abordagem dos múltiplos fluxos).

Kingdon (1984) foca seu trabalho na compreensão da formação da agenda de governo e como os processos sociais interferem nesta dinâmica. Para o autor, existem três fluxos políticos (*policy*, *problems* e *political*) que ocorrem concomitantemente, sem interferência dos demais, ou seja, os fluxos não são sequenciais. Embora sejam independentes, em determinados momentos há o acoplamento dos três por um curto período, sendo que, em seguida, estes se desarticulam. Neste momento em que os fluxos se acoplam é aberta uma janela de oportunidade.

Inicialmente concebido para explicar restritas tipologias de políticas (saúde e transporte), em um território específico (a política interna dos EUA) e sob um recorte temporal particular (período pós-guerra), esta estrutura foi aplicada posteriormente por um grande número de pesquisadores a um elevado número de estudos em diversas áreas de pesquisa, que extrapolam os temas analisados por Kingdon (JONES et al., 2016; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLHÖFER, 2017).

É possível destacar algumas perguntas iniciais que Kingdon respondeu para compreender a entrada de determinados temas na agenda de governo: como as agendas mudam (dando espaço a novas ideias)?; por que alguns atores passam a se importar mais com determinado problema do que outro?; como são feitas determinadas escolhas em um conjunto grande de possibilidades?; como uma ideia é transformada em política?; por que um tema ganha importância dentro de um governo?; e após ser considerada importante, como esta temática ocupa a agenda de governo? (KINGDON, 1984).

A escolha dos atores por algumas das múltiplas possibilidades não se dá de forma aleatória, e o processo de formação de agenda pode ser, muitas vezes influenciado pelo uso da persuasão e da coerção, que levaria determinados tomadores de decisão a partirem de uma visão bastante específica do problema em questão. Tal distorção pode ser causada, por exemplo, por meio da ação da mídia, da opinião pública, de organizações transnacionais, agências internacionais (por exemplo, a ONU) ou blocos econômicos, que imprimem pressão internacional. Desta forma, atores externos ao governo podem influenciar na resolução de um determinado problema, da forma que lhes for conveniente, por meio da influência sobre o processo de formação de agenda (KINGDON, 1984; DOLOWITZ, 2003; DOLOWITZ; MARCH, 2000; DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007; COUTO; ABSHER-BELLON, 2018; SHIPAN; VOLDEN, 2008; CAIRNEY; JONES, 2016).

Embora muitos autores e o próprio Kingdon (1984) descrevam esta abordagem como sendo alicerçada sobre o racionalismo, este não é um ponto consensual na literatura. Durant e Diehl (1989) destacam que o processo de formação de agenda e especificação de alternativas possuem um componente não incremental², uma vez que itens da agenda podem aparecer e desaparecer com grande rapidez e sem acúmulo de conhecimento pretérito, divergindo da forma incrementalista. Estes processos de transformações súbitas nas políticas, entretanto, são mais notados, sobretudo, quando analisada a política externa (DURANT; DIEHL, 1989). Da mesma forma, Zahariadis (2007) argumenta que a lógica da manipulação política pelos empreendedores é o elemento-chave que separa a abordagem dos múltiplos fluxos dos enfoques racionalistas. Isto porque, pela abordagem racionalista, os que formulam políticas estão sujeitos à manipulação, e ao perseguir um objetivo, escolhem a melhor opção de acordo com certas condições. Os que manipulam o sistema são os empreendedores que, por sua vez,

2 Por incremental entende-se o processo sequencial no qual o tomador de decisão transforma lentamente, mas de forma contínua o sistema político sobre o qual está tentando atuar. Desta forma, o incrementalismo não prevê rupturas e mudanças drásticas na orientação das políticas. Não-incremental, por sua vez, refere-se ao processo inverso, marcado por rupturas e que não segue uma sequência de passos para atingir o objetivo final, proporcionando transformações mais rápidas do que a primeira forma.

possuem objetivos claros. Porém, quem escolhe a melhor opção são os formuladores de políticas e não os empreendedores. O sistema de Kingdon (1984), inclusive, nega uma solução racional para o processo de elaboração das políticas públicas, uma vez que existem diversas soluções possíveis para o mesmo problema.

Kingdon parte da noção de que o contexto ou a ordem temporal influencia na escolha da formulação de uma política, sendo que a análise considera três fluxos do sistema político: definição dos problemas (*problem stream*), elaboração de políticas públicas ou soluções (*policy stream*) e o processo político (*political stream*). A teoria considera que estes fluxos, mesmo sendo independentes, são unidos em um mesmo pacote quando a janela de oportunidade política é aberta. Esta junção, por sua vez, se dá por meio da atuação dos empreendedores de políticas (Kingdon, 1984). Dizendo de outra maneira, a combinação entre os três fluxos aumenta muito as oportunidades de um determinado formulador adotar uma política específica.

Segundo Kingdon (1984), para um tema entrar na agenda política ele depende de dois elementos centrais que são, de um lado, os empreendedores de políticas, que atuam na junção dos fluxos, e as janelas de oportunidade, que são abertas pela ação destes empreendedores. Desta forma, ao estudar a entrada do EMAP na agenda de governo, analisou-se como surgiu a ideia do EMAP, assim como o percurso desta, desde sua concepção na Costa Rica até sua transferência para o Brasil, quais os atores centrais e como se dá sua atuação.

Conceito derivado de Walker (1974) e apropriado por Kingdon (1984), o empreendedor político, um especialista em determinada questão, é uma pessoa que está disposta a investir seu tempo e esforço para inserir na dinâmica política sua solução ou problema de estimação. Sua atuação se dará no esforço de fazer com que pessoas importantes no fluxo político prestem atenção na sua proposta. Por sua vez, as janelas de oportunidade são “oportunidades para advogados de determinada questão impulsionarem suas soluções prioritárias ou chamar a atenção para seus problemas especiais” (KINGDON, 1984, p. 203). Estes dois conceitos serão analisados com mais detalhamento no decorrer do texto, nos itens 1.9 e 1.10, respectivamente.

A abordagem dos múltiplos fluxos possui a particularidade de utilizar muitos conceitos que não são específicos da análise de sistemas políticos, uma vez que seu desenho foi baseado no modelo da lata de lixo (*garbage can model*) proposto em 1972 por Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972), para o ambiente organizacional.

O modelo da lata de lixo foi construído com o objetivo de compreender um grupo de organizações chamadas pelos autores de “anarquias organizadas”. Três princípios direcionam

a compreensão da estrutura desta tipologia de organizações: *preferências problemáticas*, isto por que as pessoas dificilmente definem, com precisão, quais são suas reais preferências e objetivos; *tecnologias pouco claras*, já que os membros destas anarquias organizadas, ao não compreenderem exatamente os processos organizacionais, agem por tentativa e erro, aprendendo com suas experiências; por fim, o terceiro princípio é o da *participação fluida*, que considera que os participantes destas organizações vagam por diferentes posições, tornando fluidos os limites de cada organização. Além de tais princípios deste marco teórico, Kingdon utilizou a ideia dos fluxos para o sistema político, sendo que os autores consideravam, em 1972, quatro deles: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

1.2 PRINCÍPIOS CENTRAIS DA TEORIA DE KINGDON

Observando o marco teórico dos múltiplos fluxos, formulado por John Kingdon (1984), é possível identificar seis princípios centrais presentes na formulação do autor (ambiguidade, preferências políticas problemáticas, limitação de tempo, independência dos fluxos, tecnologias pouco claras e participação fluida). Este referencial explica políticas que estão em condição de ambiguidade, que corresponde à existência de diversas maneiras de se relacionar com os mesmos fenômenos (FELDMAN, 1989), ou seja, este conceito refere-se à existência de uma ampla diversidade de soluções para cada problema. Enquanto a incerteza pode ser revertida pela obtenção de mais informação, isso não acontece com a ambiguidade. Isso porque a definição do problema é, muitas vezes, vaga e incerta, o que permite diversas soluções para a mesma situação. Desta forma, a ambiguidade para o modelo dos múltiplos fluxos é um elemento fundamental para a produção de políticas públicas, uma vez que é por meio dela que os tomadores de decisão fazem suas escolhas, na direção de solucionar um problema (KINGDON, 1984).

A segunda suposição da teoria dos *múltiplos fluxos* (KINGDON, 1984), diz respeito à limitação de tempo sob a qual os formuladores de políticas atuam, o que condiciona o caráter de urgência na tomada de decisão política. Desta forma, os formuladores devem atuar com rapidez enquanto a situação é propícia para tal, ou seja, quando se abre uma janela de oportunidade (KINGDON, 1984). Porém, uma proposta deve ter sido elaborada, discutida, ementada, ou seja, é necessário que haja uma resposta ou uma solução pronta, antes mesmo da abertura de uma janela, uma vez que esta fica muito pouco tempo aberta, e não se pode

esperar sua abertura para providenciar uma maneira de atendê-la. Ou seja, é fundamental agir rápido, ou para utilizar uma expressão empregada por John Kingdon para este caso, *strike while the iron is hot*³ (KINGDON, 2014, p. 170). Caso contrário, uma oportunidade poderá ser perdida caso não esteja disponível nenhuma alternativa para aquele caso (KINGDON, 1984).

Preferências políticas problemáticas dizem respeito a como os atores agem na resolução de um problema. Escolher um conjunto de preferências que atendam a um padrão básico pode ser uma tarefa demasiadamente difícil para as anarquias organizadas, que operam mais baseadas em preferências incoerentes ou mal definidas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Consequentemente, este aspecto resulta da ambiguidade e do tempo limitado, já que estes dois unidos não permitem a precisão na escolha de um conjunto de preferências para abordar determinado assunto, seja porque o tempo não é suficiente para analisar com precisão um grande número de variáveis ou porque são muitas as possibilidades de escolha para tratar um mesmo fenômeno (KINGDON, 1984).

A quarta suposição da qual parte este marco teórico versa justamente sobre a independência dos fluxos (problemas, políticas públicas e política). Embora possa haver uma predileção em acreditar que o reconhecimento dos problemas ocupa um espaço temporal anterior à busca pelas soluções, conceber estes estágios de forma sequencialmente determinada não explica bem este processo. Ao contrário, os fluxos se desenvolvem independentemente, sem qualquer sequência cronológica definida, ou seja, em vez de seguirem uns aos outros, estes, separados, tornam-se acoplados sem qualquer padrão regular (KINGDON, 1984).

O conceito de tecnologias pouco claras também foi herdado por Kingdon (1984) dos estudos organizacionais, sobretudo os já referidos de Cohen, March e Olsen (1972). Esta propriedade geral versa, sobretudo, acerca do conhecimento dos membros de uma anarquia organizada, que é bastante limitado em relação ao funcionamento da organização. Desta forma, estes atores agem, muitas vezes, mais por tentativa e erro ou baseados no aprendizado que obtiveram de experiências anteriores, guiados por um conhecimento muito restrito do motivo que justifica o que estão fazendo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Por fim, mais um conceito herdado de Cohen, March e Olsen (1972) é o de participação fluida que, por sua vez, se relaciona à condição de transformação do corpo técnico, assim como a tomada de decisão de uma organização ao longo do tempo, sendo que

3 Uma tradução livre para esta expressão é: malhar o ferro enquanto está quente.

esta é efêmera. Kingdon (1984) articula este pressuposto em relação ao governo, principalmente com o conceito de rotação administrativa, que altera a forma como o poder público faz suas escolhas em diferentes momentos temporais. Isto porque o pessoal interno da estrutura governamental muda, e pessoas diferentes veem os problemas e suas possíveis soluções diferentemente. Para as pessoas dentro e ao redor do governo, os problemas que tomam sua atenção são muitos, seja sobre a regulamentação e custo do transporte ou sobre como lidar com o orçamento de forma geral. Entretanto, não são todos os problemas existentes que exigem a atenção destes atores, sendo importante compreender como um tema ganha importância (KINGDON, 1984).

Feitas estas considerações, é possível dar continuidade para a compreensão dos elementos estruturais da abordagem de Kingdon (1984), que são os três fluxos, janela de oportunidade e empreendedores políticos. Os três fluxos centrais que devem ser observados são: definição dos problemas (*problem stream*), elaboração de políticas públicas (*policy stream*), e o fluxo da política (*political stream*).

1.3 DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS (*PROBLEM STREAM*)

O primeiro fator que pode colocar um problema em evidência é a demonstração de importância de uma questão por meio da utilização de indicadores sistemáticos. Neste sentido, a realização de um censo populacional pode indicar algum problema muito frequente, deslocando a atenção governamental para esta questão. No entanto, indicadores não são normalmente utilizados para determinar se existe ou não um problema, tal decisão é mais subjetiva do que o simples resultado de um indicador, muitas vezes binário. Estes são utilizados mais para dimensionar a magnitude do problema ou para avaliar as transformações que a problemática sofreu. Além disso, os formuladores de políticas entendem que as transformações nos indicadores representam mudanças na configuração do sistema político, simbolizando a transformação de algo maior. Neste sentido, os indicadores possuem uma dimensão subjetiva importante e sua alteração pode ocasionar efeitos na agenda política (KINGDON, 1984).

Os problemas possuem uma dimensão perceptiva e interpretativa, não sendo apenas uma condição de si mesmo. Ou seja, não é na natureza de uma questão que reside sua característica problemática, e sim na interpretação e percepção dos atores. Assim sendo, os

problemas são definidos e podem ser influenciados por diversas variáveis. Por exemplo, os valores que são observados em uma determinada condição podem influenciar a percepção do problema, uma vez que este se inicia na diferença entre o que se espera para uma situação e o que se observa dela. Para ilustrar esta questão pode-se assumir como exemplo o caso das faixas de renda. De acordo com determinadas classificações, algumas pessoas são pobres, partindo de outra classificação a mesma pessoa pode possuir uma renda média (KINGDON, 1984).

Fica evidente que a forma como nos relacionamos com uma condição afeta a nossa percepção. Assim como as outras maneiras de classificar elementos, o EMAP atua distinguindo níveis de qualidade de uma determinada Unidade de Conservação. Isso influencia diretamente na percepção dos problemas de manejo de áreas protegidas. Este instrumento avaliativo, valoriza determinados aspectos do manejo de UCs, desprezando outros. Ele parte de um princípio específico de se relacionar com o manejo e molda a percepção do problema de acordo com o que julga importante. Assim sendo, cria-se uma forma específica de perceber o manejo. Outra ferramenta com o mesmo propósito poderia julgar excelente o manejo de uma área protegida enquanto o EMAP poderia apontar que este é, na verdade, muito defeituoso, sendo o inverso também verdadeiro.

A definição dos problemas, segundo Kingdon (1984) também pode ser influenciada pela comparação com outros lugares. Por exemplo, se um país possui em seu território um trem de alta velocidade, outra nação pode passar a enxergar sua ausência como um problema, e se mobilizar para resolvê-lo instalando um modal de transporte semelhante dentro de suas fronteiras. Enchentes, deslizamentos, rompimento de barragens de mineração, por exemplo, podem forçar uma atitude do governo, ocupando, assim, a agenda de governo com aquele tema. Este processo se assemelha com a aprendizagem (*learning*⁴) descrita na literatura sobre difusão internacional de políticas públicas, que refere-se ao conhecimento adquirido da observação das experiências de um país por outros. Os países que aprendem com os outros tendem a basear a solução de seus problemas nos casos observados e que foram bem-sucedidos (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012). Esta e outras tipologias que envolvem a transferência internacional de políticas serão abordadas mais adiante nesta dissertação.

Não somente estes eventos influenciam o tomador de decisão, mas suas escolhas também podem ter relação com experiências pessoais pretéritas (KINGDON, 1984). A vivência de um ser humano com a natureza, sobretudo durante a infância, pode influenciar

⁴ Maiores detalhes sobre o conceito de aprendizagem, consultar o capítulo 3.

posturas mais conservacionistas, a partir da criação de uma identidade territorial específica, marcada pela proximidade com as questões ambientais (CATTANEO, 2004; BÔLLA, 2019). Desta forma, a origem social e geográfica dos tomadores de decisão é um fator importante que influencia na escolha, orientação e tipologia das políticas públicas.

Porém, outra maneira de analisar as condicionantes da escolha de uma política ou instrumento, para além da influência da informação, consiste na inclusão do apoio público, uma vez que a ausência desta aprovação pode impedir que uma política ambiental seja efetivamente implementada (DREWS; VAN DEN BERGH, 2015). Kingdon (1984) considera a opinião pública um elemento importante para a formação da agenda de um governo, porém Drews e Van Den Bergh (2015) demonstram que no caso de políticas públicas ambientais, este fator não é somente relevante, mas é um elemento central para a tomada de decisão.

1.4 OPINIÃO PÚBLICA

Em relação à opinião pública, Kingdon (1984) considera que esta pode ser analisada sob dois aspectos. Por um lado, pode ser vista como sendo positiva, uma vez que determinado elemento se torna muito comum para um vasto número de pessoas, tornando-se favorável para que políticos busquem o número suficiente de votos capaz de aprovar uma política voltada para este anseio popular. Por outro, a opinião pública pode se mostrar negativa, por meio dos constrangimentos impostos a um governo exigindo ações. Por sua vez, estas pressões acabam sendo, normalmente, a forma mais noticiada, ao invés das medidas positivas oriundas da opinião pública (KINGDON, 1984).

Drews e Van Den Bergh (2015) examinam a influência da opinião pública na implementação de políticas ambientais. Para tanto, os autores basearam sua análise na segunda forma de comportamentos ambientalistas relevantes, destacada por Paul Stern (2000), que consiste na atuação de não ativistas na esfera pública. Este comportamento, embora muito expressivo, possui influência indireta sobre o meio ambiente, uma vez que atua no campo das políticas públicas. A abrangência deste segmento pode ser ampliada caso as políticas consigam modificar em larga escala o comportamento de pessoas e organizações (STERN, 2000).

Desta forma, muitos elementos influenciam positiva ou negativamente o apoio popular às políticas ambientais climáticas como, por exemplo, a orientação política, onde pessoas situadas à esquerda, dentro do espectro político, tendem a apoiar estas medidas. Outro

elemento que afeta a opinião das pessoas é a percepção do indivíduo em relação à efetividade destas políticas. Fatores contextuais também são relevantes na decisão do apoio ou da rejeição pública, discursos pejorativos feitos pelas elites em relação às mudanças climáticas e um ritmo de desaceleração econômica prejudicam o apoio no tocante às políticas climáticas (DREWS; VAN DEN BERGH, 2015).

Desta forma, compreendendo a centralidade da opinião pública na escolha das políticas de cunho ambiental, é importante analisar como as pessoas percebiam a biodiversidade e os aspectos ambientais no período de implementação do instrumento EMAP. A percepção dos brasileiros em relação ao meio ambiente vem se transformando nos últimos anos. Em 2006, apenas 6% da população afirmava que o principal problema do Brasil era o Meio Ambiente. Já em 2012, este número mais que dobrou, sendo que 13% afirmou ser a questão ambiental a principal problemática a ser enfrentada (figura 3), sendo que dentro desta questão 63% das pessoas afirmam ser o desmatamento de florestas a principal questão (BRASIL, et al., 2012).

Fonte: extraído de BRASIL et al. (2012).

Figura 3 – Porcentagem da população que afirmou ser o meio ambiente o principal problema do Brasil.

Em 2010 o Brasil passou a fazer parte da iniciativa denominada *Union for Ethical Biotrade*, que desenvolve o “Barômetro da Biodiversidade”, em diversos países. Este barômetro avalia anualmente a opinião pública em relação à biodiversidade sob três perspectivas: a mídia, o consumidor e o setor produtivo. Em relação ao Brasil, 94% dos entrevistados já haviam ouvido falar sobre biodiversidade, sendo um número elevado em comparação aos EUA e Europa, onde 60% dos pesquisados já haviam tido algum contato com o conceito (UEBT, 2010).

Este barômetro aponta, também, que, em 2010, 75%, 93% e 98% dos brasileiros entrevistados já haviam ouvido falar sobre a ‘Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas (CDB)’, ‘conservação da biodiversidade’ e ‘perda de espécies’, respectivamente (UEBT, 2010). O conhecimento sobre estes temas, mesmo que superficialmente, expressa a abertura da opinião pública para áreas que tem relação estreita com a conservação ambiental, unidades de conservação e, conseqüentemente, seu manejo. Estes números variaram muito pouco de 2010 a 2019, mostrando-se estáveis (UEBT, 2019). Outro aspecto trazido por este barômetro é que no Brasil, na França e nos EUA as definições incorretas sobre biodiversidade dadas pelos respondentes comumente continham os conceitos: ‘desenvolvimento sustentável’, ‘ecologia’ ou ‘agricultura orgânica’ (UEBT, 2018).

Estas colocações permitem tornar mais nítida a maneira como um agente do governo foca sua atenção em determinado tema, em detrimento de outro. Indicadores, eventos, comparações ou outros mecanismos atraem a atenção do tomador de decisão para um problema específico. Em resumo, os problemas não têm em sua essência uma forma específica, mas se tornam problemas quando as pessoas são convencidas de que aquele aspecto deve ser modificado (KINGDON, 1984), ou seja, para o referencial dos múltiplos fluxos, os problemas não são fatos, mas construções sociais. Por sua vez, a construção do problema influencia na escolha das ações que serão encontradas para solucioná-lo (KINGDON, 1984).

Além dos problemas e temas que estão presentes na agenda de governo, há também um conjunto de diversas alternativas de ação por parte do poder governamental (KINGDON, 1984). Ou seja, um problema requer diversas medidas para ser solucionado como, por exemplo, na área ambiental o caso da avaliação das Unidades de Conservação; muitas alternativas eram possíveis para analisá-las. No caso do estado de São Paulo, para este problema encontrou-se apenas uma alternativa, a de avaliar a efetividade de manejo destas áreas, por meio de um instrumento específico que é o EMAP, em detrimento de outras soluções possíveis, como o RAPPAM (*Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*) (SIMÕES; OLIVEIRA, 2004), por exemplo.

1.5 INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA

Partindo das reflexões de Voß (2007), o instrumento aqui assumirá duas formas: a primeira é a do instrumento como modelo, ou seja, a consideração tanto de seu desenvolvimento técnico, como a sua circulação como desenho genérico. O segundo aspecto refere-se ao trabalho de implementar de fato o instrumento de política pública, sua entrada na agenda e a adoção do modelo político. Para isso, considera-se que não é possível dissociar os instrumentos políticos dos atores sociais e suas práticas (VOß; SIMONS, 2014). O EMAP inicialmente foi formulado como modelo e somente após a difusão internacional ele toma a forma de política pública, de fato, implementada pelo Estado.

Em alguns casos, instrumentos podem assumir o papel de instituições sociais, por meio dos quais a política pública pode ser entendida (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007); em outros, se assemelham mais a dispositivos técnicos que permitem a operacionalização das políticas públicas, podendo ocorrer pela transformação do comportamento ou atuando na resolução de situações problemáticas (HENSTRA, 2015).

Por instrumentos, entendemos técnicas, dispositivos, ferramentas e meios de operar políticas, por meios dos quais a ação governamental é operacionalizada e materializada. Esta visão mais ampla e geral não se prende em definições muito específicas, observando detalhes na definição do conceito. Por sua vez, instrumentação da ação pública refere-se aos problemas decorrentes da escolha e uso destes instrumentos. Ou seja, trata-se da compreensão do motivo que leva um instrumento a estar mais disponível para ser adotado que outros, assim como os efeitos da sua escolha. A abordagem pelos instrumentos da ação pública (IAP) vai além de considerar apenas o objetivo das políticas, permitindo que sejam iluminadas dimensões no campo do poder que seriam pouco visíveis observadas por outro ângulo (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004).

Podemos catalogar estes instrumentos em regulatórios (*stick*), econômicos (*carrot*) e informacionais (*sermon*) (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010), embora o caráter monoinstrumental de uma política seja raro (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004). Além disso, como veremos adiante, o mesmo instrumento pode assumir diferentes formas em momentos políticos distintos. Embora catalogados desta forma, os instrumentos possuem em sua estrutura: base técnica, representação organizacional e uma filosofia de gestão (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004).

Por mais que instrumentos apresentem uma utilidade objetiva, eles jamais podem ser reduzidos a esta racionalidade pura. Isto porque apresentam também uma finalidade

intermediária que se dá por meio da ação pública. Um instrumento é “indissociável dos agentes que programaram seus usos, fazem-no evoluir e compõe, a partir dele, comunidades de especialistas” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004). Portanto, instrumentos da ação pública podem ser compreendidos como dispositivos técnicos com escopo genérico que possuem em sua estrutura uma definição concreta da relação entre política e sociedade. Por possuir vocação genérica, é possível encontrar instrumentos em diferentes políticas, apresentando distintas formas e fundamentos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004). No caso do EMAP e do campo ambiental, é importante sublinhar que a relação política/sociedade ocorre sobre e como consequência do território, sendo um fundamento importante a noção territorial presente nestes dispositivos sociotécnicos.

Instrumentos organizam relações de poder, assim como de sua utilização decorrem efeitos políticos, dados por sua autonomia relativa. Estes estruturam políticas públicas à medida que determinam em parte o comportamento dos atores, fornecem uma representação dos problemas, privilegiam determinados sujeitos políticos e excluem outros. De certa forma, orientam a utilização dos recursos, além de tornar mais visível e previsível o comportamento dos atores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004). Por sua vez, o poder exercido por meio dos procedimentos técnicos pode ser compreendido como a instrumentação.

Mello-Théry (2011) destaca que ao lado dos princípios gerais de uma política são estabelecidos seus instrumentos. Tomando como exemplo o caso da política nacional de meio ambiente de 1981 (BRASIL, 1981), sua instrumentação se deu através, por exemplo, da criação de padrões de qualidade, avaliação de impacto ambiental ou a confecção de Relatórios de Qualidade do Meio Ambiente. Da mesma forma, a política estadual paulista de meio ambiente (SÃO PAULO, 1997) faz uso de relatórios anuais de qualidade ambiental e estudos de impacto ambiental como seus instrumentos.

A partir da instrumentação da ação pública, é possível observar a figura do empreendedor diferentemente do proposto por Kingdon (1984). Ao considerar que a adoção ou entrada na agenda de um tema depende unicamente da atuação de um ator específico, Kingdon ilumina com pujança o nível individual de ação. Desta forma, as relações que constroem estes atores são colocadas em segundo plano, mesmo que sua existência e importância não sejam desconsideradas pela teoria. Por outro lado, Friedberg (1995) retira o foco do indivíduo ao postular que as políticas públicas são, na verdade, oriundas, não da ação de atores isolados, mas das relações sociais entre múltiplos atores. Neste sentido, Massardier destaca que “a noção de redes de ação pública objetiva trazer luz a uma ordem social feita de

‘ordens sociais locais’ que fragmentam a sociedade e o Estado e procura testemunhar algumas evoluções aparentemente contraditórias da ação pública” (MASSARDIER, 2006, p. 168).

Neste sentido, ao considerar a importância de diversos atores, a ação pública se distancia de um paradigma estadocêntrico. Embora o Estado ainda seja um ator privilegiado no processo político, é aumentada a importância sobre a sociedade em geral, sendo que ele é apenas uma das formas que o corpo social possui para tratar seus problemas coletivos (THOENIG, 1997).

1.6 ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS

Kingdon (1984) parte do modelo da lata de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), utilizando-o como analogia para explicar como se dá a seleção de um instrumento político. Ou seja, utilizando este referencial é possível afirmar que os tomadores de decisão escolhem os que estão mais acessíveis e são mais conhecidos por eles, o que por sua vez depende das características dos analistas e sua própria história. No entanto, esta explicação pode servir como heurística, mas é demasiadamente simplista para explicar como ocorre a escolha dos instrumentos de política. Este processo ocorre condicionado a um contexto institucional específico, onde diferentes atores oferecem sua versão do problema e suas contribuições sobre qual seria a melhor solução.

Tanto a natureza da questão a ser resolvida, como o contexto institucional sobre o qual a decisão será tomada, influenciam no contexto político que dará, ou não, aceitação a determinado instrumento. Desta forma, a disponibilidade dos diversos instrumentos possíveis não é igual, sendo certas ferramentas mais aceitáveis que outras em determinado governo. Certos contextos políticos influenciam a adoção de instrumentos específicos. Portanto, a entrada na agenda de um instrumento depende de um contexto político que o favoreça, em detrimento de outros. Tal contexto também interfere na configuração e no uso que esta ferramenta terá. Por exemplo, para problemas de saúde e segurança, instrumentos regulatórios normalmente são vantajosos em relação aos econômicos e informacionais (BELEMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

Os instrumentos regulatórios (*sticks*), têm sua utilização no sentido de definir normas, moldar comportamentos ou limitar atividades. Estes representam a lei apoiada pela ameaça de sanção, representada pela imagem do cassete (*stick*). Um instrumento desta categoria, para ser adotado, precisa de um contexto político em que esteja claro o problema que ele pode

solucionar. Ou seja, no caso do EMAP, era necessário que a avaliação do manejo em UCs fosse um tema importante, e sua ausência um problema para o governo. Além desta questão ser entendida como importante, é necessário que exista o entendimento de que ela requer intervenção do governo. Os benefícios da regulamentação, por sua vez, devem superar os custos (BELEMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010), o que justifica a escolha do EMAP como instrumento da política ambiental paulista.

Os instrumentos econômicos (*carrots*) podem ser separados em duas formas: subsídios e terceirização. O primeiro refere-se ao financiamento, à transferência direta de recursos econômicos para outra parte, cujo comportamento deseja-se influenciar. Estes gastos ocorrem com a condição de que determinada atividade que o governo considera importante ou desejável seja cumprida. A terceirização, por sua vez, é um instrumento econômico que tem por objetivo a transferência das responsabilidades do governo em fabricar ou entregar determinados bens e serviços para agências privadas (BELEMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

A terceira tipologia de instrumentos diz respeito aos informacionais (*sermon*). Estes são utilizados pelos governos com o objetivo de, por meio da transferência de informação, comunicação ou persuasão moral, influenciar pessoas. Algumas ideias com estas características são apropriadas como instrumentos informacionais por alguns motivos: interesse público, respostas a crises, situações de difícil supervisão burocrática, e por uma função simbólica, no sentido de aparentar preocupação com determinada agenda. Estes instrumentos costumam ser mais baratos e fáceis de usar em relação aos *sticks* e os *carrots* (BELEMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

Estes são os três arquétipos de instrumentos que foram utilizados para caracterizar as experiências do EMAP no governo estadual de São Paulo. A utilização desta tipologia (*carrot*, *stick*, *sermon*) contribui na análise, principalmente por dar subsídio ao entendimento acerca do processo de escolha dos instrumentos de política, mas também ao permitir compreender a importância do contexto político, uma vez que o EMAP, em aplicações muito semelhantes, pode ser enquadrado como instrumento de diferentes categorias.

1.7 ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS

O processo de especificação de alternativas (*alternative specification*) é a redução das alternativas possíveis a um conjunto menor de possibilidades que, de fato, receberão mais

atenção e serão consideradas com mais seriedade que outras. Os presidentes e ocupantes de altos cargos executivos possuem uma grande capacidade em determinar a agenda de governo, devido a sua atuação (KINGDON, 1984; BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010). No entanto, eles possuem pouco poder de influência e controle sobre a escolha das alternativas. Estas últimas, por sua vez, tendem a ser mais impactadas pela atuação dos funcionários públicos de carreira, embora não sejam a única fonte de influência. É comum que um funcionário de alto cargo defina a agenda e depois recorra aos profissionais de carreira para pedir conselhos para definir os detalhes das propostas (KINGDON, 1984).

Porém, os técnicos do serviço público não passam a buscar alternativas a partir de uma solicitação de seus superiores. Estes trabalham, diariamente, em propostas diversas, deixando-as prontas para serem utilizadas caso seja fornecida uma oportunidade, pela administração, de destacar esta ideia. Em alguns governos, certas ideias poderão ser ouvidas e consideradas como alternativa para solução de um problema, em outros não. Em alguns momentos as ideias de certos empreendedores serão utilizadas por políticos para basear sua opinião, em outros momentos não. Os técnicos do governo trabalham em algumas ideias, esperando que seus superiores demonstrem algum interesse em assuntos correlatos em que tais alternativas poderão ser utilizadas. Desta forma, os burocratas influenciam de forma marcante as alternativas escolhidas pelos seus superiores, mesmo que não tenham total controle nas escolhas destes. Resumindo, os altos cargos possuem grande capacidade de alterar a agenda, embora pouco poder de influência na escolha das alternativas e em sua implementação, enquanto os funcionários de carreira possuem pouca atuação na definição da agenda, mas maior atuação sobre a escolha das alternativas e sua implementação (KINGDON, 1984).

Enquanto a formação da agenda ocorre sobretudo nos fluxos dos problemas e da política, as alternativas são geradas no fluxo da elaboração de políticas públicas (*policy stream*), para o qual dois elementos são importantes: o conceito da sopa primordial de ideias e as comunidades políticas. O primeiro é uma evidente analogia que Kingdon (1984) faz com a teoria do caldo primordial que teria originado as espécies na Terra. Tal teoria expõe que as espécies teriam sido originadas através de uma longa evolução química, partindo da química inorgânica, passando pela química orgânica até chegar na química biológica. Ou seja, o caldo nutritivo que originou as espécies passou por transformações nos seus elementos e na organização e reorganização destes (OPARIN, 1953). Kingdon (1984), então, se apropria desta descrição da vida para explicar o fluxo de elaboração de políticas públicas. Para ele, assim como os elementos químicos flutuam na sopa primordial, as ideias (que porventura subsidiarão políticas públicas) estão flutuando nas comunidades políticas.

As alternativas e ideias que são geradas por comunidades de especialistas, flutuam na sopa primordial de políticas (*policy primeval soup*), ou seja, o conjunto de ideias possíveis em competição que flutuam neste caldo de cultura à espera de aceitação nas redes de políticas. Este conceito baseado nos processos biológicos de seleção natural, refere-se ao grande número de ideias que estão presentes em disputa dentro de uma comunidade de especialistas. Cada membro tenta evidenciar suas concepções e propostas por meio da circulação de artigos, audiências, propostas legislativas, conversas, entre outros modos. Dentre este conjunto de ideias, apenas algumas são aproveitadas (KINGDON, 1984).

Neste processo de escolha para reduzir as possibilidades a um número viável de alternativas, a comunidade política debate, defende e discute as ideias de políticas e seleciona as que mais lhe interessam. Muitas ideias são possíveis, algumas se tornam visíveis – outras não –, em meio a uma grande diversidade. Esta dinâmica onde as ideias são colocadas em disputa é denominada amolecimento (“*softening up*”) (KINGDON, 1984, p. 117) e é muito influenciada pela composição e estrutura da comunidade política. Enquanto projetos de lei são apresentados, discursos são proferidos, propostas são redigidas e alteradas, as ideias estão sendo apresentadas e confrontadas, umas com as outras, e novas combinações surgem deste encontro. Ou seja, este caldo se transforma com o aparecimento de novas ideias, eliminação de outras e recombinação das que estão presentes no momento, sem que necessariamente haja adição ou subtração de elementos (KINGDON, 1984).

1.8 COMUNIDADES POLÍTICAS

As comunidades políticas são o conjunto de especialistas, podendo ser formada por pesquisadores, profissionais em escritórios de planejamento ou avaliação, lideranças políticas, empresários ou acadêmicos. São especialistas em determinada área política, como meio ambiente no caso do EMAP, ou criminal, saúde, transporte, entre outras, que estão dentro ou fora do governo. Estes grupos não são muito grandes, o que faz com que seus membros se conheçam, assim como cada um costuma conhecer as ideias de seus colegas, uma vez que possuem, com frequência, intimidade entre si. Os membros destas comunidades também são influenciados pelo fluxo da política (*political stream*), no entanto, as dinâmicas e forças que atuam em ambos os fluxos são distintas, conferindo independência entre eles. Além de serem influentes na agenda interna, estes atores comumente influenciam a transferência de políticas

e instrumentos (KINGDON, 1984; ORENSTEIN, 2008), como no caso em que Faria transferiu internacionalmente o EMAP.

A organização de cada comunidade varia bastante de uma área política a outra. Algumas são bastante fechadas e unidas, possuindo também pouca permeabilidade. Neste sentido, seria muito mais difícil a entrada de um novo ator no sistema, sendo que quase todos se conhecem. Outras, por sua vez, podem ser mais diversas e fragmentadas. Pensando no caso do transporte, por exemplo, a comunidade de especialistas não é muito coesa, uma vez que existem especialistas em rodovias, estradas de ferro, aviação, hidrovias e trânsito urbano, que não interagem de forma tão próxima, possuindo, inclusive, visões e opiniões distintas entre si. Além do mais, mesmo dentro do universo rodoviário, existem as divisões entre transporte de pessoas e de cargas, por exemplo, exibindo uma grande fragmentação das comunidades políticas (KINGDON, 1984).

As comunidades de meio ambiente no Brasil, por sua vez, podem ser consideradas mais abertas. Isso porque há um grande número de indivíduos transeitoriais que relacionam a temática ambiental a diversos setores, como energia, mineração ou construção, na tentativa de unificar diversos discursos com os mesmos objetivo e área de interesse. Tal comunidade surge de uma base comum composta por indivíduos ambientalistas de todos os setores, e com grande convicção. Do outro lado de uma escala gradual, os “ambientalizados”, são favoráveis à temática, porém com menor sensibilização. Ou seja, a ideologia do ambientalismo está presente em diversos indivíduos em distintas fases de familiarização, sendo que os atores menos “ambientalizados” apresentam um discurso mais atrelado ao setor que pertencem; enquanto indivíduos mais identificados com a área ambiental possuem discursos menos setoriais, criando contornos discursivos para as comunidades ambientais brasileiras (CRESPO, 1993).

Em decorrência da fragmentação das comunidades, a primeira consequência é a fragmentação de políticas. É como se enquanto a mão direita exerce uma atividade que impacta a mão esquerda, esta segunda desconhece a ação da primeira e ninguém vê tais implicações. Os membros de comunidades mais unidas costumam estar mais alinhados entre si, tanto na perspectiva da orientação das políticas, como no modo de pensar, no discurso ou na linguagem, o que facilita a comunicação entre seus membros. Os participantes de uma comunidade unida podem, por consequência destas características, ter um panorama muito parecido de sua área de atuação apontando muitas vezes o mesmo conjunto de problemas e soluções, produzindo um mesmo paradigma para o segmento. A fragmentação, por sua vez, tende a gerar maior instabilidade, ou seja, setores mais unidos tendem a apresentar maior

estabilidade e menos eventos de crise. Kingdon relaciona a estabilidade da agenda ao que ele chama de âncoras estruturais, as quais seriam os elementos estruturantes, como paradigmas ancorados e maior fragmentação. A falta de ‘ancoragem’, deixa a agenda livre para transformar-se, ficando mais volátil (KINGDON, 1984).

Portanto, o processo de escolha das ideias está fortemente correlacionado com a estrutura e a integração da comunidade política. Dentro de cada comunidade, seus membros tentarão expor suas diferentes ideias aos demais, buscando aceitação. Algumas ideias são rapidamente descartadas, por serem consideradas estranhas àquele espaço. Outras, consideradas mais sérias, por sua vez, recebem mais aceitação dos demais membros, o que não impede que sofram alterações, sem, no entanto, modificar os fundamentos daquela proposta (KINGDON, 1984). Nas três vezes que o EMAP foi adotado como instrumento na política ambiental paulista, ele era uma das ideias no caldo primordial, sendo proposto por um membro da comunidade política que se formou ao entorno da temática ambiental, defensor desta ideia. Em momentos distintos esta concepção emergiu, sendo que em 2004 este instrumento entrou na agenda após a união dos três fluxos; nos dois períodos posteriores houve alteração na escala de uso.

Como descreve Kingdon (1984), este processo de escolha de ideias é bem menos um sistema racional, onde haveria alternativas bem definidas à disposição dos tomadores de decisão. O processo adota mais uma dinâmica evolutiva onde há alternância das ideias, algumas sobrevivem e outras não. Assim, a mutação e a recombinação assumem papel de relevante importância frente a origem das ideias. Isso porque ideias completamente novas e que rompem com quase tudo que se conhece até então são raras, elas normalmente se baseiam em conhecimentos anteriores (KUHN, 1962; KINGDON, 1984). Desta forma, a mudança acaba assumindo mais uma condição de recombinação do que de mutação. As condições para uma concepção de política sobreviver (KINGDON, 1984).

1.9 EMPREENDEDORES DA POLÍTICA

A junção dos três fluxos, que permite a abertura de uma janela de oportunidade, se dá por meio da atuação dos empreendedores de política. Indivíduos ou atores que podem assumir diversas posições no processo político, podendo ir de secretário de gabinete a acadêmicos ou senadores, que investem seus recursos (tempo, dinheiro, energia, reputação) (KINGDON, 1984). Portanto, mais que simples defensores de determinadas soluções, estes “são

intermediários do poder e manipuladores das preferências” (ZAHARIADIS, 2007, p. 79). Ou seja, estes atores não apenas têm o papel de relacionar os problemas (*problem stream*) com as soluções (*policy stream*), como são responsáveis por acoplar estes dois à política (*politic stream*) (KINGDON, 1984).

Estes são atores chave no modelo dos múltiplos fluxos, podendo estar dentro ou fora do governo. São fundamentais na junção dos fluxos, porém nem sempre todos os empreendedores obtêm sucesso, sendo que alguns alcançam mais vitórias políticas que outros. Alguns fatores influenciam no êxito destes atores, começando pela capacidade de ser ouvido, ou seja, são aqueles que tem algum crédito frente ao grupo com o qual se relacionam, e que possuem legitimidade, frequentemente por possuírem expertise em determinado assunto em questão. Muitos podem carregar consigo soluções para um problema, porém, somente o que conseguir se comunicar com quem toma a decisão terá êxito. Este processo pode ser oriundo de conhecimento especializado sobre o assunto a ser tratado, destreza em se comunicar ou a ocupação de uma posição de alto escalão ou estratégica (KINGDON, 1984).

O sucesso de um empreendedor também pode ser influenciado por suas conexões políticas, habilidade de negociação ou de barganha, assim como sua persistência. Esta última, talvez seja a característica mais importante para o sucesso de um empreendedor; muitos possuem as outras características, mas a tenacidade compensa a ausência das primeiras. O êxito é muitas vezes alcançado conversando com pessoas importantes ou lhes enviando mensagens, redigindo projetos de lei, se colocando em evidência em congressos ou reuniões importantes, participando de almoços com atores-chave, e em todos estes espaços, divulgando suas ideias para quem possa promover sua causa (KINGDON, 1984).

Os empreendedores advogam por questões específicas e, muitas vezes, visam a possibilidade de ganhos futuros. Tais vantagens podem ser traduzidas em três grupos distintos destacados por Kingdon (1984): promoção de interesses pessoais, promoção de valores e desejo de jogar. O primeiro, leva o ator a realizar tal trabalho de defesa, pois isso pode significar a proteção de seu trabalho ou promoção de sua carreira pessoal. Um político, por exemplo, tende a advogar por uma ideia visando obter benefícios eleitorais, congressistas buscam credibilidade. São ganhos diretos, pessoais e concretos.

O segundo grupo, referente à promoção de valores ou formulação de políticas públicas, tende a advogar por uma causa com o intuito de promover seus valores, partindo de um conhecimento bastante claro sobre a realidade atual. A forma como os membros deste grupo vê e se relaciona com o mundo influencia a característica e a orientação das políticas adotadas por determinado governo. Por fim, o autor destaca a atuação do terceiro grupo, o

qual chama de grupos políticos. Estes participam desta dinâmica simplesmente por gostar de fazer política, ter sede de poder ou gostar de fazer parte da ação. Atuam criando laços com outras pessoas, esboçam propostas, participam de almoços com pessoas importantes, também pelos outros motivos destacados acima, mas porque sentem prazer em participar do processo (KINGDON, 1984).

Os empreendedores, no entanto, não estão apenas buscando obter sucesso em sua jornada, mas aguardam pela abertura de uma janela de oportunidade; são como surfistas a espera de uma onda. Dado que algumas janelas são previsíveis e outras não, os empreendedores devem ter suas ideias prontas com bastante antecedência. Caso contrário, eles não poderão aproveitar a abertura de uma janela (KINGDON, 1984). Exemplificando, não é possível aguardar um aumento de 1,5 °C na temperatura média da Terra para se pensar na prevenção às mudanças climáticas.

Percorrendo seus objetivos pessoais, os empreendedores atuam no acoplamento dos fluxos ao relacionar soluções a problemas, propostas à conjuntura do momento, ou através da construção de alianças em torno de uma questão, o que poderá conectar os três fluxos, até então separados. Desta forma, os empreendedores se mostram atores sem os quais os fluxos não se encontrariam. Uma boa ideia pode fracassar pela ausência de alguém que advogue por ela, assim como os problemas não deixam de ser resolvidos por falta de soluções (KINGDON, 1984).

Com base nos aspectos apresentados pelo marco das correntes múltiplas (KINGDON, 1984), Zahariadis (2007) propõe três perguntas para as quais a teoria oferece resposta: *como se distribui a atenção? Como se realiza a busca por soluções? Como é a influência na seleção das políticas públicas?* Além das três perguntas, a teoria funda-se sobre a seguinte forma de mudança: o que altera uma política ao longo do tempo é o uso estratégico da informação, junto às instituições e às janelas de oportunidade (ZAHARIADIS, 2007).

Quadro 01 - Suposições, fluxos e componentes de Kingdon.

Suposições	Elementos estruturais	Componentes
Ambiguidade	Fluxo dos problemas	Agenda de governo
Preferências políticas problemáticas	Fluxo das políticas públicas	Definição dos problemas
Limitação de tempo	Fluxo da política	Opinião pública
Independência dos fluxos	Janela de oportunidade	Especificação de alternativas
Tecnologias pouco claras	Empreendedor de políticas	Comunidades políticas
Participação fluida		

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Kingdon (1984).

1.10 JANELAS DE OPORTUNIDADE POLÍTICA

Em consequência do acoplamento dos três fluxos, a abertura de uma janela de oportunidade não ocorre necessariamente de forma imprevisível e sem permitir que os atores preparem suas propostas. Quando ocorre a renovação de um programa dentro de um governo, por exemplo, é uma ação muitas vezes previsível e que abre espaço para diversos atores pressionarem pela adoção de determinada proposta, eleições ou alterações no orçamento (como, por exemplo, a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias). Porém, mesmo que uma janela se abra de forma imprevisível (no caso do rompimento de uma barragem de mineração, por exemplo), os empreendedores políticos devem estar preparados para lidar com ela, tendo uma solução pronta para ser apresentada (KINGDON, 1984).

Segundo Kingdon (1984), a abertura de uma janela de oportunidade (figura 4) é influenciada, sobretudo, pelos fluxos dos problemas e político, quando uma questão, antes tratada com menos importância, passa a ser prioridade para o governo, seja por mudanças no clima nacional, opinião pública ou por alterações no interior do governo. O fluxo das soluções, por sua vez, não possui muita capacidade de exercer pressão na possibilidade de mudança de agenda. As soluções são colocadas em evidência e têm suas oportunidades criadas pela percepção de um problema por parte do governo ou por demandas políticas.

Tanto no modelo do *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), quanto no de Kingdon, os problemas não apresentam vinculação com as soluções.

Fonte: adaptado de Khayatzaheh-Mahani et al. (2015).

Figura 02 – Abertura da janela de oportunidade política a partir do acoplamento dos três fluxos (política, problemas e políticas públicas).

Previsível ou imprevisível, o fenômeno de abertura de uma janela de oportunidade é raro e efêmero. Embora se dê pelo acoplamento dos três fluxos, a abertura pode se dar tanto pelo fluxo dos problemas como o político, influenciando o processo de forma particular. Partindo do fluxo do processo político, tal oportunidade pode ser influenciada pela alteração da composição do governo ou a rotação administrativa; no caso da definição dos problemas, os indicadores possuem uma grande capacidade de influência, assim como os desastres naturais (KINGDON, 1984).

Uma janela de oportunidade se abre, porém, tal abertura não dura longos períodos. Uma vez que ela é aberta, também ocorre seu processo de fechamento. A abertura da janela foi explicada acima, porém, por que uma janela se fecha? São muitas as razões que levam a este momento. Os tomadores de decisão, por exemplo, podem imaginar que o problema foi resolvido por meio de alguma decisão que foi tomada ou pela divulgação de alguma questão.

Mesmo que o assunto não tenha sido resolvido, alguma ação em direção àquele problema reduz a possibilidade daquela janela continuar aberta.

Outro motivo que pode levar ao fechamento de uma janela de oportunidade é o fracasso dos atores envolvidos no processo. Quando um ator falha enquanto ainda está aberta a janela, este dificilmente investirá mais tempo, energia e capital político empreendendo por aquela causa. Desta forma, aquele indivíduo ou grupo voltará sua atenção para outras coisas. Além disso, os eventos que permitiram a abertura daquela janela podem sair de cena; as crises ou o foco nestas tendem a ter curta duração (KINGDON, 1984). Pensemos, por exemplo, nas grandes queimadas na Floresta Amazônica e Pantanal, como ocorreu no ano de 2019 e 2020, ou no rompimento de barragens de mineração, assim como ocorrido em 2015 (Mariana-MG) ou 2019 (Brumadinho-MG): a atenção geral (dos tomadores de decisão e da população) voltou-se para estes problemas por um período de tempo curto após o ocorrido. Janelas de oportunidade que porventura vieram a ser abertas, tão logo se fecharam após o tema não estar mais em evidência.

Além dos motivos expostos acima para o fechamento de uma janela, a mudança de pessoal também pode ser fator determinante, porque atores importantes no governo alternam muito seus cargos, e assim como tal mudança, as oportunidades que estas pessoas trazem também podem se perder, fechando a janela. Deste modo, o fechamento pode ocorrer pela falta de alternativas disponíveis no momento. Neste caso, a janela é aberta e fechada sem que uma solução tenha sido adotada ou apresentada, o que exalta a importância de soluções prontas antes mesmo que determinado problema entre na agenda de governo. Se uma janela for aberta sem que nenhuma solução seja apresentada, esta fechará e permanecerá fechada por longo período (KINGDON, 1984).

1.11 POLÍTICA INTERNA E POLÍTICA EXTERNA

Visando ampliar o trabalho de Kingdon (1984), para além da política interna, ou seja, contribuindo para o entendimento também da política externa, Durant e Diehl (1989) propuseram um modelo para compreender a transformação no referencial dos múltiplos fluxos (figura 5). Este modelo parte da criação de um plano cartesiano advindo do cruzamento de duas dimensões discretas, utilizadas para descrever padrões evolucionários: ‘tempo’ e ‘mode’ (SIMPSON, 1944; JAY; ELDREDGE, 1977; DURAN; DIEHL, 1989). Onde o primeiro (tempo), refere-se ao período de gestação das agendas, que pode variar entre rápido e lento,

enquanto *mode* seria o modo como a transformação ocorre, variando entre mutações puras ou transformações filéticas. Mutações puras são grandes transformações ou propostas totalmente novas, enquanto as filéticas são relativas a diversas pequenas transformações acumuladas em políticas já existentes (DURAN; DIEHL, 1989).

A sobreposição ortogonal destes dois eixos forma quatro quadrantes em um plano cartesiano, que foram divididos por Duran e Diehl (1989) quanto à evolução das ideias/políticas: *Quantum*, Emergente, Convergente e Gradualista. Cada setor deste modelo possui características distintas e específicas, que complementaram a análise dos diferentes momentos de entrada na agenda do EMAP, analisados nesta dissertação.

O primeiro quadrante abriga as evoluções *Quantum*, que possuem como característica principal o curto período entre formação da ideia e sua entrada na agenda, e provocam uma mutação pura. Durant e Diehl (1989) descrevem-na na qualidade de ‘*eureka*’, fazendo referência direta a Arquimedes, e que significa, em língua portuguesa, “encontrei”. Esta descoberta tem a particularidade de ser normalmente pouco pesquisada pela comunidade política ou por contar com pouco envolvimento e debate desta, além de curto processo de amolecimento. As alternativas oriundas das evoluções *Quantum*, costumam ter uma ordem hierárquica bastante clara e possuem duas principais possibilidades: de um lado as megapolíticas e de outro as mega-alternativas. Além disso, são marcadas por mudanças abruptas (DURANT; DIEHL, 1989). A relação entre tipos de governança (internacional, nacional e local) e difusão de políticas públicas também é estudado por Dolowitz e Marsh (2012), sendo que este é um processo marcado por relações hierárquicas.

As alternativas que se enquadram no espaço da evolução emergente, têm o tempo mais lento que as *Quantum* e Convergente e são marcadas por uma mutação pura. Envolve a recombinação ou a inversão de elementos já conhecidos pelos tomadores de decisão, sendo que sua aplicabilidade no curto e médio prazo, assim como sua probabilidade de sucesso estão fortemente associadas à viabilidade de esta ideia entrar na agenda. Os empreendedores políticos possuem um papel fundamental nesta tipologia, pois esta requer maior processo de amolecimento e a persistência das comunidades políticas (DURANT; DIEHL, 1989).

A Evolução Convergente abrange o conjunto de experiências que tem por característica o rápido tempo e transformações filéticas. Neste caso, ideias podem ser recombinadas, sendo as possibilidades oriundas deste processo, caracterizadas pela rápida exploração de novas possibilidades. Por fim, a evolução gradualista é a que mais se aproxima da teoria dos múltiplos fluxos, sendo marcada pela transformação filética e um lento tempo de execução, em relação às formas *Quantum* e *Convergente*. Dentro desta evolução é possível

destacar três pontos relevantes. O primeiro é que ela parte de elementos familiares/conhecidos, atuando em sua transformação, recombinação e invertendo-os; é marcado por ser um processo lento, havendo um prolongado período amolecimento realizado por comunidades políticas; e é bem conhecido o debate de suas consequências. O segundo ponto relaciona-se com a escolha das oportunidades, que tende a ser periódica, especializada e menos segmentada. Por fim, o terceiro ponto expressa características dos atores que participam deste processo, que tendem a ter mais experiência no processo político.

Extraído de Durant e Diehl (1989).

Figura 5 – Tipologias de formação de agenda

As muitas ideias possíveis, portanto, flutuam nestes grupos e estão em constante disputa, se combinam e recombinaem em diversas possibilidades. Este caldo de ideias não apenas muda sua composição, mas às vezes o arranjo interno dos mesmos elementos. Dentre estas, algumas sobrevivem e prosperam, obtendo aceitação e subsidiando políticas, sendo consideradas mais sérias ou apropriadas, enquanto outras não são tão exitosas (KINGDON, 1984).

Por último, o terceiro fluxo é o da política (*political stream*), que é constituído de três componentes: *ânimo social*, que considera que uma quantidade significativa de pessoas pensa seguindo linhas específicas comuns e que o ânimo muda em alguns momentos, implicando em grandes impactos na formação da agenda e nos resultados das políticas; *esforço dos grupos de interesse*, que inclinam a balança de um lado a outro, afetando a importância de

certo tema num certo tempo; e, por fim, a *rotação administrativa ou legislativa*, que consiste na renovação do pessoal-chave da administração, o que influencia na escolha dos problemas e soluções (KINGDON, 1984).

1.12 CIRCULAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Políticas, ideias, instrumentos de e sobre políticas públicas não se restringem a um único espaço geográfico no qual foram concebidas. Estas são permeáveis no território e possuem uma dinâmica de mobilidade. Duas faces desta última são a circulação e a comunicação, complementares entre si e presentes em qualquer estratégia utilizada para domínio das superfícies e dos pontos. Por circulação entende-se a mobilização de seres e bens materiais, enquanto a comunicação, será utilizada para referir-se à transferência de informação (RAFFESTIN, 1980).

Certamente, em todo processo de transferência são compreendidos a circulação e comunicação, simultaneamente. Dito isto, tal distinção não parece ser algo muito oportuno, pois pode provocar confusão. Vejamos, na transferência de um modelo de política, por exemplo, ocorrem as duas formas destacadas, uma vez que as pessoas que circulam (políticos, técnicos de alguma secretaria ou ministério, pessoas influentes no governo etc.) portam informação. Esta última, no entanto, não pode ser desassociada de sua materialidade, pois ao mesmo tempo que comunica é também um bem que circula (RAFFESTIN, 1980). Pensemos no caso de um livro. Embora seu conteúdo mais importante seja, obviamente, a informação contida em suas páginas por meio de um arranjo específico de símbolos (letras), ele é também um bem material que circula.

Portanto, sendo que o par circulação-comunicação sempre está presente em qualquer forma de transferência, qual a importância de diferenciá-los? Em um primeiro momento é importante destacar que nestes processos há um predomínio de uma das formas, em uma proporcionalidade inversa. Enquanto a comunicação é alta, a circulação é baixa (figura 6). Ou seja, embora as duas estejam presentes, há o predomínio de uma das formas sem, portanto, haver exclusão de uma ou de outra (RAFFESTIN, 1980).

Raffestin (1980) aponta outro ponto importante para compreensão desta distinção entre circulação e comunicação, o fato de ela passar a realmente fazer sentido após as tecnologias da segunda metade do século XX, pois, até então, o par não era muito separável. O que as novas tecnologias proporcionaram foi uma separação, tornando a velocidade da comunicação imensamente superior à da circulação (é possível que um e-mail atravessasse o

mundo em poucos segundos, diferentemente de um avião ou barco, que demorariam muito mais tempo, por mais velozes que sejam), mesmo que as distâncias tenham sido consideravelmente reduzidas para ambos os casos.

Fonte: Adaptado de RAFFESTIN (1980)

Figura 6 – Relação entre proporção de comunicação e circulação em um caso de transferência

Estas duas redes, embora tenham muitas semelhanças e convirjam em diversos pontos, possuem determinada especialização que não nos permite mais confundi-las. Do ponto de vista dos que exercem o poder, a disjunção entre circulação e comunicação trouxe algumas consequências. A redução do tempo de transferência de uma informação tornou-se, para estes, uma grande vantagem, pois permite que esta seja recebida quase que imediatamente. No entanto, a necessidade de mobilizar pessoas ou bens de um ponto a outro para obter a informação, ou por consequência desta, passa a ser uma desvantagem para o exercício do poder. Isso porque se o poder agisse em tempo real, ou seja, se a separação entre comunicação e circulação fosse extremamente diminuta, este estaria próximo de ser absoluto (RAFFESTIN, 1980).

Presente em cada relação, em cada ação humana, o poder ocorre e é exercido nas relações de força. Portanto, este não está presente apenas no Estado, já que esta existe em toda organização. As relações de poder não são externas às econômicas, sociais, ambientais etc., mas intrínsecas a elas. O poder pode ser definido, por sua vez, pela combinação entre energia e informação, resultando em um vetor definido por estes dois parâmetros. Em casos de poderes com forte componente informacional, a energia é baixa, sendo o inverso também verdadeiro. Podemos assumir duas figuras explicativas: de um lado, na relação da igreja com

seus fiéis, há dominância da informação e pouca energia; guardas, por sua vez, se relacionam com prisioneiros utilizando grande quantidade de energia e pouca informação (RAFFESTIN, 1980).

Mas a combinação destes componentes não é estática, sendo que, além de se combinarem entre si, se transformam. Desta forma “a energia pode ser transformada em informação, portanto em saber; a informação pode permitir a liberação de energia, portanto de força” (RAFFESTIN, 1980, p. 56). O poder fundamenta-se na capacidade de transformação da natureza e das relações sociais. Estas, então, se dão por meio do trabalho, que pode ser reduzido a um vetor mínimo, sendo ele, energia informada. Assim, é uma “força dirigida, orientada, canalizada por um saber” (RAFFESTIN, 1980, p. 56).

A sociedade está na origem de todo poder, pois nela residem as capacidades de transformação, ou seja, é dela que se origina toda a ação. Por outro lado, todas as relações ocorrem no território que, no entanto, não existiria como tal, seria apenas um elemento estático, sem a sociedade. Oriundo da intersecção entre estes dois elementos, os recursos são possibilidades da ação. É sobre estes três elementos que o poder busca controle e dominação, são estes os trunfos do poder (RAFFESTIN, 1980).

Por sua vez, “a circulação é o espetáculo do poder” (STOURDZÉ, 1973, p. 98), podendo ser percebida pelas grandes infraestruturas, como linhas de trem ou pelos fluxos de seres e bens que mobiliza. Portanto, por esta face, o poder é visível e controlável, fornecendo, assim, informações sobre si mesmo (RAFFESTIN, 1980), criando certa incoerência. Isso porque ele é tão mais forte quanto menos pode ser visto; o poder é idealizado sobre a máxima de ‘ver sem ser visto’ (FOCAULT, 1975; RAFFESTIN, 1980).

Por meio da análise de um dispositivo sociotécnico utilizado no interior das prisões, Michel Foucault (1975) descreveu com precisão o funcionamento do panóptico. O sonho político da sociedade disciplinar pôde ser percebido, no fim do século XVII, quando era declarada a peste em uma cidade, onde se podia exercer poder sobre os homens, vigiando, observando, hierarquizando, documentando e imobilizando as cidades. Se de um lado a peste requisitava este domínio, de outro, a lepra traz consigo a noção da repulsa, do confinamento de uma massa (que não vale a pena ser diferenciada entre si), excluindo-os do resto da sociedade. Enfim, em ambos os casos o que está em evidência é o controle sobre todas as relações humanas, trazendo a utopia da cidade perfeitamente governada. A constante divisão binária dos indivíduos entre normal e anormal, bem e mal, certo e errado, aliada às técnicas e instituições geridas para medir e controlá-los, permite o funcionamento dos dispositivos

disciplinares. E nestas duas formas estão presentes as bases de todos os mecanismos de poder, mesmo os mais atuais (FOUCAULT, 1975).

O panóptico é a expressão máxima do poder que vê sem ser visto. Este modelo arquitetônico prevê um anel periférico com celas isoladas que não podem se comunicar nem se olhar, e uma torre central com capacidade de observar todos os indivíduos trancados, sejam eles loucos, doentes, condenados ou escolares. Nesta torre, artefatos como persianas e biombos impediam que os detentos soubessem se havia um guarda a vigiá-los. Desta forma é introduzida a noção de constante vigilância, assegurando o funcionamento automático do poder, que passa a ser transferido para os vigiados, prendendo-os numa relação de poder na qual eles mesmos são os portadores, passando a ser desnecessária a presença ininterrupta do guarda na torre. Isso torna a vigilância contínua, mesmo que sua ação seja descontínua. Portanto, na estrutura do panóptico, quem está no anel periférico é totalmente visto ao mesmo tempo que não pode ver nada; quem ocupa a posição na torre central tudo vê sem ser visto (FOUCAULT, 1975).

Com este mecanismo, o poder se torna automático e perde a individualidade, transmitindo seu princípio na distribuição dos corpos (dóceis) e dos objetos. Cria-se, assim, um conjunto de instrumentos que asseguram a dissimetria. Mas este não deve ser compreendido como uma estrutura física que se encerra no interior das prisões, “é o diagrama de um mecanismo de poder levado à sua forma ideal: seu funcionamento, abstraindo-se de qualquer obstáculo, resistência ou desgaste, pode ser bem representado como um puro sistema arquitetural e óptico: é na realidade, uma figura de tecnologia política que se pode e se deve destacar de qualquer uso específico” (FOUCAULT, 2009, p. 194). Desta forma o panoptismo estabelece uma nova física do poder; “física de um poder relacional e múltiplo, que tem sua intensidade máxima não na pessoa do rei, mas nos corpos que essas relações, justamente, permitem individualizar” (FOUCAULT, 2009, p. 197).

É sobre o princípio do panoptismo que a comunicação ganhou tanta importância. Pois com ela, o poder pode agir livremente, vigiando e controlando, praticamente sem ser visto. Ou seja, o poder aumenta na razão em que se torna menos visível (FOUCAULT, 1975; RAFFESTIN, 1980). Desta forma, “a verdadeira fonte do poder deve, portanto, ser procurada bem mais na comunicação que na circulação” (RAFFESTIN, 1980, p. 202). Se de um lado o poder expõe suas estruturas e redes de circulação, tornando esta sua sequência ‘liberal’, a comunicação é dissimulada, mascarada, tornando-se praticamente invisível sendo, assim, a sequência ‘totalitária’ do poder (RAFFESTIN, 1980); “um dos trunfos do poder hoje é informacional, e a informática é um dos meios” (RAFFESTIN, 1980, p. 203).

É a comunicação que mobiliza e comanda o movimento dos seres e bens. Alimentando-se da circulação, ela transforma o território concreto em informação, convertendo-o em representação, em território abstrato (RAFFESTIN, 1980).

A partir do século XIX e até os dias atuais, tem-se intensificado o fluxo transfronteiriço de políticas, de ideias ou modelos de políticas públicas (PECK; THEODORE, 2015). Não apenas o número absoluto de migrações tem aumentado nos últimos anos, mas as velocidades destas ‘viagens’ têm sofrido drásticas transformações, sobretudo em decorrência do desenvolvimento informacional, tornando-se cada vez mais rápidas, assumindo o contorno de ‘políticas rápidas’ (RAFFESTIN, 1980; PECK; THEODORE, 2015).

A noção de *fast policy*, abordada por Peck e Theodore (2015), é trazida como um novo paradigma na análise da mobilidade de políticas públicas. Este fenômeno é influenciado tanto pelas práticas sociais quanto políticas, pelas condições ideológicas e institucionais. Desta forma, o Estado não assume posição monopolística, assim como nas teorizações sobre ação pública. Os atores destacam que embora os modelos de políticas possam ser migrados, o mesmo não ocorre com o carisma das lideranças locais, conjuntura e parceiros. Portanto, passa a ser fundamental compreender a inserção social nos processos de transferências de políticas, assim como compreendê-las pela óptica geográfica da alternância de escalas entre modelos globais de políticas e a realidade local, entre o confronto de atores poderosos, consultores influentes ou grandes grupos de empresários frente a administradores locais, pequenos grupos políticos e burocratas de linha de frente (PECK; THEODORE, 2015).

Entretanto, mesmo com avanços na velocidade de migração das políticas, estas não passaram a representar uma nova condição global ou alguma ontologia distinta que marcaria uma ‘nova era’ da concepção de políticas públicas. Dizer que hoje as políticas são transferidas com mais velocidade, no entanto, não quer sugerir uma ruptura com um passado distante, num mundo paroquial onde as políticas eram desenvolvidas lentamente e com fluxos de ideias inexpressivos entre os países (PECK; THEODORE, 2015). Portanto, a *fast policy* não é uma expressão da modernidade, já que esta assinala uma ruptura, um novo regime, o que requer, por oposição, um passado arcaico. Isto resulta na luta binária entre os antigos e os modernos (LATOUR, 1994). Ou seja, este conceito não propõe uma ruptura na forma como as políticas migram.

CONCLUSÕES PARCIAIS

O levantamento teórico apresentado neste capítulo pretende situar esta pesquisa diante dos grandes campos científicos, e não propor uma filiação teórica. Com isso, foi possível associar este trabalho, de um lado com os estudos sobre ciência política, de outro com a geografia política, sem ignorar que o fio condutor desta história se dá através da gestão ambiental.

Dois principais referenciais foram utilizados para explicar a dinâmica de um instrumento de gestão ambiental de áreas protegidas, desde sua concepção inicial, fruto de reflexão científica, até sua difusão para outro país, entrada na agenda de governo e posteriores transformações. Foi realçada, sobretudo, a dimensão política deste elemento. De um lado, a análise dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1984) permitiu a compreensão da evolução da política no tempo, a formação da agenda e as mudanças de desenho do instrumento. Complementarmente a esta teoria, foi utilizada a sua ampliação, formulada por Durant e Diehl (1989), para auxiliar na compreensão do fenômeno de migração das ideias, de um país a outro, as diferenças de desenho da ferramenta e da aplicação dos conceitos de Kingdon para além dos fluxos domésticos.

Para ampliar a análise do instrumento em sua dimensão política e sua migração, fez-se necessária a utilização dos estudos geográficos e sobre o poder. Raffestin (1980) destaca os componentes materiais e simbólicos que compõem a difusão; de um lado, bens e seres, de outro, a informação. Inseparáveis no processo de transferência do EMAP (assim como em qualquer outro), o deslocamento de Helder de Faria entre os territórios condicionou a entrada deste instrumento na agenda de governo de São Paulo. É a circulação deste ator que permitiu que fosse visto e acompanhado o deslocamento das ideias do EMAP. Neste caso, há o predomínio do componente informacional no processo, sendo que circulação (de bens e seres) e comunicação (de informação) são sempre inversamente proporcionais (RAFFESTIN, 1980).

A divisão proposta por Durant e Diehl (1989) foi utilizada para classificar as experiências com o EMAP em SP, classificando-as entre *Quantum*, Convergente, Emergente e Gradualista (figura 5).

A análise partindo dos elementos de Kingdon (1984) permitiu identificar que o acoplamento dos três fluxos políticos (*policy*, *problems* e *political*) ocorreu no PEMD em 2004⁵, abrindo uma janela de oportunidade para que o EMAP fosse implementado no parque.

⁵ Embora o EMAP tenha sido adotado como instrumento da política pública ambiental paulista em 2004, sua primeira aplicação no PEMD ocorreu em 2002, tendo os resultados publicados no IV CBUC (FARIA, 2002) e na

Kingdon foca atenção especial no nível individual da ação, o que pode acarretar no empobrecimento da análise em muitos casos. Entretanto, nesta pesquisa, identificou-se que, embora não isolado, um ator foi central no processo. Mesmo que seja fundamental considerar as relações que o constroem, a teoria de Kingdon foi suficiente para explicar o processo de formação da agenda e a evolução do instrumento no caso aqui analisado.

Do ponto de vista epistemológico, existem contradições em relação à classificação do referencial dos múltiplos fluxos como racionalista, uma vez que existe um elemento não incremental no processo. Ou seja, mudanças podem ocorrer de forma abrupta, como no caso do rompimento de uma barragem de mineração, por exemplo, onde uma janela de oportunidades é aberta sem previsibilidade e em um espaço de tempo demasiadamente curto. Todavia, tais mudanças rápidas tendem a acontecer mais em relação à política externa (DURANT; DIEHL, 1989). Neste sentido, a teoria de Kingdon (1984) também se distancia das abordagens racionalistas pela lógica de manipulação das preferências. Racionalmente este processo acarretaria a opção que trouxesse maior benefício aos que manipulam o sistema e são responsáveis pela abertura das janelas de oportunidade. No entanto, quem escolhe as alternativas não são estes, afastando sua atuação de uma lógica racional. Ao mesmo tempo, diversas são as possibilidades para o mesmo problema e não existe uma melhor. Em outras palavras, uma alternativa não é escolhida por ser a mais adequada, menos imperfeita ou que apresentará menos problemas, e sim em razão de sua disponibilidade, sendo que não estão todas em condição de igualdade neste aspecto.

Em seguida foi definido o conceito de instrumento aqui adotado, que assumiu duas formas: uma proposta de política pública e outra referente à sua entrada na agenda de governo (VOSS, 2007). Não foi feita distinção entre ferramentas, técnicas e dispositivos nesta dissertação, mas sim utilizado o conceito de instrumentação da ação pública, que remete aos problemas que resultam da escolha de determinada ferramenta e a compreensão do motivo que leva a um instrumento estar mais disponível politicamente que outros.

Este capítulo, portanto, teve por objetivo apresentar o referencial teórico que será utilizado nesta dissertação para salientar o objeto de estudo sob algumas perspectivas: a da evolução de um instrumento da ação pública orientado para a avaliação do manejo de unidades de conservação, assim como o processo de difusão que atuou sobre ele.

2 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DE MANEJO NO ESTADO DE SÃO PAULO

O instrumento conhecido por EMAP – sigla que faz referência ao nome original da metodologia (*Evaluación del Manejo de Areas Protegidas*) –, foi desenvolvido em 1993 na Costa Rica, por Helder Henrique de Faria, em sua dissertação de mestrado, realizada no *Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza* (CATIE), Turrialba, Costa Rica.

A avaliação da efetividade de manejo no estado de São Paulo não se resume a estas três experiências. No mesmo ano em que o EMAP entrou na agenda de governo (2004), o método RAPPAM (*Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*) (SIMÕES; OLIVEIRA, 2004) foi também utilizado pela primeira vez no Brasil, no estado de São Paulo. Isso marca um momento de grande importância da questão de se avaliar o manejo de unidades de conservação no Brasil e, em especial, no território paulista. O período de maturação destes dois instrumentos, entre sua criação e implementação em São Paulo foi semelhante, o que sugere convergências contextuais. Porém esta questão não é objeto de análise desta dissertação, embora mereça atenção em estudos futuros.

Ao ser inserida a dimensão do manejo (e não apenas da criação) das unidades de conservação paulistas como elemento constituinte da qualidade ambiental, e compreendendo esta como sendo resultado de políticas públicas, o contexto de implementação do EMAP não apenas marcou um momento de maior preocupação do poder público com o manejo das unidades de conservação. Também manifestou a importância de sua gestão para a qualidade ambiental do estado, e transformou a visão da política ambiental paulista em relação às áreas protegidas.

Quanto à sua transferência, o EMAP se mostrou um típico caso em que houve predomínio da face comunicação (de informação), embora, como destacado anteriormente, tenha também ocorrido, como em qualquer processo de transferência, a circulação de bens e pessoas. Após ter sido criado na Costa Rica, no CATIE, o EMAP foi implantado em diversos lugares nas Américas do Sul e Central, como no Equador, em Galápagos (CAYOT; CRUZ, 1998), Quito (FUNDACIÓN NATURA, 2002), na Guatemala (SOTO, 1998), Belize, Honduras e México (PROARCA, 2004), e Costa Rica (FARIA, 1993; CIFUENTES, IZURIETA; FARIA, 2000).

2.1 VISÃO GERAL

Desta forma, o EMAP parte da lógica de que somente a existência de uma gestão não garante resultados positivos na UC. Este pressuposto está de acordo com o que muitos autores analisam sobre o tema como, por exemplo, Dourojeanni (2002) que afirma haver mais vontade política no Brasil para se criar unidades de conservação do que para manejá-las. Ao mesmo tempo, parques que não são devidamente manejados e consolidados, tendo faltantes um conselho gestor, demarcação de limites ou mesmo a inexistência de plano de manejo, são muitas vezes chamados de parques de papel (BRANDON; SANDERSON; REDFORD, 1998; BRUNER; GULLISON; RICE, 2001).

Esta denominação faz referência a parques que existem “somente” no papel, alegando que estes não possuem eficiência para a conservação da natureza, sendo uma ameaça à conservação. O EMAP e o conceito de parques de papel compartilham o mesmo princípio, embora o primeiro não se resume a isso. Ambos alegam que tão importante que a criação da UC é o seu manejo adequado. Evidentemente, a gestão de áreas protegidas é fundamental e pode trazer benefícios enormes para a conservação do meio ambiente, aos povos que moram no entorno da UC, à economia local, isso sem citar os serviços ecossistêmicos fornecidos por estas áreas. No entanto, esta discussão requer algumas considerações.

Sem desprezar os benefícios de um manejo adequado, as unidades de conservação também não podem ser compreendidas como espaços vazios se não contarem com a ação humana (manejo). A criação de um parque no papel já pode trazer benefícios para a conservação ambiental, por mais que suas contribuições possam ser muito maiores se gerido de forma positiva. Entretanto, determinada gestão pode vir a ser mais danosa ao meio ambiente do que sua ausência, por exemplo, se pensarmos nas amarras atuais da administração de Ricardo Salles no MMA, ou o apoio ao garimpo ou à extração ilegal de madeira em unidades de conservação. Neste sentido seria melhor um parque de papel.

A criação de unidades de conservação, vista sob a óptica da gestão ambiental territorial, consolida uma fração indivisível do território, garantindo que este não seja ocupado com outras atividades como, por exemplo, o loteamento, responsável, em pequena ou larga escala, por desmatamento. Desta forma, as unidades de conservação, mesmo que as de papel, contribuem para evitar o desmatamento, não podendo ser apropriadas para outros fins que não os da conservação (MELLO-THÉRY, 2011). Neste sentido, Salmona, Ribeiro e Matricardi (2014) analisaram o Parque dos Pirineus, Goiás, objetivando responder à pergunta: parques de papel contribuem na conservação? Considerando que este é um parque de papel, os autores

analisaram a cobertura e o uso do solo nos limites da UC entre 1985 (dois anos antes da criação do parque) e 2009, concluindo que houve regeneração de vegetação nativa e consequente aumento da área florestal, diferentemente do ocorrido no entorno do parque.

Unidades de Conservação tem-se mostrado um instrumento central para as estratégias de conservação dos ecossistemas, mesmo em condições não raras de subfinanciamento e grande pressão externa. Estes apresentam, sobretudo, grande importância na contenção do desmatamento, a mais severa ameaça à biodiversidade (SALMONA; RIBEIRO; MATRICARDI, 2014; FERREIRA, VENTICINQUE; ALMEIDA, 2005; PIONTEKOWSKI et al., 2014; MARTINI et al., 2012). Entretanto, mesmo estes sendo importantes, é necessário melhorar seu manejo para que possam enfrentar de forma mais eficaz as pressões que sofrem (BRUNER, GULLISON; BALMFORD, 2004). Portanto, ao contrário do raciocínio apresentado acima sobre os parques de papel, deve-se melhorar a gestão das UCs, não porque unidades sem gerenciamento sejam ruins, mas sim porque estas áreas são intrinsecamente boas, e podem tornar-se ainda melhores.

Morsello (2001) afirma que, no Brasil, a ausência de mecanismos para a avaliação do manejo de UCs é um problema, pois, sem isso, a dificuldade em conhecer os problemas gerais da gestão fica evidente, criando desconhecimento sobre aspectos ecológicos, políticos, econômicos e sociais destas áreas. Outro ponto destacado por Morsello, é que a avaliação do manejo de áreas protegidas, além de criar melhores condições para a própria unidade, pode subsidiar a formulação e reformulação de políticas públicas ambientais.

Neste sentido, o EMAP objetiva avaliar o manejo de áreas protegidas, visando à melhoria da gestão, retroalimentando-a com informações sobre suas principais deficiências. Podemos destacar como os princípios básicos do EMAP: o uso de indicadores, selecionados conforme os objetivos de gestão das áreas avaliadas, os quais recebem valoração de 0-4; definição de cenários, sendo um cenário ótimo e um cenário atual, que reflete a situação encontrada na área; a distância entre estes cenários permite estabelecer diferentes padrões de qualidade; associação dos cenários a um valor de uma escala com cinco níveis, sendo associado ao maior o melhor cenário possível, e ao inferior as piores condições de manejo, passando por níveis intermediários (quadro 2); análise dos indicadores, realizada por meio de informações secundárias e primárias, sendo que a pontuação de cada indicador é disposta em uma matriz e refere-se à situação atual da UC; qualificação da eficácia de gestão, resultante da razão matemática entre os valores máximos possíveis (ótimo) com a pontuação alcançada pela área protegida (FARIA, 2007).

Quadro 2 - Escala para qualificação da gestão do instrumento EMAP (Avaliação do Manejo de Áreas Protegidas)

% do total ótimo	Nível de Qualidade do Manejo	Significado geral
≤ 35	Insatisfatório	Faltam muitos elementos para o manejo e essa situação não garante a permanência da unidade a longo prazo, o que obriga a instituição a envidar maiores esforços no manejo da mesma. Nas atuais condições, os objetivos não são alcançáveis.
36 - 50	Pouco Satisfatório	Há recursos para o manejo, mas a área é vulnerável a fatores externos e/ou internos em razão de haver somente meios mínimos disponíveis para o manejo. Alguns objetivos primários podem não ser atingidos.
51 – 75	Medianamente Satisfatório	A unidade apresenta deficiências que não proporcionam uma sólida base para o manejo efetivo, podendo não serem atendidos alguns dos objetivos secundários.
76 – 89	Padrão Satisfatório	Os fatores e meios para o manejo existem e as atividades essenciais são desenvolvidas normalmente, tendendo o conjunto em direção ao logro dos objetivos da unidade.
≥ 90	Muito Satisfatório	A área possui todos os componentes-chave para o efetivo manejo, porquanto ele é realizado, podendo absorver demandas e exigências futuras sem comprometer a conservação dos recursos protegidos. O cumprimento dos objetivos está assegurado.

Fonte: extraído de FARIA (2004, p. 67)

Para compreender o estado atual das unidades de conservação, o EMAP conta com a aplicação de um questionário, preferencialmente por uma equipe de pesquisadores em campo; no entanto, a ferramenta também permite que seja enviado para que os gestores das áreas respondam e reenviem o documento preenchido. O questionário prevê, para cada pergunta, cinco respostas às quais são atribuídas notas pré-definidas que vão de zero a quatro, sendo que o menor valor indica ausência do ponto analisado e o maior representa uma condição ideal da variável observada. Por exemplo, ao analisar o plano de manejo (PM) de uma UC, aquela que não possui PM, e tampouco a perspectiva de construir um⁶, recebe nota zero para aquele indicador. Já uma unidade com plano de manejo recente e bem implementado recebe nota quatro. Os resultados dos indicadores, agrupados em âmbitos, são somados e divididos pelo máximo de pontos que poderiam ter sido alcançados (soma dos denominadores), resultando uma porcentagem. Este produto indica o resultado geral do manejo da UC e de cada categoria dentro desta (administrativo, político, legal, planejamento, conhecimentos, programas de manejo, usos atuais, características biogeográficas e ameaças).

6 É importante destacar de segundo o Artigo 27 do SNUC (BRASIL, 2000), todas as UCs devem dispor de um plano de manejo, sendo, portanto, contra a lei um parque não possuir um plano.

2.2 HISTÓRICO

Faria (1993) demonstrou que a Reserva Biológica Carara era manejada como parque, e necessitava de revisão da categoria. Em 1998 esta área foi transformada em parque nacional, de acordo com o sugerido pelo autor. Este trabalho foi desenvolvido sob orientação de Miguel Cifuentes, que atuou nos anos seguintes em prol desta metodologia.

Helder Henrique de Faria (1995) publicou a estrutura do EMAP na Revista do Instituto Florestal de São Paulo. Esta foi a primeira edição da ferramenta no Brasil, sendo que expressa sem alterações o que foi elaborado pelo autor em seu mestrado. Formalmente essa pode ser entendida como a chegada do EMAP no Brasil, mas do ponto de vista da circulação, o conceito deste instrumento já estava no Brasil antes disso, desde 1993, quando Faria voltou ao IF-SP.

Em seguida, no ano de 1997, Arturo Izurieta⁷ defendeu sua tese de mestrado, onde avaliou a eficiência do manejo da Área de Conservação OSA, no sul da Costa Rica. Esta tipologia se assemelha com o conceito de mosaico de UCs aplicado no Brasil (BRASIL, 2000 – SNUC), sendo que esta área é composta pelo Parque Nacional *Corcovado*, o Refúgio de Fauna Silvestre *Golfito*, a Reserva Florestal *Golfo Dulce*, Pântanos de *Sierpe Terraba*, Pântano de *Pajeporro y Pejeperrito*, Parque Nacional *Piedras Blancas*, Reserva Biológica *Isla del Caño*, o Parque Nacional Marinho *Ballena*, a Reserva Indígena *Guaymi de OSA*, a Reserva Indígena *Conte Burica*, e a Reserva Indígena *Abrojos-Montezuma*. Ou seja, ao todo 11 áreas de diferentes categorias de manejo. Izurieta, além de analisar estas áreas, teve por objetivo a validação da recém-criada ferramenta EMAP, em sua segunda aplicação.

Já em 1998, o EMAP foi utilizado por Cayot e Cruz (1998) para uma atualização do Plano de Manejo do Parque Nacional Galápagos, elaborado em 1996. Os autores escreveram um manual com este objetivo, inteiramente baseado em Faria (1993), com poucas e pontuais alterações que permitissem sua aplicação no Equador. Ainda naquele ano, o EMAP foi integrado ao plano de manejo do Parque Nacional Sangay (ORTEGA; ALVAREZ; RIVADENEIRA, 1998) com objetivo de avaliar se as ações de manejo estavam sendo cumpridas. Também em 1998, a metodologia delineada por Faria (1993) foi aplicada em quatro áreas protegidas na Guatemala (SOTO, 1998), em uma estratégia de validar a

7 Tanto Izurieta (1997) quanto Faria (1993) foram orientados, no CATIE, por (Don) Miguel Cifuentes. Posteriormente vieram a publicar juntos o manual Cifuentes, Izurieta e Faria (2000).

ferramenta. Nesta experiência, foram analisados os dados com e sem os indicadores qualitativos, sendo que os resultados foram parecidos nos dois casos.

No Brasil, em 1999, foi desenvolvido um trabalho pelo escritório do WWF-Brasil (SÁ; FERREIRA, 1999), para verificar o grau de implementação e a vulnerabilidade das UCs federais brasileiras de uso indireto⁸. A metodologia usada neste trabalho é muito semelhante à de Faria (1993), com a mesma escala de valoração e perguntas análogas, mesmo que não faça referência a este trabalho. No entanto, o questionário utilizado como base é significativamente reduzido em comparação ao desenvolvido na Costa Rica, contando com apenas 13 perguntas.

Mena e Artavia (2001) adaptaram o EMAP elaborando um manual para o Ministério do Ambiente e Energia, no âmbito do Sistema Nacional de Áreas de Conservação da Costa Rica, com apoio financeiro da Divisão para a América Latina e Caribe da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos e a *The Nature Conservancy* (TNC). Este se desenvolveu dentro do Componente de Áreas Protegidas e Mercado Ambiental do Programa Regional para a América Central (PROARCA).

Também foi utilizado o EMAP nas Américas no projeto para a conservação e uso sustentável do sistema de recifes mesoamericanos, uma parceria entre Belize, Guatemala, Honduras e México, realizado em 2004 (PROARCA, 2004). Este projeto avaliou a efetividade do manejo em áreas protegidas marinhas nestes quatro países, adaptando o instrumento para áreas marinhas.

Em 2012, visando avaliar a efetividade de manejo das cinco áreas protegidas marinhas e costeiras do Equador, a *Conservación Internacional* do Equador, juntamente ao Ministério do Ambiente do país, aplicaram o EMAP nas cinco unidades de diferentes classes de manejo, com pequenas alterações, sendo uma delas na escala de classificação e ponderação do manejo, utilizando quatro níveis ao invés de cinco (ULLOA; TAMAYO, 2012).

2.3 TRANSFORMAÇÕES

Para compreender a dinâmica do EMAP enquanto instrumento da política ambiental paulista, foi estudado o processo de mudança desta ferramenta ao longo do tempo. Desde a primeira concepção, desenvolvida por Faria (1993), o EMAP partiu da premissa de que eram apenas os conhecimentos científicos que embasavam a gestão de áreas protegidas,

8 No Brasil, até o ano 2000, as Unidades de Conservação eram classificadas em dois grandes grupos: uso direto e uso indireto. Com a lei do SNUC (BRASIL, 2000), essa divisão passou a ser entre: uso sustentável e proteção integral, respectivamente.

desconsiderando elementos políticos como a disputa ideacional, conflitos de poder, incapacidade técnica de atores, ou a própria diferença da concepção de gestão entre gestores e responsáveis pelas UCs, que não deixam de ser burocratas da linha de frente⁹. Inclusive o referencial teórico utilizado nesta dissertação demonstra que as escolhas raramente são feitas seguindo parâmetros técnicos entendidos como os melhores para determinada situação, da mesma forma que teorias científicas que se tornam paradigmas, estas não costumam ser as que melhor explicam determinado fenômeno, mas são as “escolhidas” (KUHN, 1962).

O EMAP foi alterado diversas vezes desde sua concepção (1993) até 2019, em sua mais recente aplicação. Ele foi copiado (DOLOWITZ; MARSH, 2000) em seu processo de transferência, porém em 2004, ao ser implementado no PEMD, já havia diferenças. Posteriormente, foi utilizado no Painel da Qualidade Ambiental de São Paulo (PQA) para avaliar a efetividade de manejo das UCs paulistas. Foi uma drástica transformação, principalmente pela redução do número de indicadores utilizado. Entretanto, como será discutido adiante, as perdas em questão de generalização não foram tão grandes. Por fim, em 2018 e 2019, utilizou-se a ferramenta na avaliação do manejo dos 10 núcleos do Parque Estadual Serra do Mar (PESM), em decorrência de solicitação do Ministério Público de São Paulo. Nesta experiência o método utilizado foi bastante rigoroso, tanto em relação ao questionário como pela formação da equipe que o aplicou.

2.4 PARQUE ESTADUAL MORRO DO DIABO

2.4.1 Caracterização (socioambiental) do Parque Estadual Morro do Diabo

Criado inicialmente em 1941 como Reserva Estadual, o Parque Estadual Morro do Diabo foi transformado em sua atual categoria de manejo no ano de 1986, sendo considerado área de proteção integral pelo SNUC (BRASIL, 2000), a partir de 2000. A área possui aproximadamente 35 mil hectares e está localizada no extremo oeste paulista (figura 7), no município de Teodoro Sampaio, São Paulo. Além de diversas espécies vegetais e animais, o parque chama a atenção pela presença do Mico Leão Preto (*Leontopithecus chrysopygus*),

9 Lima e D’Ascenzi (2017) analisam como a discricionariedade dos burocratas de nível de rua influenciaram a implementação da Política Nacional de Humanização em Porto Alegre (RS). Concluem que estes atores implementaram a política partindo de uma visão particular do que é humanização. Da mesma forma podemos pensar a ação dos gestores de UCs, que possuem visões próprias do manejo, baseadas em necessidades locais e preferências pessoais.

sendo um importante espaço para a manutenção populacional desta espécie em extinção (INSTITUTO FLORESTAL, 2006).

Fonte: extraído de Instituto Florestal (2006).

Figura 7 – mapa do Pontal do Paranapanema com destaque para o PEMD.

O parque é delimitado ao sul pelo Rio Paranapanema, o que lhe confere a característica, pouco comum no estado de São Paulo, de possuir parte de seu território alagado. Tal área se tornou submersa devido à construção da usina hidrelétrica de Rosana (foto 1). O clima na região é caracterizado, segundo a classificação de Koppen (1948), em

Cwa, possuindo altas temperaturas e inverno seco (BAITELLO et al. 1988). Um levantamento florístico realizado em 1988 identificou a presença de 113 espécies distribuídas em 95 gêneros e 42 famílias, o que indica grande heterogeneidade florística no PEMD (BAITELO et al., 1988). A cobertura vegetal da região é de Floresta Estacional Semidecidual (VELOSO; RANGEL FILHO; LIMA, 1991), sendo o maior remanescente contínuo desta fitofisionomia que recobre a porção ocidental do estado de São Paulo (INSTITUTO FLORESTAL, 2006).

Fonte: captura realizada pelo autor em 2 de setembro de 2019.

Foto 1 – fotografia da divisa entre São Paulo e Mato Grosso do Sul vista de cima da barragem de Rosana.

Uma particularidade do PEMD é a presença de uma rodovia (SP-613) que corta o parque, fragmentando-o (foto 2). Sem entrar em detalhes, este caminho no interior da unidade gera um grande tráfego de veículos que, mesmo com alguns conjuntos de radares, trafegam em alta velocidade. O atropelamento de fauna não é raro, além de diversos impactos que a

fragmentação de habitats pode gerar ao ecossistema, como o aumento do efeito de borda e alterações na dinâmica e estrutura das florestas.

Fonte: extraído de Instituto Florestal (2006)

Foto 2 – Fotografia aérea da Rodovia SP-613, que fragmenta o PEMD.

O desmatamento na região do Paranapanema foi grande nos últimos 500 anos, seguindo o caminho dos portugueses e bandeirantes (DEAN, 1996). A transformação da paisagem tem-se dado em todo país pela ação humana e não é diferente nesta região. A ocupação do Pontal do Paranapanema seguiu a lógica da derrubada total da floresta para legitimação da posse da terra, além de possuir uma relação clara entre as questões agrária e ambiental. Nos séculos XIX e XX, três processos extremamente violentos caracterizaram a ocupação do Pontal: grilagem de terras, extermínio da população indígena e destruição do ambiente natural (LEONIDIO, 2009). A presença de povos originários era percebida nestas terras, no final do século XIX:

por toda parte se nota signal da presença do indio que nos espreita, mas que nunca aparece. As estreitas e compridas canôas atadas a pequenas varas à margem do rio, a vereda mysteriosa que vem ter à agua e se embrenha pela matta sombria, as armadilhas e laços no alto da barranca para a caça abundante e esquiva, uma pequena canôa tripolada que desponta ao longe, no fim do estirão, e que subitamente desaparece, tudo nos diz que estamos em pleno dominio dos selvicolas (SAMPAIO, 1889, p. 3).

Em relação às florestas, Theodoro Fernandes Sampaio escreveu algumas de suas memórias sobre o que viu na região:

a destruição das mattas é aqui feita de um modo barbaro. Causa indignação [...] ver abater-se immensidade de mattas da melhor madeira de lei, como cabiuna, canella preta, cabreuva, peroba, angico, sobragy e muitas outras, cujos troncos chegam a 100 palmos de altura e circumferencia correspondete, entregar-se tudo á implacavel voragem do fogo, para engordar porcos! [...] Enfim, pode-se dizer que aqui se derruba uma gigantesca perobeira para em seu logar se plantar quatro grãos de milho!! Se a isso se dá o nome de lavoura, eu não sei o que seja destruição. (SAMPAIO, 1890, p. 34, grifo nosso).

O plantio do café nesta região intensificou ainda mais estes conflitos. Bandos de jagunços armados foram contratados por fazendeiros para aniquilar os índios, sobretudo os bugres muito comuns na região. Estes assassinos inclusive receberam nome de bugreiros. Estas terras que foram griladas em meados do século XIX, eram devolutas do Estado. No entanto, o governo paulista foi conivente com a ocupação destas terras, almejando os impostos que viriam da exportação do grão. Estas fazendas eram extensas, e chegavam a possuir 80.000 pés de café. Portanto, para o plantio, foram derrubadas as matas e exterminados os índios, sendo estes três processos elementos de uma mesma dinâmica (IAC, 1889; COBRA, 1929; LEONIDIO, 2009).

Esta relação é notória no PEMD, já que em seu entorno há, além de grandes pastagens, o assentamento de famílias na Gleba Ribeirão Bonito. Entretanto, ao contrário do que se possa imaginar, a relação entre o assentamento e o parque não é predatória. O esforço dos agricultores é um ponto importante para a conservação da UC, uma vez que transformaram a convivência com a natureza em fonte de renda, como por exemplo, com a implementação de sistemas agroflorestais. Ou seja, os moradores do assentamento Gleba Ribeirão Bonito não somente deixam de se apropriar de recursos do PEMD, como tem auxiliado na preservação de suas fronteiras (BEDUSCHI, 2002).

O município de Teodoro Sampaio é limitado ao sul pelo Rio Paranapanema e ao norte pelo Rio Paraná, tendo cerca de 21.400 habitantes em 2010 (IBGE, 2010). A população do município passou a ser majoritariamente urbana entre os anos de 1980 e 1990, sendo que a transição urbana brasileira também ocorreu próxima a este período (IBGE, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010). Possui o IDH de 0,74, médio para o estado de São Paulo, e a taxa de escolarização de crianças entre 6 e 14 anos é alta (97,1%). A cobertura de saneamento básico na região é boa (80%), e possui baixa taxa de internações por diarreia (3,2/1.000 hab.), sendo umas das melhores taxas do estado de São Paulo (IBGE 2010).

Fonte: imagem capturada por Máira Rodrigues Lima.

Foto 3 – Na fotografia, Helder de Faria (direita) e Paulo Curi (esquerda) observando pássaros e o Rio Paranapanema, no município de Teodoro Sampaio.

É com a presença de um assentamento de reforma agrária no entorno do parque que a relação entre o meio rural e a gestão da UC fica explícita em Teodoro Sampaio. Entretanto, a característica rural do município vai além da presença dos assentamentos, havendo predomínio de uso da terra para atividade pecuária, sendo que a área é raramente utilizada de forma intensiva, potencializando a degradação dos solos (INSTITUTO FLORESTAL, 2006).

Outra característica do município é a baixa cobertura vegetal, sendo que é no PEMD que se encontra o único remanescente florestal significativo (KAWAKUBO; MORATO; LUCHIARI, 2004). Isso indica um processo de ocupação da região muito intenso, o que ocorreu em todo Pontal, assim como em outras regiões do estado (DEAN, 1996; BEDUSCHI, 2002; INSTITUTO FLORESTAL, 2006). Extensa no município, a atividade pecuária é frequentemente associada na literatura à degradação ambiental e à pequena área de floresta nativa. Ainda cabe destacar que nas últimas décadas as pastagens tem sido substituídas por

extensos canaviais (DEAN, 1996; BEDUSCHI, 2002; INSTITUTO FLORESTAL, 2006; MELLO-THÉRY, 2011).

2.4.2 Análise do instrumento

O EMAP foi aplicado seis vezes no PEMD, entre 2004 e 2016. Portanto, o primeiro período analisado nesta dissertação constituiu a maior série histórica deste instrumento no estado de São Paulo. Os dados produzidos ao longo dos 12 anos permitiram um acompanhamento mais sólido da gestão ambiental da UC neste período, aprofundando o conhecimento acerca das limitações e potenciais da unidade. Porém, sua importância é relativamente restrita a uma pequena porção territorial, não permitindo, muitas vezes, generalizações para todo o estado de São Paulo.

Embora esta aplicação se restrinja a uma única UC, o grau de detalhamento e precisão na aplicação do EMAP foi significativo no Morro do Diabo, proporcionando uma produção de dados contínua ao longo de anos, ponto este relevante para a gestão ambiental do parque e para o aprimoramento do instrumento, que foi transformado durante o período. O mesmo formulário foi utilizado durante os 12 anos com o objetivo de possibilitar a comparabilidade dos elementos da avaliação, embora SPINK (2001) alerte para a possibilidade de comparar avaliações mesmo utilizando indicadores diferentes. Para isso é necessário conhecimento da área e diálogo entre os avaliadores. No caso do PEMD estes fatores estavam presentes.

Segundo a categorização de Durant e Diehl (1989), esta experiência pode ser classificada como uma evolução gradualista. Isso porque houve uma recombinação de elementos já conhecidos, embora fora da esfera governamental. As bases para o instrumento, e as ideias que o originaram, foram importadas do trabalho acadêmico de Faria (1993). Ao mesmo tempo que as transformações não foram grandes, sendo os princípios iguais, o tempo de gestação desta ideia foi bastante lento. O gestor regional conhecia profundamente e debatia as consequências da implementação desta ferramenta, assim como o EMAP possuía antecedentes históricos em outros contextos (FARIA, 1993, 2004¹⁰), o que permitia prever, em algum grau, o resultado que seria obtido.

Nesta experiência, o EMAP assumiu a forma de instrumento informacional (*sermon*). Seu objetivo foi claramente produzir dados acerca do manejo do PEMD, criando assim uma estrutura de monitoramento para a gestão do parque. Estas informações geradas poderiam influenciar pessoas, tanto internas quanto externas à UC, podendo ser funcionários ou

10 Embora a defesa deste doutorado tenha ocorrido em 2004, a aplicação do EMAP no Parque Estadual Morro do Diabo ocorreu em 2002.

supervisores da fundação florestal ou da secretaria de meio ambiente. Futuros gestores poderiam direcionar sua atuação com base no que aponta a análise produzida pelo instrumento.

Ao mesmo tempo, os resultados obtidos pela aplicação do EMAP refletiam a situação geral da gestão ambiental do estado de São Paulo. A eficácia de gestão do PEMD pode ser consultada na tabela 1 e na figura 8, onde é possível visualizar que o manejo do parque teve melhora entre 2002 e 2009, sendo que se estabilizou até 2011, apresentando leve queda (0,9 ponto percentual). Já na avaliação de 2014 a queda na qualidade do manejo foi significativa, sendo seguida de mais uma grande queda no ano de 2016, para um patamar mais baixo que o de 2002.

Tabela 1 - Eficácia de gestão no Parque Estadual Morro do Diabo entre 2002 e 2016.

	2002	2005	2009	2011	2014	2016
Eficácia de gestão	56,8%	83%	92,5%	91,6%	62,2%	48,4%

Fonte: FARIA e PIRES¹¹

Figura 8 – Evolução da gestão do PEMD entre 2002¹² e 2016

Tal avaliação foi feita com base em um questionário dividido em cinco âmbitos e 34 indicadores, sendo: planejamento (cinco indicadores), administração (nove indicadores),

¹¹ Informação fornecida por Faria e Pires, 29 de agosto de 2019 (entrevista) e em artigo não publicado

¹² Foi feita uma aproximação da gestão do PEMD em 2002 em Faria e Pires (dados não publicados).

políticas de gestão (oito indicadores), conhecimento (seis indicadores), e qualidade dos recursos protegidos (seis indicadores). Destes, a maior queda ocorreu no âmbito planejamento, que passou de 92,5% de efetividade de manejo em 2009 para 48,4% em 2016, refletindo na condução dos objetivos e das ações expressas no plano de manejo da área.

2.5. PAINEL DA QUALIDADE AMBIENTAL

Desde 1989 são publicados relatórios anuais sobre a qualidade ambiental do estado de São Paulo. Entretanto, estes documentos não eram muito abrangentes, consistindo basicamente na compilação de relatórios de ar, água e fontes poluentes da CETESB. De 1989 a 2006 a temática de biodiversidade integrou apenas o relatório de 2004 (mesmo ano em que o EMAP foi utilizado no PEMD), quando foi avaliada a efetividade de manejo de 32 unidades de conservação paulistas situadas no: litoral, Vale do Ribeira, Alto Paranapanema, Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e região metropolitana de São Paulo. Nesta experiência foi utilizado o RAPPAM (*Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*) (SIMÕES; OLIVEIRA, 2004), método mundialmente muito difundido para este fim (HOCKINGS et al, 2006). Após este período, foi inserido um capítulo sobre biodiversidade no RQA em 2007, no ano em que Francisco Graziano assumiu a SMA. Em 2009 foi criado um documento paralelo chamado Painel da Qualidade Ambiental (PQA), muito semelhante ao RQA, mas com algumas novidades metodológicas. Dentre estas, o EMAP foi utilizado com o objetivo de avaliar a efetividade de manejo de todas as UCs de São Paulo. Ou seja, em relação a 2004, além da mudança de instrumento, houve a ampliação das áreas avaliadas, abrangendo todo o estado de SP.

O Painel da Qualidade Ambiental foi publicado por três anos consecutivos (2009, 2010 e 2011), sendo que em 2009 foram publicadas duas versões (uma em junho, outra em setembro), praticamente idênticas. Durante estes anos, entretanto, o Relatório de Qualidade Ambiental não deixou de ser publicado. Em relação às áreas protegidas, as avaliações do EMAP foram aproveitadas, resultando em uma dupla publicação dos dados. Embora tenha sido utilizado em ambos, o instrumento de avaliação somente foi aplicado durante os anos em que o PQA foi produzido. A partir de 2012 apenas o RQA foi publicado anualmente, e avalia as UCs apenas em relação à área protegida, bioma e número de unidades, além de espacializá-las.

Este documento expressa a qualidade ambiental do estado de São Paulo e tem como diretrizes: “retratar as condições ambientais básicas, demonstrando em que medida há uma melhoria efetiva da qualidade ambiental” (PQAa, 2009, p. 9); tornar pública a situação ambiental do estado de São Paulo, permitindo que a população acesse os dados sobre meio ambiente do estado; instituir um mecanismo para conscientizar a população sobre a importância da conservação ambiental, partindo da disseminação e difusão de informações e conhecimentos; subsidiar a criação de políticas públicas (PQAa, 2009); comprovar, perante a opinião pública, a eficácia da gestão ambiental, assegurando o avanço das condições de bem-estar social e do progresso econômico da sociedade (PQAb, 2009).

2.5.1 Contexto

A partir de 2007 ou, na verdade, de 29 de dezembro de 2006 (dia da aprovação do decreto nº 51.453/06), iniciou-se um processo de ruptura na gestão ambiental do estado de São Paulo. Neste dia foi criado o Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR), com o objetivo de “conferir eficácia na gestão das florestas públicas e outras áreas naturais protegidas” (SÃO PAULO, 2006). No dia 1º de janeiro de 2007 iniciou-se o mandato do novo governador do estado de São Paulo, José Serra, que nomeou como secretário de meio ambiente Francisco Graziano, que assumiu com a postura de modificar o funcionamento da Secretaria de Meio Ambiente (SMA).

A partir deste momento ocorreu uma reformulação administrativa na SMA. Em abril de 2007, foi lançado, baseado na Agenda 21, um pacote de 21 Projetos Ambientais Estratégicos para o estado. Este pacote teve por diretriz as mudanças climáticas e a gestão eficiente do meio ambiente. Sua estratégia de implementação considera, além da gestão pública estadual, municípios, órgãos públicos, entidades ambientalistas, iniciativa privada e representantes da sociedade. Os 21 Projetos Ambientais Estratégicos podem ser consultados no quadro 3.

Quadro 3 – 21 Projetos Ambientais Estratégicos do estado de São Paulo, lançados em 2007.

21 Projetos Ambientais Estratégicos	
Cenários Ambientais 2020	Cobrança do Uso da Água
Desmatamento Zero	Ecoturismo
Esgoto Tratado	Etanol Verde
Fauna Silvestre	<u>Gestão de Unidades de Conservação</u>
Investidor Ambiental	Licenciamento Unificado
Litoral Norte	Lixo Mínimo
Mananciais: Guarapiranga, Billings e Cantareira	Mata Ciliar
Município Verde	Mutirões Ambientais
Pesquisa Ambiental	Reforma Administrativa
Respira São Paulo	São Paulo Amigo da Amazônia
Serra do Mar	

Fonte: São Paulo (2009c)

Logo no início da nova administração, algumas mudanças foram implementadas na gestão dos recursos ambientais. Além da transferência de praticamente todas as unidades de conservação do Instituto Florestal para a Fundação Florestal (que antes administrava apenas poucas UCs), a agenda azul estadual foi vinculada ao sistema ambiental, acarretando a transferência da Coordenadoria de Recursos Hídricos, antes na área de saneamento e energia, para a Secretaria de Meio Ambiente. Embora o Instituto Florestal fosse um órgão mais engessado, com menor mobilidade para contratação de serviços e gestão de verbas, sendo positiva a migração da gestão, neste sentido, a fundação passou a ser responsável pela gestão, literalmente do dia para a noite, de um número elevado de áreas, sem possuir a devida expertise técnica e estrutura organizacional para tanto.

Estas foram algumas das modificações iniciais da gestão, que posteriormente reforçaram a reestruturação organizacional da SMA por meio dos decretos estaduais nº 53.027/2008 e 54.653/09, sendo que o segundo revogou o primeiro (SÃO PAULO, 2008f; 2009a). Nesta nova estrutura, quatro áreas receberam destaque: educação ambiental, planejamento estratégico, proteção e recuperação da biodiversidade; e recursos hídricos. Os institutos de pesquisa (botânico, geológico e florestal) também foram reformulados nesta época pelos decretos nº 55.165/2009 e 55.640/2010 (SÃO PAULO, 2009b; 2010).

Porém, talvez a maior alteração desta gestão tenha ocorrido no âmbito do licenciamento ambiental. Até 2009 este era de responsabilidade do DEPRN, DUSM, DAIA e

CETESB. Entretanto, após a lei estadual 13.542/2009 (SÃO PAULO, 2009h), o licenciamento foi unificado e ficou sob inteira responsabilidade da (nova) CETESB¹³.

Este rearranjo administrativo contou também com a contratação de 300 funcionários concursados para a Secretaria de Meio Ambiente, que contava com pessoal deslocado de outras áreas, sobretudo CETESB e FF. Estes empregados do estado, após a chegada dos novos concursados, puderam retornar aos seus postos originais, reforçando os órgãos (SÃO PAULO, 2009c). Observando o orçamento do estado de São Paulo, houve um grande aumento no montante direcionado à Fundação Florestal (quadro 4), que passou de menos de R\$ 21,5 milhões em 2007, para R\$ 52,7 mi em 2008 e R\$ 69,6 mi no ano de 2009 (SÃO PAULO, 2007a; 2008a; 2008b).

Neste período o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) foi ampliado (SÃO PAULO, 2009d), regulamentado (SÃO PAULO, 2009e), integrado ao Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SEAQUA) e passou a ser presidido pelo secretário de meio ambiente e não mais pelo governador, além de ter suas atribuições ampliadas (SÃO PAULO, 2009d).

Quadro 4 – Receita anual da Fundação Florestal de São Paulo de 2003 a 2019.

Ano	Receita FF
2003	R\$ 20.928.839
2004	R\$ 23.766.145
2005	R\$ 19.574.804
2006	R\$ 20.754.141
2007	R\$ 21.492.805
2008	R\$ 52.742.120
2009	R\$ 69.632.856
2010	R\$ 52.550.050
2011	R\$ 124.879.383
2012	R\$ 145.976.389
2013	R\$ 163.268.987
2014	R\$ 145.237.414
2015	R\$ 282.389.576
2016	R\$ 284.772.453
2017	R\$ 205.542.043
2018	R\$ 126.822.116
2019	R\$ 151.426.271

Fonte: elaborada pelo autor com base nas Leis Orçamentárias do estado de São Paulo dos respectivos anos.

13 A CETESB, antes denominada “Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental”, teve seu nome alterado para Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, pela Lei nº 13.542, de 8 de maio de 2009, além de ter suas funções redefinidas

Em agosto de 2009, as transformações da SMA que se iniciaram em dezembro de 2006 com a instituição do SIEFLOR, foram subsidiadas por um novo elemento: o decreto estadual nº 54.653/2009, que reorganizou a Secretaria. Estão presentes no texto deste decreto os elementos básicos dos 21 projetos ambientais estratégicos, embora não de forma explícita (SÃO PAULO, 2009f).

Para abordar este momento da política ambiental paulista, tomando por base a discussão nas sessões anteriores, é importante considerar, sobretudo, dois atores importantes: o Governo do estado de São Paulo que, ao longo de 2009 e 2011 estimulou o monitoramento da qualidade ambiental e o corpo técnico dos órgãos ambientais paulistas, que apresentaram diversas soluções para a construção de indicadores com tal finalidade. Tal monitoramento foi realizado através de um grande esforço da organização para compilar indicadores relativos a diversas agendas ambientais (como água, ar e biodiversidade, por exemplo) em um painel que objetivou monitorar a qualidade ambiental do estado (PQA, 2009, 2010, 2011).

A partir de 2007, a política ambiental do estado de São Paulo passou a ter como direcionamento os 21 projetos ambientais estratégicos, o que estabeleceu uma estrutura de gestão matricial na SMA. Isso porque cada um dos projetos possui uma gerência própria, assim como objetivos, metas quantificáveis e orçamento próprios. Tal estrutura confere uma subordinação dupla aos funcionários da secretaria, que passaram a responder ao secretário e ao diretor de cada tema. Neste sentido, as equipes se tornam, teoricamente mais descentralizadas, obtendo maior liberdade para atuação, além de permitir uma maior integração entre as equipes dos diferentes projetos.

Dentre os projetos, destacaremos três que possuem maior aderência ao tema desta dissertação: Cenários Ambientais 2020; Ecoturismo; e Gestão de Unidades de Conservação. O primeiro projeto tinha como propósito inserir na agenda de governo a temática ambiental. Para isso, foram construídos cenários ótimos para o ano de 2020, que subsidiariam novas políticas públicas. Foram considerados, para esta construção, atividades potencialmente poluidoras, assim como o impacto das mudanças climáticas.

Para este projeto, foram estabelecidas três tipologias de cenários que abordaram, sobretudo, desenvolvimento socioeconômico e infraestrutura, planejamento e desenvolvimento regional, planejamento e desenvolvimento urbano: o cenário de referência, que identificou as principais tendências, até 2020, para as questões ambientais, levando em conta a opinião de mais de 5000 pessoas da sociedade civil. Ou seja, foi traçada uma perspectiva de como o estado paulista deveria estar em 2020, considerando também questões globais, como a dependência do petróleo e seu alto preço; o cenário ideal, construído por um

comitê composto por dezenas de especialistas, estabeleceu um cenário otimista do panorama ambiental no futuro, no sentido de direcionar e recortar limites para as políticas públicas. Uma das projeções previa um aumento de 50% na área das unidades de conservação do estado; por fim, foi elaborado o cenário-alvo, que foi baseado no ideal, porém considerando as restrições econômicas e institucionais do estado. No tocante às UCs, este cenário prevê um aumento de áreas criadas, alinhadas com as diretrizes do projeto BIOTA-FAPESP ¹⁴ (SÃO PAULO, 2009g).

O projeto de ecoturismo possui relação direta com a gestão das unidades de conservação estaduais, pois visa a estimular o turismo nestas áreas, em especial nas que estão no domínio da Floresta Atlântica. O projeto prevê o envolvimento da população na preservação por meio da educação ambiental, mas não considera o aumento do impacto sobre as UCs provenientes do turismo, embora preveja o ecoturismo como atividade de gestão, sem apresentar detalhes. Para a gestão do ecoturismo em São Paulo, o governo iniciou processos de concessões, assim como de parcerias privadas e terceirizações, prevendo aumento de 50% da visitação em parques até 2020 (SÃO PAULO, 2008b).

Por fim, o projeto que recebeu destaque nesta dissertação é o de Gestão de Unidades de Conservação. Como princípio fundamental, desenhou-se a elaboração e aprovação dos Planos de Manejo para todas as UCs paulistas, até 2010¹⁵, com ênfase na criação dos planos de manejo espeleológicos, assim como a regularização fundiária dos parques estaduais e o reforço da fiscalização. O programa também objetivou implantar a gestão compartilhada nas UCs (princípio da gestão matricial que passou a orientar as políticas ambientais neste período), fortalecer a fiscalização nas unidades, implementar conselhos gestores, assim como designar gestores para as áreas que não contavam com um profissional ocupando esta função (SÃO PAULO, 2008b).

Neste período, foram intensificados os esforços frente a um conceito diferente em relação à gestão das unidades de conservação. Ao invés de olhar para estas áreas como pontos isolados no espaço, a ideia de mosaico integra UCs com proximidade e semelhança territoriais em um modelo de gestão que envolve um conjunto de áreas. No ano de 2008 foram criados dois mosaicos: Jacupiranga (MOJAC), pela lei nº 12.810/2008 (SÃO PAULO, 2008c) e o Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista, pelo decreto nº 53.528/2008 (SÃO PAULO, 2008d).

14 Este programa objetiva a compreensão da biodiversidade paulista, e o subsídio para formulação de políticas de conservação de remanescentes florestais, dentre estes a criação de UCs.

15 Lembrando que desde 2000, pelo SNUC art, 27, é obrigatório que toda UC possua um plano de manejo (BRASIL, 2000).

Visando os aspectos que vão além da criação das UCs, em dezembro de 2008 (SÃO PAULO, 2008e) foi aprovada lei que autorizou o poder executivo paulista a realizar operações de crédito provenientes do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) aplicadas obrigatoriamente: na recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica, no valor de US\$ 196.470.000,00; e no Programa Várzeas do Tietê, voltado para a revitalização do rio, no valor de US\$ 140.010.000,00. Isso indica maior disposição do estado de São Paulo, neste período, com o tratamento das questões ambientais.

2.5.2 Estrutura do Painel da Qualidade Ambiental de São Paulo

A utilização do EMAP neste painel não ocorreu desconexa do contexto em relação à preocupação com as unidades de conservação. O estado de São Paulo passou a considerar importante voltar a atenção ao manejo de UCs e não apenas à sua criação, formando assim a percepção da gestão dos parques como um problema. Tal preocupação pode ser percebida ao observar a quantidade de planos de manejo aprovados para as UCs paulistas entre 2006 e 2020, período este no qual se concentra a maior quantidade de aprovações. A figura 9 a seguir aponta dois aumentos no número de planos aprovados; o primeiro entre 2006 e 2011, e outro em 2018 (Quadro 5).

Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 9 – Gráfico de densidade do número de planos de manejo aprovados para UCs paulistas

Quadro 5 – Anos e quantidade de planos de manejo aprovados nas UCs paulistas.

Ano	2006	2008	2009	2010	2011	2016	2017	2018	2019	2020
Planos	3	2	3	2	4	2	2	9	2	1

Fonte: elaborado pelo autor.

2.5.3 Paineis da Qualidade Ambiental 2009

O processo de escolha do instrumento utilizado neste caso foi influenciado pela composição e estrutura da comunidade política, assim como descrito por Kingdon (1984) e Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (2010). Este grupo debateu as ideias possíveis e escolheu a que mais lhe interessava. O fator determinante para a escolha do EMAP foi a presença, no quadro de funcionários da FF, de Helder de Faria, que concebeu a ferramenta em 1993 e possuía amplo domínio sobre sua utilização. Também influenciou a possibilidade de reconfigurar a ferramenta, reduzindo o número de indicadores, o que permitiu adequá-la à disponibilidade de tempo e logística dentro da Secretaria de Meio Ambiente. Além disso, este instrumento já havia entrado na agenda de governo (2004) – e estava sendo utilizado neste período pela gestão do PEMD –, tendo sua utilização ampliada para todo o estado, neste momento.

Outro fator que influenciou sua adoção foi o seu alinhamento com os projetos ambientais estratégicos, implementados em 2007, sobretudo os Cenários Ambientais 2020. O EMAP apresenta grande aderência a este programa, uma vez que ambos são baseados no estabelecimento e contraste de cenários para as situações ótimas e atuais. Com isso, a solução adotada para avaliar a efetividade de manejo das UCs era convergente com os objetivos e métricas da política ambiental. Portanto, existe correlação entre o desenho e pressupostos do instrumento e sua adoção dentro do governo.

A adoção deste instrumento (EMAP) em São Paulo, no ano de 2009, marcou um ponto decisivo na política ambiental do estado. Este pode ser entendido como a expressão da valorização do manejo das áreas protegidas. A implementação de tal instrumento evidencia a valorização da discussão emergente nos anos 1970 em relação ao impacto da visitação e nos anos 1980, quando aumentaram as discussões sobre a origem das ameaças às unidades de conservação, considerando não apenas fatores internos, mas dando importância para os eventos externos aos limites legais das UCs (MORSELLO, 2001). Estes impactos são

considerados pela metodologia EMAP, que prevê alguns indicadores específicos para este tema (FARIA, 1993).

Observando os objetivos do Painel, destaca-se sua característica como *sermon*, segundo classificação de Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (2010), uma vez que é clara sua dimensão simbólica de aparentar preocupação com a temática. Além desta questão, o painel objetiva influenciar pessoas por meio da transferência de informações. O EMAP é utilizado para acessar detalhes do manejo de UCs, sobre a qual a supervisão burocrática é dificultada, dadas as condições de acesso a estas áreas protegidas e sua dispersão no território. Seguindo a literatura, enquadrámos este instrumento de avaliação como informacional (BEMELMANS-VIDEC, RIST; VEDUNG, 2010).

O modelo adotado em 2009 segue a proposta de Faria (2004) que, após uma série de transformações (entre 1993 e 2004), mostrou-se estável desde então, sendo mantido o modelo até o ano de 2009. Embora não tenha apresentado transformações significativas entre 2004 e 2009, sua adoção no Painel exigiu alterações substanciais. A versão completa (FARIA, 2004) não poderia ser aplicada para todas as UCs paulistas por falta de tempo e logística. Portanto, o instrumento foi simplificado, visando atender aos recursos disponíveis no órgão ambiental.

Muitas alterações foram feitas no instrumento com o intuito de adequá-lo. Sua redução foi drástica, sendo que esta foi a experiência mais enxuta do EMAP dentre as analisadas nesta dissertação. Foram utilizados apenas três âmbitos e 21 indicadores, sendo Gestão (nove indicadores), Qualidade dos Recursos Protegidos (sete indicadores), Interação Socioambiental (cinco indicadores) e Qualidade de Vida da População (cinco indicadores). Destes o primeiro e o segundo são âmbitos utilizados nas outras versões, sendo que a Interação Socioambiental é exclusivamente avaliada neste Painel. Entretanto, embora o nome que obteve o painel seja novo, os indicadores presentes foram aproveitados de versões anteriores do EMAP, sendo apenas rearranjados, com exceção da Comunicação Socioambiental, que as versões anteriores somente referiam-se à Comunicação Interna. O quadro 6, a seguir, compara os indicadores do âmbito Interação Socioambiental com a versão de Faria (2004).

Quadro 6 – Comparativo entre indicadores e âmbitos do EMAP entre o painel de qualidade ambiental (PQA, 2009) e o doutorado de Faria (2004).

Indicadores	PQA – âmbito	Faria (2004) – âmbito
Pesquisas e projetos	Interação socioambiental	Conhecimento
Comunicação Socioambiental	Interação Socioambiental	Administração (comunicação interna)
Apoio e participação comunitária	Interação Socioambiental	Político-Legal
Apoio e participação Interinstitucional	Interação Socioambiental	Político-Legal
Execução do Programa de Educação Ambiental	Interação Socioambiental	Planejamento

Fonte: elaborado pelo autor.

Desta forma, a versão do EMAP aplicada no PQA foi uma simplificação, sem contar com a criação de novos indicadores. Mais da metade do questionário de Faria (2004) não foi utilizado. Deste modo analisaremos as transformações não apenas considerando as presenças, mas, sobretudo, as ausências.

Ao reduzir a quantidade de indicadores, o PQA redistribuiu o peso de cada um, dando maior importância para todos os selecionados, sendo que alguns, como a Execução do Programa de Educação Ambiental, multiplicaram dez vezes seu impacto na nota final da efetividade de manejo dos parques, conforme demonstrado no quadro 7. Diferentemente de outras versões do EMAP, a nota final do painel foi calculada com peso igual para os indicadores e não para os âmbitos. Isso resulta em diferenciação do impacto entre Gestão (representa 43% da nota), Qualidade dos Recursos (33%) e Interação Socioambiental (24%), sendo que se fosse seguido o cálculo de Faria (2004) cada um deveria corresponder à 33%.

Quadro 7 – Comparativo entre âmbitos de PQA e Faria (2004) e os pesos de seus respectivos indicadores

Indicadores	Âmbito PQA	Peso PQA	Âmbito Faria (2004)	Peso Faria (2004)
Demarcação física da UC	Gestão	4,76%	Administração	2,38%
Infraestrutura	Gestão	4,76%	Administração	2,38%
Monitoramento e retroalimentação	Gestão	4,76%	Conhecimento	2,78%
Existência e atualidade do plano de manejo	Gestão	4,76%	Planejamento	0,83%
Execução do Plano de manejo	Gestão	4,76%	Planejamento	0,83%
Nível de planejamento	Gestão	4,76%	Planejamento	3,33%
Compatibilidade dos usos com os objetivos da unidade	Gestão	4,76%	Planejamento	3,33%
Situação fundiária	Gestão	4,76%	Político Legal	2,08%
Ameaças à unidade	Gestão	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%
Comunicação socioambiental	Interação Socioambiental	4,76%	Administração	0,60%
Pesquisas e projetos	Interação Socioambiental	4,76%	Conhecimento	2,78%
Execução do Programa de Educação Ambiental	Interação Socioambiental	4,76%	Planejamento	0,42%
Apoio e participação comunitária	Interação Socioambiental	4,76%	Político Legal	2,08%
Apoio e/ou relacionamento Interinstitucional	Interação Socioambiental	4,76%	Político Legal	2,08%
Tamanho	Qualidade dos recursos	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%
Forma	Qualidade dos recursos	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%
Insularidade	Qualidade dos recursos	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%
Porcentagem de áreas alteradas nas UCs	Qualidade dos recursos	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%
Integridade das cabeceiras das bacias hidrográficas	Qualidade dos recursos	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%
Exploração de recursos naturais dentro das unidades	Qualidade dos recursos	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%
Forma predominante de uso do entorno	Qualidade dos recursos	4,76%	Qualidade dos Recursos	2,08%

Fonte: elaborado pelo autor.

O âmbito qualidade dos recursos possui impacto na nota final da avaliação de 33%, o dobro de Faria (2004), no qual cada conjunto destes teve impacto de um sexto. Isso representa maior influência dos indicadores tamanho, forma, insularidade, porcentagem de áreas alteradas, exploração de recursos, forma de uso do entorno e integridade das cabeceiras da UC. Os três primeiros, embora exerçam influência direta na preservação das unidades, não são influenciados pela gestão, uma vez que competem à equipe de criação da área. Isto é, tamanho, forma e insularidade de uma unidade não variam em função da atuação do gestor. Na prática, considerar estes aspectos significa que aproximadamente 15% da nota é definida por questões que independem da atuação dos responsáveis diretos pela área.

Porém, qual o impacto destas transformações na nota final? Para responder esta questão, foram analisados os resultados das aplicações do EMAP no PEMD (seis aplicações) e no PESH; as de Faria (1993) duas aplicações em APs distintas (reserva de Carara e Monumento Guayabo) e de Faria (2004) em 59 UCs, e comparadas com o resultado avaliando somente os indicadores utilizados no PQA. Ou seja, é como se o questionário do PQA tivesse sido aplicado nestes casos citados. O resultado é interessante. Das dez experiências, oito seriam classificadas nas mesmas classes de manejo (de acordo com quadro 2) em relação à versão que foi originalmente aplicada, demonstrando consistência no resultado do Painel para mensurar a efetividade de manejo das áreas, em relação a outras versões do EMAP. Em outras palavras, se o PQA tivesse sido aplicado às outras UCs onde a versão completa do EMAP foi utilizada, estas teriam sido classificadas, em sua maioria, na mesma classe de manejo. Ou seja, a sensibilidade dos dois esquemas é bastante semelhante, exceto que o questionário completo tem a capacidade de enxergar detalhes de uma gestão deficitária, ao invés de apenas apontar se o manejo está bom, ruim ou mediano.

2.5.4 Painel da Qualidade Ambiental 2010

Após sua primeira publicação, em 2009, o Painel teve sua segunda edição no ano de 2010, na qual também avaliou a efetividade de manejo das UCs paulistas por meio do EMAP. O questionário apresenta a mesma estrutura (indicadores e âmbitos). Faria (2012) afirmou que nesta avaliação houve um “flagrante equívoco que pode desdizer a integralidade da iniciativa” (FARIA, 2012, p. 389), quando, segundo o autor, houve uma mudança na escala de valoração das variáveis. Entretanto, ambas as versões apresentam o mesmo padrão analítico. A mesma frase apresentada como incorreta pelo autor é encontrada nas duas versões: “a partir da análise

das quatro variáveis, para cada Unidade de Conservação avaliada é atribuída uma nota, que varia de 0 a 100” (PQA, 2009, p. 34; PQA, 2010, p. 27), que é justamente o trecho criticado por Faria (2012), alegando que, em 2010, o instrumento foi gravemente alterado.

O texto que trata sobre a avaliação da efetividade do manejo nos dois painéis é muito semelhante, as quatro variáveis avaliadas são as mesmas (Qualidade dos Recursos Protegidos; Gestão; Interação Socioambiental; e Qualidade de Vida da População Beneficiária). São 26 indicadores agrupados nestas quatro categorias, utilizados para avaliar a efetividade de manejo das UCs. Embora a nota tenha aumentado, a meta de 71 pontos fixada no ano de 2009 para 2010 não foi atingida, obtendo 67 pontos, quatro abaixo da meta. O que motivou o aumento da nota foi: a intensificação das atividades para elaboração e aprovação dos planos de manejo; a criação e implantação de conselhos gestores de unidades de conservação; formulação de programas de uso público e unidades de conservação; nomeação de gestores para UCs com o cargo desocupado; projetos de infraestrutura, inclusive com verba internacional¹⁶; contratação de serviços terceirizados para fiscalização dentro das UCs (PQA, 2010).

Entretanto, embora não seja no ponto destacado por Faria (2012) que reside a diferença, o PQA 2010 indicou que houve uma revisão dos dados do painel de 2009, alterando o índice das UCs de proteção integral (UCPI) de 60% para 55%, sem nenhuma explicação do motivo. Não foi possível identificar a mudança, mas revisando os dados que subsidiaram o Painel de 2009, a nota correta deveria ser 60%, conforme consta na primeira versão. A nota das UCs de uso sustentável (UCUS) não apresentou mudança, o que sugere que não houve alterações metodológicas no instrumento.

Portanto, assumindo que não houve alterações conceituais, é possível afirmar que o instrumento se manteve estável de um ano para o outro. Em relação ao ano anterior, uma nova unidade de conservação de proteção integral foi avaliada, o Monumento Natural Estadual Pedra Grande, criada em março de 2010. Houve um incremento de sete pontos para as UCPI (de 60 para 67) e de cinco pontos para as UCUS (de 49 para 54). A redução da pontuação após a correção sugerida em 2010 produz um incremento de 12 pontos na avaliação do manejo, não sete, caso fosse utilizada a pontuação do ano anterior. Isso cria a ilusão de que o manejo melhorou mais de um ano a outro do que realmente aconteceu, reforçando a característica de *sermon* (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010). Este painel estabelece como meta para o ano seguinte de 74 e 62 pontos para UCPI e UCUS, respectivamente.

16 Projeto Ecoturismo – BID, lei estadual 13.270/2008

2.5.5 Painel da Qualidade Ambiental 2011

Este foi o terceiro e último Painel da Qualidade Ambiental publicado pelo governo do estado de São Paulo. A partir de 2012 foi apenas publicado o Relatório de Qualidade Ambiental, que teve edições concomitantes ao Painel em 2010 e 2011, sendo que apenas no segundo constam os mesmos dados sobre a avaliação da efetividade de manejo de UCs. O painel, portanto, foi descontinuado pela saída do Secretário de Meio Ambiente Francisco Graziano, em 2010¹⁷, meses após a saída do governador José Serra, que deixou o mandato para seu vice, Alberto Goldman. A primeira publicação do PQA, que ocorreu em 2009, foi referente aos trabalhos realizados em 2008, um ano após Francisco Graziano assumir a Secretaria de Meio Ambiente.

Foram utilizadas as mesmas variáveis e indicadores das versões anteriores (2009, 2010), assim como a escala de valoração, que não foi alterada. Foram avaliadas 50 UCPI e 40 UCUS, totalizando 90 UCs. Em relação ao ano anterior, foram avaliadas duas UCs a mais, um Monumento Natural Estadual e um Parque Estadual. As unidades de proteção integral obtiveram a mesma nota do ano anterior, 67 pontos, e as de uso sustentável 55, um a mais em relação ao PQA 2010, conforme pode ser visto no quadro 8. Isso demonstra pouca evolução em relação ao ano anterior e, novamente, o conjunto não atingiu as metas fixadas no relatório passado.

Quadro 8 – Notas das UCs paulistas no PQA e metas para os anos de 2010, 2011 2012 e 2020.

	2009	2010	2011	2012	2020
Meta UCPI/UCUS	---	71/---	74/62	74/60	80/86
Nota alcançada UPCI/UCUS	60/49	67/54	67/55	---	---

Fonte: PQA 2009; 2010; 2011

Após a descontinuidade do Painel da Qualidade Ambiental (PQA), os dados do EMAP continuaram a ser citados nos Relatórios de Qualidade Ambiental (RQA) entre 2011 e 2013, sendo que a partir de 2014 as áreas protegidas passaram a ser analisadas apenas por quantidade, área total e bioma. A estrutura dos PQA e RQA é muito parecida, sugerindo que são o mesmo produto. No entanto, a mudança do nome atua no campo do discurso, criando uma identificação com o grupo político no governo.

17 A publicação do PQA, após a troca do secretário, ocorreu por se tratar de um documento já em execução em 2010, referente ao ano anterior. No ano seguinte (2011) sua produção não foi iniciada.

Contudo, em 2009 o painel expandiu significativamente o conteúdo do RQA, que era, até 2006, essencialmente um compilado dos relatórios de águas subterrâneas, litorâneas, interiores e qualidade do ar da CETESB. Mas mesmo o próprio RQA já havia sido transformado nos primeiros anos da gestão de Francisco Graziano, que introduziu a temática da biodiversidade no relatório de 2007, sendo retirada em 2008 e voltando, bem mais completa em 2009, sob a forma do Painel. Entretanto, o PQA alterou a estrutura do RQA, permanecendo bastante semelhante até os dias atuais, bem mais completa em relação ao que era em 2009, mesmo que o EMAP tenha sido descontinuado.

2.5.6 Análise do uso do instrumento no PQA

A implementação do EMAP como instrumento em 2009 ocorreu devido à publicação do Painel da Qualidade Ambiental, consequência dos 21 Projetos Ambientais Estratégicos, em especial do projeto Cenários Ambientais 2020, que teve como primeiro produto o relatório. Este programa entrou na agenda de governo devido à mudança da equipe executiva estadual em São Paulo, com a entrada de José Serra (governador) e Francisco Graziano (secretário meio ambiente).

Para subsidiar a criação de cenários ambientais para 2020, os órgãos ambientais (SMA por meio da CETESB, FF e IF), conceberam uma estrutura para avaliar o estado atual dos recursos ambientais de São Paulo, o que permitiu vislumbrar os esforços que seriam necessários para atingir o cenário que se pretendia em 2020. Dentro deste grande esforço, o EMAP foi adotado como instrumento para avaliar a efetividade de gestão das Unidades de Conservação paulistas, de uso sustentável e de proteção integral, sendo uma novidade para o uso da ferramenta, que antes havia apenas sido utilizada para este segundo grupo de áreas.

A necessidade de relatórios que expressam a qualidade do meio ambiente foi fixada em nível federal pela Política Nacional de Meio Ambiente (1981) e no estado de São Paulo pela Política Estadual de Meio Ambiente (SÃO PAULO, 1997). Na Costa Rica, no mesmo período, a Lei Orgânica do Ambiente (COSTA RICA, 1995) também foi instrumentalizada por informes sobre o estado do meio ambiente no país. Da mesma forma, o artigo 225 da Constituição brasileira contém muitas semelhanças com o texto da Constituição costarriquenha, as políticas ambientais, seus instrumentos e objetivos, dos dois países, devem ter sua relação estudada, a fim de compreender se sua semelhança ocorreu por processos de transferência e qual a gênese desta proximidade.

A presença de Helder Henrique de Faria foi fundamental para a escolha do EMAP enquanto instrumento para tal avaliação, sendo que alternativas estavam disponíveis (como o RAPPAM e o *Tacking Tool*, por exemplo). No momento de abertura da janela de oportunidade, quando houve a escolha do instrumento, Helder ocupava cargo de gerente na FF, posição esta que permaneceu durante apenas cinco ou seis meses. Ou seja, sua atuação como empreendedor político foi rápida, tendo que aproveitar uma oportunidade pouco duradoura. Sua presença neste breve momento influenciou de forma determinante a escolha. Então, Faria atuou no redesenho do instrumento, com o intuito de adequá-lo às necessidades de tempo e recursos humanos disponíveis na Fundação.

Este novo desenho do EMAP, embora bastante reduzido no número de variáveis, mostrou-se realista na avaliação da efetividade de manejo de áreas protegidas, selecionando os indicadores centrais para a percepção da realidade da gestão, em relação às suas outras formas. Por ser aplicado pelos gestores (um formulário enviado por e-mail), o julgamento é mais influenciado pela visão do gestor da unidade, e não conta com a suposta imparcialidade do avaliador que, nos outros desenhos da ferramenta, visita todas as UCs. Neste sentido, é um problema ser o gestor quem atribui valor à sua própria gestão e não um técnico supostamente isento, ou não envolvido com a gestão?

Se avaliar é atribuir valor, quem deve ser o responsável por esta atribuição? Esta é uma pergunta importante, e uma resposta simples não a responderia. Entretanto, não poderia ficar restrita entre o pesquisador externo à UC e o gestor, deveria ser considerada toda a comunidade de usuários dos serviços prestados pelas unidades de conservação, todos os atingidos indiretamente pela sua existência. A matriz que envolve as unidades de conservação paulistas é extremamente degradada (DEAN, 1996), sendo que a maior concentração destas áreas em São Paulo encontra-se no Vale do Ribeira, uma das regiões mais pobres do estado, além de tantas outras que se encontram envoltas em realidades extremamente desiguais; sendo desigualdade compreendida não apenas na condição de baixa renda, mas na má distribuição de serviços públicos, exclusão geográfica e social (SPINK, 2001).

Ou seja, a avaliação atua sobre uma realidade que, neste caso, se tratando de um conjunto de unidades de conservação, é uma rede formada no interior estado de São Paulo. Desta forma, o EMAP, ao ser aplicado nesta rede, passa a intervir em um processo socioambiental contínuo. Passa a fazer parte daquele lugar, e não podem mais ser vistos separadamente. Sendo analisado desta forma, o processo avaliativo deixa de ser uma experiência em que a UC é subordinada ao instrumento, passando a atuar sobre a 'área de

estudo' de forma desconexa de sua realidade, como se fossem processos independentes (SPINK, 2001).

Portanto, a resposta para a pergunta sobre ser um problema o gestor realizar a avaliação é: sim. No entanto, não é um problema que seria resolvido pela atuação do técnico, que poderia, inclusive, agravá-lo. Isto porque o responsável pela área está, normalmente, mais inserido e mais próximo da realidade social e ambiental da UC, do que o agente externo que atribuiria notas ao que vê. Entretanto, a pergunta que está colocada pelo EMAP vai mais no sentido de “quem é avaliado” do que “quem avalia”. Tanto o gestor como o técnico ocupam contextos sociais próximos, produzindo avaliações que não se distanciam significativamente. Muitos técnicos ocupam cargos de gestão em UCs ao longo da carreira, suas avaliações partem do mesmo lugar.

Partindo da classificação de Durant e Diehl (1989), onde há duas dimensões principais (tempo e *mode*), a experiência do Painel da Qualidade Ambiental pode ser caracterizada como *Quantum*, ou seja, houve mutação em pouco tempo (figura 5). Embora, neste quadrante, não possa ser classificada próxima aos extremos dos eixos cartesianos, tendendo mais ao centro do plano que às pontas. Mesmo que o EMAP já estivesse presente na agenda de governo, a ideia de utilizá-lo no painel ocorreu próxima à sua implementação. Desta forma, num curto período, o instrumento foi adotado e sofreu grandes modificações, que foram analisadas neste capítulo.

A estrutura do EMAP utilizado no Painel da Qualidade Ambiental parece captar a essência do instrumento em sua estrutura mais detalhada (FARIA, 2004). Isso se dá, pois, seus indicadores são os que, na maioria das experiências, frequentemente possuem notas medianas, ou seja, esta configuração desconsidera os pontos extremos (altos e baixos). O EMAP fornece uma nota para a gestão de unidades de conservação que permite afirmar se estão sendo bem ou mal geridas. Também indica os pontos fortes e fracos, revela ameaças e pressões sobre a UC e proporciona ao gestor uma devolutiva sobre seu trabalho. Considerando apenas o princípio da avaliação da efetividade de manejo, o PQA atende aos objetivos, pois demanda um menor tempo entre aplicação e análise dos resultados, requer menos pessoal e confere um resultado bastante confiável em relação ao proposto por Faria (2004). Ou seja, atende aos objetivos iniciais que influenciaram sua escolha. Portanto, é possível afirmar que, para o que se pretendia, a adaptação atendeu aos requisitos, contemplou a escassez de tempo e recursos, e avaliou o manejo das UCs com um desenho coerente.

Entretanto, o número reduzido de indicadores, embora expresse com certa precisão a qualidade do manejo, não permite analisar detalhadamente os principais gargalos da gestão

das UCs, em relação a Faria (2004). Contudo, tal detalhamento não era necessário e tampouco estava alinhado com os objetivos do Painei, que pretendia mais tornar pública a qualidade dos recursos ambientais do estado de São Paulo do que subsidiar melhorias, sendo um instrumento *sermon*, com ênfase na transferência de informação (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

Após a terceira publicação do Painei, em 2011, o uso do EMAP enquanto instrumento de avaliação do manejo das UCs estaduais foi descontinuado. Isso ocorreu, principalmente, devido à troca no poder executivo do estado e do secretário de meio ambiente. Esta troca alterou internamente a atuação da Fundação Florestal e seu quadro de funcionários, sendo que a maior contratação de cargos comissionados na história do órgão ocorreu em 2012, com 40 novas posições (SOUZA, 2020). Ou seja, seu desuso foi mais por deixar de ser tema prioritário na agenda do governo do que por indisponibilidade técnica de manutenção da prática por parte do corpo técnico. Notou-se, então, que os empreendedores políticos se tornaram menos evidentes no processo. Entretanto, o EMAP não foi abandonado, sendo utilizado em outros casos dentro do estado, como no Parque Estadual Serra do Mar, que será abordado na próxima seção. Desta forma, embora tenha havido uma ruptura em sua utilização, é possível destacar uma permanência no uso do instrumento em outros espaços políticos, demonstrando que este não saiu da agenda, indicando que havia propriedades de inovação no tema da avaliação do manejo de UCs.

2.6. PARQUE ESTADUAL SERRA DO MAR

Foi no Parque Estadual Serra do Mar (PESM) a mais recente implementação do instrumento de gestão ambiental analisado nesta dissertação, o EMAP. Concluída em 2019, o parque passou por uma avaliação da efetividade de gestão e do plano de manejo. Este é o maior parque de proteção integral do estado de São Paulo, assim como o maior corredor ecológico no domínio Atlântico das florestas tropicais brasileiras. Situado entre a Planície Costeira e o Planalto Atlântico, o parque possui uma variação altimétrica de 1600 metros, o que lhe confere características particulares, sobretudo em relação à vegetação. A unidade possui, ao menos, sete fitofisionomias (EITEN, 1983), dependendo do sistema de classificação utilizado, podendo chegar a 14 fisionomias vegetais (VELOSO; RANGEL FILHO; LIMA, 1991; PESM, 2008).

A avaliação do plano de manejo do PESM se deu após 13 anos de sua conclusão e aprovação pelo CONSEMA (2006). Embora esta experiência tenha consolidado a primeira avaliação criteriosa do plano de manejo, o EMAP já havia sido aplicado neste parque em momentos anteriores (FARIA, 2004; PQA, 2009; 2010; 2011), assim como o RAPPAM (SIMÕES; OLIVEIRA, 2004).

Criado em 1977 (Dec. est. nº 10.251/1977) e posteriormente ampliado em 1979 e 2010 (decs. Est. nº 13.313 de 1979 e nº 56.572 de 2010), o PESM possui hoje 332 mil hectares, sendo enquadrado como unidade de conservação de proteção integral pelo SNUC. Sua gestão se dá por meio de dez núcleos (figura 10), que foram formalizados pelo plano de manejo (quadro 9).

Quadro 9 – Relação dos núcleos do PESM, municípios abrangidos e área.

Núcleo	Municípios	Área (ha)
Bertioga	Bertioga e Biritiba-Mirim	22.473
Caraguatatuba	Caraguatatuba, Paraibuna e Natividade da Serra	35.931
Cunha	Cunha	13.172
Curucutu	Juquitiba, São Paulo, Itanhaém, Mongaguá, São Vicente	37.650
Itariru	Peruíbe, Pedro de Toledo e Juquitiba	53.917
Itutinga Pilões e Caminhos do Mar	Mogi das Cruzes, São Bernardo do Campo, Santo André, São Paulo, Cubatão, Santos, Praia Grande	42.986
Padre Dória	Salesópolis, Paraibuna, Biritiba-Mirim, Bertioga, Caraguatatuba e São Sebastião	26.154
Picinguaba	Ubatuba	47.486
Santa Virgínia	São Luiz do Paraitinga, Natividade da Serra	17.482
São Sebastião	São Sebastião, Caraguatatuba	26.268

Fonte: FARIA (2019).

Fonte: extraído de Instituto Florestal (2008)

Figura 10 – Mapa do Parque Estadual Serra do Mar dividido por núcleos

Nos últimos anos diversos Inquéritos Cíveis foram instaurados pelo Ministério Público (MP) do Estado de São Paulo com o intuito de investigar e fiscalizar a implementação do plano de manejo e a gestão do PESM. Frente a esta cobrança legal, a Fundação Florestal e o Instituto Florestal realizaram o estudo da avaliação da efetividade de gestão e do plano de manejo do parque (FARIA, 2019). Neste sentido, com base em tais cobranças, o Ministério Público do estado de São Paulo está alinhado com a perspectiva de que não é suficiente somente a criação de unidades de conservação, mas é necessária sua eficiente gestão. Inicialmente, o MP cobrou o PESM pela revisão de seu plano de manejo que, por lei, deve ser refeito a cada cinco anos. O parque respondeu que, antes de refazer o plano seria importante avaliar o manejo, propondo tal atividade. O MP aceitou esta proposta que foi desempenhada pelo PESM, embora o relatório final tenha sido rejeitado pelos diretores da FF e não entregue ao MP.

Desta forma, o tema da avaliação de manejo, neste caso, ganhou importância dentro do governo, dada a cobrança do MPE-SP. A definição deste tema como problema, portanto, se deu por influência da opinião pública – uma vez entendido o Ministério Público como

representante dos direitos dos cidadãos e interesses da sociedade – e de aspectos legais. Assim sendo, considera-se a abertura da janela de oportunidade a iniciativa da Fundação Florestal e do Instituto Florestal de prestarem contas ao MPE.

Assim sendo, por pressão do MPE-SP, o tema da avaliação da efetividade do manejo mostrou que requeria intervenção do governo, assim como os benefícios do atendimento aos requerimentos do Ministério Público pareceram superar os prejuízos. Neste caso, o EMAP se mostrou um instrumento regulatório (*stick*), que é visualizado pela lei apoiada pela ameaça de sanção (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2010).

Embora ao menos desde 2011 houvesse cobrança legal que requeria comprovação da conformidade do manejo do PESM, consideramos que o período de gestação das ideias se deu entre setembro de 2016 e janeiro de 2017, sendo assim, a escolha do instrumento ocorreu de forma relativamente rápida. Suas alterações também não foram profundas, tendendo à transformação filética. Desta forma, é possível classificar esta experiência como *convergente*. Neste caso, muitas possibilidades foram exploradas em pouco tempo, o que é descrito na literatura como alternativas *given salience* (DURANT; DIEHL, 1989).

2.6.1. Contexto

Dado o curto período em que a janela de oportunidades fica aberta e a limitação de tempo, os tomadores de decisão tiveram que considerar instrumentos previamente discutidos para viabilizar o objetivo proposto pela avaliação. Dentre as diversas possibilidades disponíveis em disputa, dispersas na sopa primordial (KINGDON, 1984), o EMAP foi escolhido após processo de amolecimento (KINGDON, 1984).

Para escolher o instrumento que avaliou o manejo do PESM, a Fundação Florestal instituiu uma comissão formada por dez técnicos. Estes buscaram experiências semelhantes no mundo, tomando por base o estudo de Hockings et al. (2006), que estudou diversos instrumentos de avaliação da efetividade de manejo de UCs. Tal grupo de trabalho concluiu que o mais adequado para este estudo era o EMAP, por alguns motivos: este requeria menor esforço de adaptação, pois suas perguntas estavam alinhadas com os programas previstos no parque e os desafios institucionais da UC; adaptabilidade do método, permitindo alteração de alguns indicadores, visando adequação à realidade do PESM; possibilidade de colaboração técnica do criador do instrumento, pesquisador do IF (FARIA, 1993); otimização dos

recursos, pois não seria necessária contratação de pessoal externo à Secretaria de Meio Ambiente (FARIA, 2019).

Tal esforço culminou em um modelo do instrumento bastante completo e adaptado à realidade do PESM. Este foi um processo participativo, sendo que cada núcleo foi avaliado por grupos de trabalho compostos por gestor, funcionário, pesquisador da área e membro do conselho consultivo. Esta versão conta com oito âmbitos e 72 indicadores, sendo, quantitativamente, a versão mais ampla analisada nesta dissertação. O desenho final mostra-se como um aprendizado das experiências anteriores, incorporando elementos das formulações de 1993 (seis âmbitos) e 2004 (dois âmbitos). A transformação destas variáveis pode ser mais bem visualizada no quadro 10. Mostra-se como um caso de aprendizagem (*learning*), onde as experiências de políticas anteriores (neste caso o PEMD em 2004 e o PQA em 2009) influenciaram o desenho atual do instrumento (HALL, 1993; VOSS; SIMONS, 2014).

Quadro 10 – Transformações da formulação do instrumento EMAP ao longo do tempo (âmbitos)

Faria (1993)	Cifuentes, Izurieta e Faria (2000)	PEMD (2002)	Faria (2004)	PQA (2009)	PQA (2010)	PESM (2018)
Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Gestão	Gestão	Adm.
Ameaças	Ameaças			Int. socioamb.	Int. socioamb.	Pressões/ameaças
Conhecimentos	Conhecimentos	Conhecimentos	Conhecimentos		Qualidade de vida da população	Conhecimentos
Legal	Legal					
Planejamento	Planejamento	Planejamento	Planejamento e ordenamento			Planejamento
Político	Político	Políticas de Gestão	Político legal			Político legal
Programas de manejo	Programas de manejo		Manejo florestal			Programas de gestão
Usos atuais	Usos ilegais					Usos atuais
	Usos legais			Qual. de vida da população		
Características biogeográficas	Características biogeográficas	Qualidade dos recursos protegidos	Qualidade dos recursos	Qualidade dos recursos protegidos	Qualidade dos recursos protegidos	Qualidade dos recursos

Fonte: realizado pelo autor.

Analisando os âmbitos utilizados no PESH, o ‘administrativo’ mostrou-se como um consenso em todas as experiências, tendo apenas sido utilizado como ‘gestão’ no PQA. O mesmo ocorreu com os ‘conhecimentos’, sendo apenas desconsiderado no Painel. Por sua vez, as ‘ameaças’, inseridas em 1993, foram retomadas no PESH, após longo período de desuso. O âmbito ‘legal’, presente em 1993 e 2000 foi desconsiderado de forma isolada, sendo utilizado como Faria (2004), dando origem ao ‘político-legal’. Os ‘programas de manejo’ deixaram de ser analisados com a evolução do instrumento, porém foram resgatados nesta experiência, adaptando os indicadores originais. A dimensão dos ‘usos atuais’, presente apenas em Faria (1993), foi retomada no PESH, sem considerar a divisão de Cifuentes, Izurieta e Faria (2000) em usos legais e ilegais. Por fim, esta experiência se apropriou da introdução do âmbito ‘qualidade dos recursos’, introduzido por Faria (2004) e utilizado nas futuras concepções.

No âmbito dos programas de gestão, uma particularidade desta aplicação é a análise de todos os programas de manejo previstos no plano de manejo do PESH: patrimônio natural; patrimônio cultural; proteção; gestão; uso público; interação socioambiental; pesquisa. No total foram avaliadas 280 ações para estes programas.

As pressões foram classificadas em dois tipos: as internas, oriundas do processo gerencial, são reflexo da estrutura político-administrativa, com limite na Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do estado de São Paulo; e externas, ações de agentes exógenos à estrutura organizacional, podendo ser antrópicas ou não, sobre os quais a Secretaria não possui controle absoluto. Tais ameaças foram analisadas levando em consideração: magnitude, intensidade dos danos; abrangência, porção do território da UC impactada; permanência, tempo que os efeitos podem perdurar; e dinâmica, ou seja, se tal pressão encontra-se em estágio de avanço ou regresso. Estes indicadores foram aplicados para cada ameaça destacada como existente pelos gestores.

2.6.2 Resultados da aplicação

A escala de aplicação utilizada foi a de Faria (2004), possuindo cinco níveis de qualidade do manejo (quadro 02). Foram gerados resultados para cada um dos dez núcleos do PESH e um resultado para o parque como um todo, sendo a média aritmética dos resultados isolados. A nota para a efetividade de gestão do parque como um todo foi de 58%, que o enquadra em um padrão de manejo Mediano, segundo escala expressa no quadro 02. Ou seja, a UC está hoje sendo manejada 42% abaixo do cenário ideal. Entretanto, olhando os dados

por núcleo isolado é possível compreender grande heterogeneidade no interior do parque em relação à sua gestão ambiental.

Os principais problemas apontados pela avaliação no PESM não são de competência direta da gestão da UC, como financiamento direto (8% do ótimo) e extraordinário (23%), demarcação física da UC (15%), plano de carreira (18%), quantidade de funcionários (25%). Por outro lado, as maiores notas foram para tempo de dedicação do gestor à UC (98%) e atitudes pessoais do gestor (90%). Estes indicadores, entretanto, também apontam falhas, uma vez que os gestores deveriam se dedicar integralmente à UC. Analisando os dados dos núcleos, é possível observar que em nove deles a dedicação é exclusiva, somente no Núcleo Padre Dória que o gestor se dedica até três meses a outras atividades.

No entanto, uma vez que os formulários foram respondidos pela equipe gestora do núcleo, e tendo em vista que tal avaliação tem como objetivo prestar contas ao Ministério Público, alguns profissionais podem ter se sentido constrangidos a responder que sua dedicação não é exclusiva, mesmo em casos em que isso é verdadeiro. O mesmo pode ter ocorrido ao responder sobre suas atitudes pessoais, sendo que recebe nota máxima (100%) quem responder que é: “Atento, proativo, alta capacidade de liderança e mediação. Funcionários respondem sempre positivamente aos usuários e seus colegas (superiores e subalternos)” (FARIA, 2019, p. 142). Mesmo assim, a formação diversa da equipe avaliadora permite que enviesamentos desta natureza sejam minimizados, mas nunca os evita completamente. Neste sentido, o EMAP permite ordenar as deficiências por ordem de prioridade. Ou seja, talvez sua maior importância seja percebida ao olhar para os aspectos tidos como insuficientes e não observar muitos pontos avaliados como positivos.

O relatório destaca que a gestão do parque poderia ter um melhor resultado se fossem alterados alguns aspectos em relação aos recursos humanos e financeiros. Não que o parque não possua verba, mas que a maneira como esta é designada aos núcleos de gestão do PESM não é suficientemente eficiente, por não ouvir os gestores. Em relação ao pessoal, embora o número absoluto de funcionários seja maior do que o recomendado pelo plano de manejo, esta dimensão apareceu em todos os âmbitos da avaliação como um dos principais gargalos. Isso porque é apontado que a redução de 33% do número de servidores públicos e elevada de quantidade de trabalhadores terceirizados influencia negativamente na gestão ambiental da Unidade de Conservação. Neste sentido, principalmente quando os comissionados ocupam altos cargos, é favorecida a ingerência política e a alta rotatividade (FARIA, 2019), sendo que 49% dos gestores de UCs da FF são comissionados (SOUZA, 2020). Em comparação, o

ICMBio possui 2% dos seus funcionários comissionados, uma diferença muito grande em relação à FF (SOUZA, 2020).

2.6.3 Rejeição do documento de avaliação

Embora o estudo tenha sido conduzido até o final e sido gerado o relatório da avaliação no PESM, não foi entregue ao Ministério Público, como requerido por ação civil pública e como objetivo inicial do trabalho. Ou seja, após concluído, o documento foi encaminhado aos dirigentes da Fundação Florestal, que o rejeitaram.

Esta rejeição evidencia alguns elementos, além de permitir levantar hipóteses sobre o funcionamento interno da Fundação Florestal. Em primeiro lugar, este evento revela que houve falta de alinhamento entre a coordenação técnica dos trabalhos de campo com o nível de gestão (política) do órgão. Por outro lado, a equipe técnica mostra-se, até certo ponto, independente da ingerência política de níveis superiores, uma vez que os dirigentes poderiam ter vetado certos pontos que estivessem em desacordo suas diretrizes durante o processo de avaliação, caso tivessem poder de interferência sobre as decisões técnicas da equipe.

O que pode ter levado os dirigentes da FF a rejeitar a avaliação da efetividade de manejo do PESM é o fato de haver colocações no relatório final que confrontavam diretrizes neoliberais da Fundação e do governo de São Paulo, como o excesso de cargos comissionados (~30%) e a falta de funcionários públicos. Como grande parte dos dirigentes não são funcionários públicos, estes estão submetidos às diretrizes do executivo e tendem a discordar que seus cargos são um problema para a gestão ambiental estadual, como apontado pelo relatório.

2.7 GESTÃO AMBIENTAL – UM CAMPO POLÍTICO

A gestão ambiental brasileira ainda é um campo em amplo desenvolvimento, que ainda carece de bases epistemológicas, teóricas e metodológicas. Este saber estratégico, dentre outras coisas, organiza territórios. Desta forma, relaciona-se com a autoridade do aparelho do Estado e com a sociedade e é, portanto, prática e poder. Entretanto, sofre com a ação de uma força interna que tenta negar a todo custo sua aproximação com o poder e com as relações políticas, dissimulando a eficácia das análises ambientais como instrumentos de

poder. Sendo transformada, aos poucos, em instrumento inerte e apolítico, a gestão ambiental deveria olhar o passado da geografia e tentar evitar cometer os mesmos erros, que lhe custaram algumas décadas de atraso¹⁸.

É possível, neste sentido, distinguir a gestão ambiental em duas tipologias (MELLO, 2006). De um lado, a de unidades produtivas, que está voltada para o estabelecimento de padrões de desempenho, objetivando a melhoria dos aspectos ambientais, assim como a implementação de monitoramentos e medições de eficácia, correção de problemas, e análise e revisão dos sistemas internos de gestão (MACEDO, 1994). Do outro lado é possível situar a gestão ambiental territorial, pautada nos princípios da viabilidade ambiental e no uso racional dos recursos; esta abordagem se baseia na produção dos territórios, sem que seja rompida a estabilidade territorial (MACEDO, 1994, MELLO, 2006; MELLO-THÉRY, 2011). Ela não nega o teor político de sua natureza e possui caráter estratégico fundamental. A gestão ambiental de unidades produtivas nega a importância estratégica dos raciocínios espaciais, transformando-se, desta forma, num discurso ideológico que força a negação da importância estratégica de se pensar o espaço.

Neste sentido, muitos gestores ambientais são acometidos pela falta de reflexão teórica, o que é diferente do esperado, uma vez que esta disciplina, ao tomar emprestados diversos conceitos e métodos tanto das ciências naturais quanto das ciências sociais, deveria contar com amplos debates epistemológicos. Desta forma, a maioria dos gestores ambientais despreza as teorizações abstratas, sem definir, portanto, uma problemática, mostrando que desconhecem o isolamento em que o campo se encontra. Ao ignorar esta discussão, os profissionais são incapazes de fazer algo além da simples justaposição de elementos extraídos de diversos campos disciplinares.

Esta questão enfatiza a necessidade da criação de referencial teórico e metodológico próprios à gestão ambiental, para que consiga olhar os diversos conhecimentos sem cair na armadilha de reconhecer os elementos extraídos de outros discursos como simples dados. Estes, por sua vez, são produzidos a partir de um olhar específico, que tem um ponto de partida particular, não sendo apenas fruto de uma objetividade inquestionável. Desta forma, a gestão ambiental necessita deste referencial próprio para poder transformar trabalhos de diferentes áreas.

Hoje, a gestão ambiental parece ainda não ter caído no esquecimento total das reflexões epistemológicas, embora este ponto venha sendo paulatinamente esquecido por seus

18 Para isto, ver Lacoste (1976).

praticantes e estudantes. Grandes esforços neste sentido parecem ter sido feitos no passado, e os gestores ambientais observam cada vez de forma menos crítica estas contribuições. Com o esquecimento destas reflexões ao longo do tempo, a coesão interna da gestão ambiental enfraquece e são aprofundadas suas incoerências. Mas ainda há tempo para retomarmos estas obras.

Para colocar em evidência algumas destas contribuições, relembro alguns trabalhos importantes neste sentido. O primeiro esforço intelectual a ser destacado é o livro de Antônio Carlos Moraes *Meio ambiente e Ciências Humanas*, que tem tanto um capítulo sobre as bases epistemológicas, quanto um específico sobre as questões metodológicas (MORAES, 1994). A segunda referência é o livro de Ricardo Kohn de Macedo *Gestão ambiental: os instrumentos básicos para a gestão ambiental de territórios e de unidades produtivas* (MACEDO, 1994). Além desses, Neli Aparecida de Mello-Théry dedica seu trabalho a discussões desta natureza, aproveitando também estes dois autores e articulando a gestão ambiental com a geografia política, campos estes muito semelhantes, e que devem se complementar tanto em sua prática como na tentativa de evitar equívocos de ordem teórica.

Outro ponto de bastante semelhança entre a gestão ambiental e a geografia é relacionado à essência das disciplinas. Lacoste (1976) aponta que é comum os geógrafos proclamarem que uma das razões capitais de sua disciplina é ser o estudo que observa as interações entre os fatos físicos e humanos. Não raro é possível observar os gestores ambientais proclamarem a mesma sentença: a gestão ambiental é o estudo das relações entre homem e natureza. Embora ambos os campos pudessem se colocar na intersecção entre três conjuntos do saber: as ciências da matéria, as ciências da vida e as ciências sociais (LACOSTE, 1976). Assumir tal posicionamento não representaria apenas maior precisão no aporte aos debates epistemológicos, teóricos e metodológicos, mas possibilitaria colocar em xeque um corte fundamental determinado na organização do sistema das ciências, o corte entre natureza e cultura (LACOSTE, 1976).

Interessante ponto destacado em 1976 por Yves Lacoste é a separação entre a geografia humana e a geografia física. Mesmo os geógrafos afirmando esta tal interação entre fatos humanos e fatos físicos, na prática geográfica é possível observar outro cenário. Por exemplo, os geógrafos soviéticos deram enorme relevância aos fatores físicos, praticamente ignorando a dimensão humana. Por sua vez, a geografia estadunidense trata com muita importância os fatos humanos, deixando cair no esquecimento os físicos. Desta forma, a “maioria dos geógrafos aparece, portanto, como a negação dos princípios que eles afirmam” (LACOSTE, 1976, p. 95).

Assim sendo:

o geógrafo, que não se preocupa muito com a construção dos conceitos e que emprega constantemente noções extremamente vagas (região, país...), utiliza as produções das outras disciplinas sem questionar as mesmas, da mesma forma que não coloca questões a propósito da geografia (LACOSTE, 1976, p. 97).

Importante destacar que onde se lê “geógrafo” e “geografia” no trecho acima pode-se perfeitamente substituir por “gestor ambiental” e “gestão ambiental”. Mostrando, mais uma vez, grande afinidade entre as duas áreas e uma oportunidade para a segunda, que pode aprender com o passado da outra, tentando não recair sobre os mesmos erros. Esta carência epistemológica traz outras consequências. Resulta na transformação de um saber de natureza estratégica, que é a gestão ambiental, em um discurso apolítico e “inútil”. Ou seja, um discurso que renuncia à eficiência e se amputa das ciências sociais.

Talvez a entrada da gestão ambiental na academia, e sua tentativa de se afirmar como ciência, traga uma difícil questão. Os gestores ambientais, na tentativa de afirmar esta inclusão, negam os problemas políticos e “subjetivos”, persuadidos de que estes desqualificariam este campo como ciência. Como descreve Lacoste, uma das características da escola geográfica francesa é a de procurar considerar tanto aspectos físicos como humanos. Bem, ele chama a atenção para isso dada a grande fragmentação que ocorreu no campo da geografia entre geógrafos físicos e humanos, que basicamente ignoram uns aos outros, fazendo da geografia ou uma ciência natural ou uma ciência social. Esta segregação não nos permite colocar difíceis problemas epistemológicos sobre a geografia, dadas as grandes diferenças de métodos e pontos de vista entre as diferentes ciências, naturais e sociais.

Sobre este ponto, a gestão ambiental pode ser entendida como uma “concepção francesa da geografia”. Não que ela pretenda imitar ou substituir a geografia, mas ainda não identificamos uma separação entre gestão ambiental “física” e “humana”, sendo que neste campo o diálogo entre os aspectos destas duas ordens ainda está mantido e flui, até certo ponto, bem. No entanto, apenas a estrutura presente não garante total capacidade para esta reflexão; a exclusão do político (que ocorre paulatinamente na gestão ambiental) bloqueia a reflexão epistemológica na geografia (LACOSTE, 1976) e na gestão ambiental.

Desta forma, embora falte reflexão epistemológica no campo da gestão ambiental, as condições estruturais para estes pensamentos estão presentes, e as reflexões iniciais estão postas, como apresentado anteriormente no texto. Sendo assim, importante papel atribuído aos gestores ambientais é o de, não somente sobrepor diversas disciplinas, mas observar todas estas partindo de um referencial comum, não olhar cada disciplina separadamente, mas sim o conjunto, construindo, dessa maneira, um raciocínio ambiental. Dito isto, destaca-se a

importância de se reconhecer a gestão ambiental como um campo interdisciplinar, mas além disso, sua dimensão política.

Neste sentido, a contribuição do presente estudo resulta do esforço de unir a gestão ambiental (por meio de um instrumento) a dois referenciais, o da ciência política e o da geografia política, destacando a dimensão política da gestão ambiental. Desta forma, a análise de agenda, advinda do campo da ciência política foi complementada com os estudos geopolíticos sobre transferência (de bens e informação), aglutinados em torno de um instrumento de gestão ambiental, visando a compreensão de seu processo de transformação de uma ideia em política pública. Contribuem para o entendimento desta perspectiva outras obras (SATO, 2018; CASTRO, 2010; CAVALCANTE, 2018; MELLO-THÉRY, 2011), destacando-se a importância de outros estudos neste sentido.

2 DIFUSÃO E EVOLUÇÃO DE INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA: GESTÃO AMBIENTAL E GEOGRAFIA POLÍTICA

3.1 RESGATANDO A TEORIA

Inicialmente, a análise de políticas públicas e o estudo das relações internacionais eram subdisciplinas da ciência política, que se separaram e constituíram campos disciplinares próprios. Porém, ultimamente, estes campos voltaram a se aproximar e estão vendo seus objetos de pesquisa tornarem-se novamente mais próximos. Desta (re)aproximação das áreas de pesquisa nasceu o campo da análise de políticas públicas internacionais, dentro do qual estão inseridos os estudos sobre difusão de políticas públicas (PETITEVILLE; SMITH, 2006).

As contribuições dos geógrafos para o campo da difusão de políticas não são recentes, sendo desenvolvidos trabalhos sob esta perspectiva pelo menos desde a década de 1980, com Bertha Becker (1982), Wanderley Messias da Costa (1992) e Neli Aparecida de Mello (2006) estudando o Brasil, sobretudo a região amazônica, além de Claude Raffestin (1980). Estes apresentam conceptualizações de escala, processos sociais, espaço, território e, inclusive, sobre sua concepção de política, considerando que estes conceitos estavam ausentes ou aplicados de forma limitada naqueles estudos sobre transferência de políticas públicas, baseados somente na sociologia ou na ciência política (TEMEMOS; MCCANN, 2013).

3.1.1 Escala

Sobre o conceito de escala, aportado pela geografia nos estudos sobre mobilidade, é importante ressaltar, sobretudo, Racine, Raffestin e Ruffy (1983) que, em um primoroso trabalho apresentado ao 24º Congresso Internacional de Geografia, realizado em Tóquio, Japão, em agosto de 1980, refinaram o conceito de escala ressaltando sua importância para o desenho de qualquer modelo analítico neste campo. Os autores diferenciam o conceito de sua aplicação cartográfica, que seria a representação do espaço de *forma geométrica*, sendo que a escala geográfica, por sua vez, pode ser compreendida como a expressão da “relação que as sociedades mantêm com esta *forma geométrica*” (RACINE, RAFFESTIN E RUFFY, 1983, p. 124), enquanto a segunda tende a ser estruturada por abstrações sucessivas (RACINE, RAFFESTIN E RUFFY, 1983).

Desta forma, a questão da escala alude à conexão que deve haver entre o que é observado e o que é atribuído a esta unidade de observação. Assim sendo, é destacado o problema da pertinência, ou seja, os estudos devem ser inseridos em uma perspectiva correta, tanto em relação à área elencada para estudo quanto em relação à tipologia dos dados escolhidos para analisar a temática em questão. Portanto, é possível destacar duas tipologias distintas de escala em seus estudos, a primeira aprofunda-se nas dimensões da unidade de observação; a segunda, por sua vez, faz referência à generalização dos dados utilizados (RACINE, RAFFESTIN E RUFFY, 1983).

Neste aspecto, alguns autores alertam para a questão, muitas vezes privilegiada por outras abordagens, da relação entre as propriedades coletivas e individuais, propondo correlações entre as primeiras e o território. Assim sendo, é relevante o estudo dos elementos individuais fazendo menção ao contexto coletivo ao qual estes estão inseridos, ou seja, aos grupos que os acomodam. Isto possui estreita relação com a forma que o processo de difusão assume, uma vez que, à medida que as unidades analisadas se agrupam, aumenta o coeficiente de correlação coletivo, ou seja, há dependência entre o comportamento individual e as variáveis contextuais (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983).

Por fim, a escala pode ser compreendida como um processo no qual ocorre o esquecimento de muitos elementos, porém de forma coerente, que permite, enfim, direcionar a ação. Ou seja, a escala geográfica permite um recorte dos detalhes necessários para que seja analisado um processo, dinâmica ou fenômeno específico, uma vez que a consideração de todos os elementos disponíveis inviabilizaria uma análise aprofundada, ficando o pesquisador ofuscado pela infinidade de dados disponíveis (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983). Desta forma, a escala pode ser compreendida como um “filtro que empobrece a realidade, mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção” (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983, p. 128).

Swyngedouw (2004) aborda a escala sob uma perspectiva do processo. Isso significa dizer que as escalas são configuradas como resultado da dinâmica socioespacial. Portanto, não é possível adotá-las como unidades geográficas imutáveis (como fizeram os que seguiram Vidal de La Blache), elas estão em disputa, são redefinidas e reestruturadas. Operadas por meio de mecanismos, estas transformações escalares alteram a geometria do poder, ou seja, alguns são favorecidos em detrimento de outros, sendo assim que a política se espacializa. Portanto, as configurações de escala se modificam acompanhando as transformações do poder. Neste processo surgem novas escalas sociais e políticas, enquanto outras desaparecem (SWYNGEDOUW, 2004).

Pensando as escalas enquanto processos, estas (local, regional, nacional etc.) são permeadas e ultrapassadas por seres, bens e informação, sendo estes hiper móveis. Desta forma, escalas são construídas e, portanto, modelam o território. Pautas ambientais são um exemplo destas transformações; ocasionalmente movimentos ambientalistas conseguem transformar questões locais em estratégias políticas que se dão em escalas maiores (SWYNGEDOUW, 2004).

Acordos no âmbito das Nações Unidas resultam em políticas públicas em outras escalas. A inserção do meio ambiente na agenda política nacional decorreu de pressões e acordos, muitos deles oriundos de instâncias internacionais. Por influência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) se deu o desenvolvimento do Fundo Nacional do Meio Ambiente (criado em 1989) e a experiência multilateral do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), sendo criado em 1990. Assim como estes, quase todas as políticas ambientais brasileiras decorrem de acordos internacionais. Neste sentido, na escala nacional, ocorreu a reestruturação de instituições ambientais entre o final do século XX e início do XXI, decorrente da globalização do conceito de meio ambiente. Além disso, novas instâncias foram criadas no âmbito ambiental, assim como a temática foi inserida em outros órgãos do Estado (MELLO-THÉRY, 2011).

Observar a mobilidade de políticas sob uma perspectiva geográfica pode recair sobre duas visões distintas. De um lado uma abordagem ortodoxa, baseada em uma tradição racionalista-formalista do fenômeno, que se preocupa com a racionalidade incurso na seleção das práticas de transferência. Por outro, orientado pelo social-construtivismo, este processo pode ser observado pela ótica do contexto socioespacial das atividades políticas e da hibridização e mutação práticas e técnicas das políticas (PECK; THEODORE, 2015). Assim sendo, a segunda perspectiva, que recai sobre a análise da movimentação de políticas, considera a mobilidade de políticas não apenas como transação ou transferência, mas privilegia a inter-relação entre espaços e atores na formulação de políticas públicas, assim como trata os fenômenos ‘originais’ como modelos globais de políticas (PECK; THEODORE, 2015), e se aproxima mais da perspectiva compreendida nesta dissertação.

3.1.2 – Disseminação das políticas públicas e seus vetores

Embora um tema pouco explorado no Brasil, a preocupação sobre os processos de difusão de políticas públicas vem tomando espaço na pesquisa brasileira sobre políticas públicas, mesmo que lentamente. Embora haja pouco interesse por parte dos pesquisadores no assunto, o Brasil é um país que importa historicamente muitas políticas e, mais recentemente, passou a também exportar modelos para todo o mundo, como é o caso, por exemplo, dos programas Fome Zero, Bolsa Família (FARIA, 2018), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e instrumentos como as compras públicas e as políticas territoriais (SABOURIN; GRISA, 2018).

Transferência de políticas públicas é o “processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5). Além disso, neste processo podem estar envolvidos burocratas, empreendedores políticos, *experts*, grupos de interesse (DOLOWITZ; MARSH, 2000), e sua ação pode ocorrer em múltiplas escalas (MCCANN; WARD, 2012).

No decorrer do longo histórico deste campo de pesquisa, diversos conceitos foram cunhados para explicar como e por que o processo de difusão de políticas ocorre. Mapeando esta diversidade, Graham, Shipan e Volden (2012) encontraram 104 termos na bibliografia específica que capturariam fundamentalmente quatro processos de difusão de políticas: ‘aprendizagem’, ‘competição’, ‘coerção’ e ‘socialização’.

A aprendizagem (*learning*) é o processo por meio do qual os Estados observam as tomadas de decisão de outros territórios, baseando a solução de seus problemas naquelas bem-sucedidas que foram observadas, como se as outras nações fossem um laboratório. Porém, este aprendizado não é algo simples, uma vez que alguns elementos que possibilitam o sucesso de uma política em determinado país podem não estar presentes em outros países, dificultando a percepção sobre os elementos centrais que devem ser captados (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012).

Neste sentido, embora a literatura indique que a adoção de uma política aumenta a probabilidade de ela ser transferida para outros países, existem exceções, sendo possível, inclusive, que a implementação de um programa por um governo reduza sua possibilidade de ser adotado em outra nação. Mesmo existindo casos de políticas com resultados negativos que

foram difundidas, esta dinâmica normalmente ocorre com a mudança radical da proposta na chegada ao novo destino (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012).

Mas o aprendizado não é a única forma de interação entre os governos, eles também competem entre si, seja por taxas básicas de juros, pela receita oriunda do turismo ou condições econômicas mais atraentes. Porém, esta competição pode, em alguns casos, adquirir um contorno prejudicial aos Estados, podendo resultar, por exemplo, em guerras comerciais entre eles. A competição, em relação ao aprendizado, tende a ser estruturada sobre interações estratégicas entre os governos, e não realizada com base em atores passivos e na adoção antecipada de medidas, como no caso da aprendizagem (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012).

O terceiro mecanismo que Graham, Shipan e Volden (2012) apresentam como centrais e representantes da ampla gama de conceitos presentes na bibliografia sobre difusão de políticas (OLIVEIRA; FARIA, 2017; DOLOWITZ; MARSH, 2000; PECK; THEODORE, 2015; SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2008; entre outros) é a coerção, que pode ser compreendida como o processo por meio do qual certos atores tentam impor suas preferências políticas – muitas vezes problemáticas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 1984) – a um governo, na tentativa de solucionar um problema específico da maneira que estes julguem ser mais apropriada (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012). A coerção também é apontada por Kingdon (1984) como elemento importante na formação de grupos de interesse que defendem propostas ou promovem novos itens da agenda. No entanto, estes grupos possuem uma particularidade em sua atuação, eles geralmente não realizam promoção positiva das ideias, mas sim focam em bloqueio negativo.

Quando relacionamos com a difusão de políticas, podemos distinguir dois grupos de migrações. O primeiro é aquele que é resultado de uma coerção, o que configura uma mobilidade heteronômica, que compreende decisões impostas por forças externas. Este modo de transferência resulta da ação do poder coercitivo, que por sua vez requer um grande componente energético. Por outro lado, existe a forma de migração autônoma, resultado de uma escolha deliberada e, conseqüentemente requer um componente energético muito menor (RAFFESTIN, 1980).

A coerção pode ser aplicada de duas formas. O primeiro modo é a aplicação da coerção ocorrendo de forma horizontal, ou seja, quando um governo utiliza poder assimétrico para pressionar outro Estado, na expectativa de que este realize mudanças políticas específicas. A segunda forma de coerção é a vertical, que se dá por meio de atores que não constituem o governo específico que irá possivelmente adotar a política em questão, e podem

pressionar para que este modelo seja adotado. Em nível doméstico o ator coercitivo pode ser o governo nacional, ou em escala global, pode ser uma organização supranacional, como por exemplo, a União Europeia forçar seus membros a adotarem medidas de austeridade, ou as Nações Unidas ao aprovar acordos, convenções e resoluções. Portanto, a coerção é uma medida que visa transformar políticas (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012).

A assimetria de poder, por sua vez, é um elemento central na compreensão da difusão de políticas públicas de forma coercitiva (RAFFESTIN, 1980; GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012). O poder se manifesta por meio das relações, as quais podem ser divididas entre simétricas, responsáveis pela diferença, onde o crescimento de uma organização não se dá em detrimento de outra, e dissimétricas, equivalentemente relacionadas à homogeneidade, à destruição do Outro em benefício próprio. As relações que, normalmente, assumem um caráter dissimétrico, ou seja, onde as trocas não são equivalentes, são o ponto de origem do poder. Este último, por sua vez, recorre à coerção em contrapartida à influência, que se relaciona à persuasão, pois se baseia na aplicação de sanções físicas. Ainda é possível destacar uma distinção entre o poder remunerador, que age controlando os recursos materiais e o poder normativo, manipulador dos recursos simbólicos (RAFFESTIN, 1980).

Como o poder é passível de ser mobilizado, pode-se defini-lo pela combinação de energia e informação, que varia em uma proporcionalidade inversa. Tal distinção implica na compreensão de que o poder é transmutável. Energia e informação juntas produzem trabalho, ao qual o poder enraíza-se que permite a transformação, seja da natureza ou das relações sociais. É possível a transformação de energia em informação, assim como a segunda permite que a primeira seja liberada. Assim sendo, a energia, por sua vez, pode ser compreendida como força. Não por acaso as formas de migração coercitivas estão amparadas por forte componente energético (RAFFESTIN, 1980).

Como quarto e último processo de difusão de políticas, a socialização é um processo que tem por objetivo a indução de atores em direção a normas e regras comunitárias e sua essência reside no fenômeno de alterar as preferências daqueles que influenciam no processo de tomada de decisão. Enquanto a coerção possui uma capacidade de alteração rápida na política, a socialização pode produzir mudanças de forma mais lenta, no entanto, as oriundas da segunda podem ser mais estáveis e alcançar resultados mais sólidos a longo prazo. Esta condição pode ser encontrada uma vez que o que é alterado são os pressupostos (normas e preferências) dos tomadores de decisão, produzindo, portanto, resultados mais perenes (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012).

Além das interações entre os países, Dolowitz e Marsh (2000) destacam quatro graus de transferência das políticas. O primeiro refere-se à cópia, que é a transferência completa de todas as variáveis envolvidas; no outro extremo, a inspiração é uma menção que, no país destino, apenas remete a poucos elementos da origem; no meio deste gradiente os autores apontam a emulação, ou seja, a transferência de conceitos que estruturam uma política; e, mais próximo da inspiração, a combinação, que une elementos de distintos modelos.

Os estudos que observam como as políticas públicas migram entre territórios são diversos e possuem diferentes tradições e abordagens. Analisando a bibliografia sobre o tema é possível destacar pelo menos três tradições principais que trabalham sobre a transferência de políticas de um país a outro. Cada uma nomeia o processo de uma forma, sendo conhecidas como transferência, difusão e circulação. Embora a terminologia em si possa variar, estes processos estão focados, em relações semelhantes, onde:

o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente), é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5, tradução nossa).

Desta forma, nos debruçaremos sobre cada uma destas três linhas de pesquisa que estudam as políticas públicas internacionais (circulação, difusão e transferência), visando destacar seu histórico, principais expoentes, além de suas características centrais, potencialidades e inabilidades.

3.2. - ANÁLISE GERAL DA IMPLANTAÇÃO DO EMAP COMO POLÍTICA, PROBLEMAS E POLÍTICA PÚBLICA

Quando foi à Costa Rica, Helder já atuava na gestão de unidades de conservação em Teodoro Sampaio, SP. Isso lhe conferiu conhecimento acerca dos dilemas do gerenciamento destas áreas, e buscou, em solo estrangeiro, novas perspectivas. Uma vez no CATIE, não abandonou seu ponto de vista, mas foi influenciado pelo contexto e paradigmas costarriquenhos. Esta condição faz com que o EMAP não seja uma ferramenta inteiramente brasileira, sendo submetida ao processo de transferência para que fosse utilizado no estado de São Paulo.

3.2.1 Contexto

Desde 1945, encontram-se áreas protegidas na Costa Rica. Deste momento em diante, foram crescentes os esforços do país no sentido da preservação do meio ambiente. Em 1955 foi criado o Instituto Costarriquenho de Turismo, juntamente à criação de dois parques nacionais nos vulcões de Turrialba e Irazú. Posteriormente foi criado o Departamento de Parques Nacionais com a promulgação da Lei Florestal, em 1969. A partir deste ano iniciou-se um momento propício para a expansão das áreas protegidas (MINAE; IUCN, 2006).

O Serviço de Parques Nacionais foi criado em 1977, fortalecendo ainda mais a consolidação das unidades de conservação, sendo que foi naquela década que se criou a maioria dos parques nacionais na Costa Rica. Posteriormente esta divisão foi integrada ao Ministério de Recursos Naturais, Energia e Minas (MINAE; IUCN, 2006).

A partir de 1989, já com esta nova configuração do ministério costarriquenho, que conferiu mais força ao serviço de parques, o conceito de Área de Conservação começou a entrar em evidência enquanto figura administrativa que permitiria concentrar os esforços de gestão das áreas protegidas e de proteção da biodiversidade, sob uma perspectiva territorial. Após constante desenvolvimento da área ambiental na Costa Rica, foram unidos o Serviço Nacional de Parques, a Direção Geral Florestal e a Direção Geral de Vida Silvestre, em um processo que se iniciou em 1995, sendo concluído com a promulgação da Lei de Biodiversidade, em 1998 (MINAE; IUCN, 2006).

Naquele momento a Costa Rica funde as competências florestal, de vida silvestre, áreas protegidas e sistemas hídricos, assim como unifica territorialmente as áreas de conservação e 83 órgãos entre governo, sociedade civil, ONGs e comunidade científica, criando o Sistema Nacional de Áreas de Conservação, em 1995. Este novo órgão tem por princípio a gestão descentralizada e participativa, esta última em evidência na declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, poucos anos antes (DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, 1992).

O Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Costa Rica (SINAC), possui muitas semelhanças com o Sistema e Unidades de Conservação do Brasil (SNUC). Ambos prezam pelo respeito à vida em todas as suas formas, apresentam elementos estratégicos importantes para o desenvolvimento social, econômico e cultural dos países e, sobretudo, conservam porções indivisíveis do território. Embora o SINAC tenha sido criado cinco anos antes do SNUC, ele foi regulamentado apenas no ano de 2008 (COSTA RICA, 1998; 2008; BRASIL, 2000).

Ambos os sistemas de gerenciamento de unidades de conservação possuem relação direta com artigos específicos das constituições políticas de seus países (COSTA RICA, 1949; BRASIL, 1988). No caso da Costa Rica a referência se dá ao artigo 50 de sua constituição política (1949), o qual garante que:

El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho (COSTA RICA, 1949, art. 50).

A constituição brasileira prevê que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, art. 225).

Analizando ambas as definições, é possível constatar que possuem grandes semelhanças, ambas preveem a garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado, legitimam o Estado e a coletividade no sentido de defendê-lo e preservá-lo. A definição brasileira aponta alguns detalhes que não estão explícitos na constituição costarriquenha, como a necessidade de considerar que a preservação do meio ambiente se dá para as presentes e futuras gerações, elemento que veio a ser central na Declaração do Rio (DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, 1992). Este princípio de proteção, embora não presente na constituição, passou a ser considerado nas legislações ambientais daquele país como, por exemplo, na Lei Orgânica do Ambiente (COSTA RICA, 1990), Lei Florestal (COSTA RICA, 1996) e Lei da Biodiversidade (COSTA RICA, 1998). Esta última foi a responsável pela consolidação legal do SINAC, em seu artigo 22.

Dada a diferença de aproximadamente 50 anos entre as constituições, o país da América Central mostra ter criado uma visão acerca da importância da natureza bastante cedo. Vale destacar que a Constituição Federal do Brasil de 1946 (três anos antes do que a costarriquenha) apenas previa que: “as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público” (BRASIL, 1946, art. 175). Os mesmos princípios foram mantidos na ilegítima constituição de 1967, que previa proteger: “as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas” (BRASIL, 1967, art. 172). Ambas abordam o meio ambiente

por uma perspectiva utilitarista e sem a profundidade das atuais constituições do Brasil e da Costa Rica.

A Costa Rica não apenas possui uma estrutura jurídica que sustenta a qualidade do meio ambiente, como também é um dos países latino americanos que possui maior cobertura relativa do território por unidades de conservação. Aproximadamente 26% de sua área é protegida, enquanto no Brasil aproximadamente 18% de seu território é coberto por UCs (ELBERS, 2011; MMA, 2019).

Portanto, o contexto no qual a Costa Rica está inserida desde a década de 1950, fez dela não somente uma referência internacional para políticas públicas ambientais, mas transformou-a em um país exportador de modelos de políticas públicas ambientais (MATTOS; HERCOWITZ, 2009). Neste sentido, muitos países passaram a buscar este destino para intercâmbios e acordos de cooperação para conhecer sua realidade e trocar experiências. Entre 1989 e 1993, quando Faria realiza seu intercâmbio, ele se dirige a um conceituado centro de estudos ambientais. Desta forma, sua pesquisa se deu no sentido da aprendizagem (*learning*) de experiências na Costa Rica (país de origem) e, posteriormente, transferência (cópia) e adaptação destes conhecimentos no Brasil (país destino), de um modelo de política pública.

Desta forma, Faria transferiu um modelo de política pública para o Brasil, uma perspectiva sobre a gestão ambiental de unidades de conservação. Sua permanência na Costa Rica foi essencial, pois lá ele desenvolveu uma ferramenta de avaliação de áreas protegidas, criando repertório para as próprias experiências locais. Portanto, a transferência, neste caso, não se trata de um processo unilateral onde a ideia saiu de um país em direção ao outro, somente. Os conceitos de gestão de UCs apreendidos por Faria no Brasil circularam internacionalmente e contribuíram para pesquisa acadêmica costarriquenha. Do mesmo modo, o arcabouço teórico-metodológico capturado pelo pesquisador no CATIE circulou e pôde contribuir, posteriormente, para a gestão ambiental paulista.

As ideias não somente circularam internacionalmente, como foram rearranjadas em diferentes contextos. Considerando que às ideias são atribuídas temporalidade e territorialidade (RAFFESTIN, 2008), as reflexões de Faria somente puderam ser desenvolvidas neste lugar e tempo específicos, assim como qualquer outra. E mais do que isso, as ideias remetem a espaços e tempos específicos; são um recorte temporal e territorial. Da mesma forma que “a paisagem é o resultado de uma acumulação de tempos” (SANTOS, 1978, p. 38), as memórias são como fotografias de uma realidade que já não está mais presente, mas que deixou marcas. Assim sendo, Faria carregou consigo, após o processo de transferência, lembranças de determinados tempo e território específicos. Então, anterior à

adaptação local (no país destino) do modelo, os conceitos de gestão foram recombinaados, somados e transformados.

Com isso, esta pesquisa mostrou que o processo de transferência de políticas é mais complexo do que o trazido por grande parte da literatura. A difusão de instrumentos, neste caso, não foi apenas um processo unidirecional, mas envolveu trocas recíprocas entre os países, sobretudo por se envolver a academia e uma grande permanência (2 anos e três meses) do ator central na Costa Rica.

A transferência de ideias no caso EMAP foi claramente marcada pelo componente comunicacional, isto é, sua principal característica foi a transmissão de informações. Certamente, neste processo, também ocorreu a circulação (de bens e seres), uma vez que Faria deslocou-se de um país a outro, assim como sua tese em formato impresso, que não deixa de ser um bem circulando. Embora as informações sejam o elemento central, não é possível ignorar que estas ideias só foram possíveis atreladas a um contexto específico. Ou seja, sem o deslocamento de pessoas e bens, esta ideia não teria sido possível.

Por sua vez, a dependência da circulação tende a atrasar o processo de transferência, que seria quase imediato e praticamente independente das distâncias territoriais, se dependesse apenas dos mecanismos de transmissão de informações, como redes de e-mail ou repositórios digitais interconectados. Entretanto, esta lacuna temporal não mostrou impactar de forma significativa a entrada na agenda do EMAP, no Parque Estadual Morro do Diabo. Sua adoção ocorreu apenas em 2004, 11 anos após a conclusão da pesquisa de mestrado que o desenvolveu.

O processo de transferência ocorreu, de fato, no ano de 1993, e a partir daí passou a ser transformada, na tentativa de adaptar o instrumento à realidade local (país destino), além de aperfeiçoar alguns elementos. As transformações ocorreram de forma lenta e gradual, sendo que após transferido, a primeira transformação do EMAP foi sua tradução para língua portuguesa, sendo publicado na revista do Instituto Florestal, em 1995 (FARIA, 1995).

Comparando as duas versões deste modelo, ambas partem da mesma definição do que é manejo de áreas protegidas, sendo “o conjunto das ferramentas, ações e fatores que dão como resultado o melhor uso e permanência dos recursos naturais e insumos introduzidos na área, objetivando o alcance dos seus objetivos de manejo” (FARIA, 1993, p. 13; 1995, p. 36). Em relação aos objetivos e aos indicadores da avaliação, é possível concluir que se trata do mesmo instrumento. Este momento marca a difusão do EMAP para o território brasileiro.

CONCLUSÕES PARCIAIS

O processo de difusão do EMAP se diferenciou das formas descritas pelos primeiros estudos sobre transferência de políticas públicas, nos quais eram iluminadas, sobretudo, as relações entre Estados-nação (MCCANN; WARD, 2012; STONE, 2004).

A adoção de um instrumento de gestão ambiental que vise avaliar como uma unidade de conservação é manejada possui diversas implicações. Além dos resultados mais diretos e evidentes, que consistem, propriamente, nos resultados acerca da forma como é executado o manejo, quais seus principais desarranjos e potencialidades, é possível destacar outras implicações decorrentes de tal uso. Ao ser realizada a avaliação da efetividade de manejo pelo EMAP, o gestor de cada área protegida será submetido a questões específicas, que abordam temas rotineiros destes espaços e que podem ocasionar problemas para a gestão. Desta forma, o conjunto de elementos presentes no questionário poderá influenciar a atuação do gestor em momentos futuros, uma vez que este, influenciado pelos problemas diagnosticados na UC, agirá principalmente na direção das questões colocadas pelo instrumento. Portanto, as ferramentas de avaliação do manejo, em geral, e especificamente o EMAP, possuem o caráter de orientar as ações de manejo e a tomada de decisão, sendo que avaliações periódicas têm a capacidade de transformar o manejo, que poderá passar a se adaptar em função do instrumento de avaliação (PADOVAN, et al., 2002).

CONCLUSÕES – ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DE MANEJO: EMAP

Empreendedor político, a junção dos três fluxos e a abertura de uma janela de oportunidade.

Helder Henrique de Faria foi, do ponto de vista técnico, o criador do instrumento e responsável por grande parte de suas alterações. Politicamente ele atuou como empreendedor, sendo responsável pela dinâmica do EMAP na agenda de governo. Seu posicionamento oscilou, alternando entre governo e academia, o que é comum: na academia se tem liberdade para pensar, propor, analisar, mas não tem que implementar. Seu êxito na junção dos fluxos se deu com a troca de gestão no PEMD. A nova gestora (Andréa Pires) legitimou a atuação de Faria (que possuía conhecimento especializado sobre o assunto), acolhendo sua ideia, o que

permitiu a implementação do EMAP no parque. Dentre os dois grupos em que Kingdon (1984) classifica os empreendedores, Faria ocupa o segundo: da promoção de valores. Ele defende um modelo de política pública que claramente carrega toda sua visão sobre a gestão de unidades de conservação, e seu objetivo é difundir esta perspectiva.

Indicadores são utilizados para dimensionar a magnitude de um problema já definido anteriormente. Neste sentido, a importância de se avaliar a efetividade do manejo no PEMD já estava posta antes da adoção do EMAP, caracterizando a definição dos problemas (*problem stream*). Em relação à elaboração de políticas públicas (*policy stream*), responsável pela definição da alternativa a ser utilizada, a atuação de Helder de Faria na coordenação regional das UCs permitiu que o EMAP fosse escolhido. Uma vez que este fluxo estava pronto para se juntar aos demais quando uma alternativa foi especificada, a posição de Faria foi mais relevante do que o debate entre possibilidades. O processo político (*political stream*) foi caracterizado, no PEMD, principalmente pela atuação de grupos de interesse, sendo fundamental a atuação de Faria e Andréa Pires. Estes três fluxos foram acoplados pelo empreendedor de políticas, abrindo, então, uma janela de oportunidades na qual o EMAP foi implementado no PEMD.

Entre 1993 e 2004, Faria não encontrou uma janela de oportunidade aberta para implementar o EMAP. Neste período ele não atuou no PEMD, participando de projetos em diversas outras cidades. Foi um longo período do EMAP fora do governo, no entanto, ao encontrar uma possibilidade de ser inserido na agenda de governo, o instrumento lá permaneceu até os dias de hoje, sendo sua utilização mais recente no PESM em 2018/2019.

Tanto para transferência do EMAP como para sua entrada na agenda, Helder de Faria foi um ator fundamental. Ele pode ser classificado como um empreendedor político do processo, de acordo com a definição de Kingdon (1984). Investiu seu tempo e esforço no sentido de fazer com que pessoas importantes no fluxo político prestassem atenção em sua proposta. Sobretudo para adoção do EMAP no PEMD, onde ele foi a peça fundamental, uma vez que era coordenador das UCs da região e conseguiu inserir sua ideia naquele parque. Foi igualmente importante na definição do instrumento de avaliação da efetividade de manejo no Painel da Qualidade Ambiental, onde definiu, após o tema ganhar importância na agenda, qual seria a metodologia utilizada para avaliar as UCs paulistas, escolhendo o EMAP.

Por outro lado, no PESM, Faria não assumiu diretamente o papel de empreendedor. Sua importância se deu no sentido de ter colocado em evidência o EMAP em momentos anteriores (Manual WWF/IUCN, PEMD e PQA) e o fato de ocupar um cargo no Instituto Florestal, que influenciou sua adoção no Parque Serra do Mar. Entretanto, a equipe que atuou

como empreendedora para a adoção deste instrumento foi o grupo de trabalho formado na FF com o intuito de escolher dentre as ferramentas disponíveis.

Dois princípios do modelo teórico da lata de lixo (*garbage can model*) (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), explicam em parte a evolução do EMAP dentro dos órgãos ambientais do estado de São Paulo. O primeiro são as tecnologias pouco claras, pois em alguns momentos (sobretudo na segunda aplicação do PQA, em 2010), os técnicos, que muitas vezes não conheciam com clareza os processos organizacionais, agiram por tentativa e erro, adaptando o instrumento às limitações conjunturais que encontraram e apreendendo com as experiências pretéritas (HALL, 1993; SHIPAN; VOLDEN, 2008). Em segundo lugar, tem-se a participação fluida, já que Helder de Faria, principal empreendedor nos processos de entrada na agenda e transferência, ocupou diferentes posições, como pesquisador na academia, no Instituto Florestal, técnico, gestor e coordenador de UCs. Este multiposicionamento de atores tende a tornar fluido os limites de cada organização. Vale destacar que para seu sucesso foi fundamental a publicação de artigos, participação em eventos e utilização do instrumento por terceiros, colocando-o em evidência.

A abertura da janela de oportunidade para a adoção do EMAP foi a troca de gestores no PEMD, abrindo espaço para que fosse utilizado este instrumento, com Andréa Pires assumindo o cargo, juntamente ao mesmo tempo que Helder de Faria era coordenador das UCs da região. Este momento coincidiu com a conclusão do doutorado de Faria (2004), sendo uma ocasião em que esta ferramenta estava em evidência e havia sido recém-reavaliada pelo pesquisador.

Outro aspecto importante foi a decisão do então novo secretário de Meio Ambiente de São Paulo, Francisco Graziano (2007-2010), de ampliar o Relatório de Qualidade Ambiental, publicado desde 1989, adicionando a avaliação de novos parâmetros e, no plano da produção de discurso, renomeando-o para Painel da Qualidade Ambiental. Neste novo documento técnico, a avaliação das áreas protegidas ganhou espaço e, conseqüentemente, seu manejo também pôde ser estudado. A escolha de um instrumento com este fim se fez necessária, porém o tempo de definição era curto, e a adoção do EMAP ocorreu por ser uma solução pronta (KINGDON, 1984), presente na agenda de governo. Este momento marca a emergência de um instrumento e a sua migração na escala de implementação.

Durante aproximadamente seis meses, Helder de Faria ocupou a posição de gerente de Interior da Fundação Florestal em São Paulo, período que coincidiu com a estruturação do Painel da Qualidade Ambiental. Portanto, a presença de um empreendedor do EMAP com influência na tomada de decisão, favoreceu a escolha deste instrumento, em detrimento de

outras possibilidades. Vale destacar que outras alternativas como RAPPAM ou *Tracking Tool*, não estavam igualmente disponíveis como soluções, dada esta configuração de atores no órgão ambiental.

Instrumentação

Orientando a reflexão de instrumentação a partir das teorizações de Lascoumes e Le Galès (2004), o funcionamento do EMAP, enquanto instrumento da ação pública, direcionou recursos (tempo, dinheiro etc.) em alguns sentidos específicos, principalmente em direção à resposta do questionário, que requer mobilização de pessoas e informações para ser executada. De forma menos direta, ao ser aplicado em unidades de conservação, a representação do problema contida na estrutura do instrumento passou a orientar gestores em direção a um conceito específico de gestão. Esta afirmação não pode ser generalizada, porém em alguns casos é verdadeira e o exemplo mais direto é o Parque Estadual Morro do Diabo. Durante a gestão de Andréa Soares Pires (2004-2012) o EMAP foi utilizado e claramente tornou mais visível e previsível a atuação da gestão, além de orientar as ações de manejo da área, que passou a ficar mais voltada às definições de gestão ambiental presentes no instrumento.

Desta forma, os instrumentos (re)organizam relações de poder, dada sua autonomia relativa. Sendo a instrumentação referente ao poder exercido pelos procedimentos técnicos (neste caso, de avaliação da efetividade de manejo), a avaliação continuada (no PEMD ocorreu entre 2004 e 2016 e no PQA de 2009 a 2011) pode ser observada sob o aspecto da coerção, onde alguns atores conseguiram impor suas preferências políticas para solucionar, da forma que julgaram mais apropriada um problema por eles percebido (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012). Estes atores, no PEMD, realizaram promoção positiva das ideias. Outro aspecto que necessita ser observado é o da disciplina; o poder produz verdades, e esta verdade pode ser compreendida como o instrumento de avaliação impondo e produzindo sua verdade à gestão. Neste sentido, a avaliação inserida na rotina da UC tende a disciplinar o gestor e a fabricar uma atuação imposta pelo instrumento (FOUCAULT, 1975).

Formulação do problema e especificação de alternativas

Sendo a estrutura do EMAP um conjunto de indicadores, estes não foram utilizados para determinar a existência do problema, que é a necessidade de se avaliar a efetividade do manejo de unidades de conservação. Esta foi uma questão anterior, que influenciou sua implementação nos três casos estudados. O EMAP foi utilizado, portanto, para dimensionar a magnitude do problema, que já estava posto como tal na agenda de governo. Desta forma, este instrumento, como esperado, não colocou nenhuma questão na agenda, e sim foi consequência da abertura de uma janela de oportunidade. Por outro lado, a análise deste instrumento pode indicar rupturas na orientação das políticas (HALL, 1986), sendo importante observar a adoção de instrumentos como indicadores de outras transformações, algumas vezes menos visíveis.

O processo de especificação de alternativas ocorreu aqui confirmando a teoria de Kingdon (1984). Os altos cargos possuíam maior capacidade de alterar a agenda, adicionando a questão da necessidade de avaliação da gestão do manejo de UCs. Entretanto, a escolha da alternativa a ser utilizada para este fim ficou a cargo de técnicos/burocratas, que responderam à agenda de seus superiores, selecionando uma opção técnica viável. Isso fica evidente no caso do Painel da Qualidade Ambiental, onde em um alto cargo, Francisco Graziano, Secretário de Meio Ambiente de SP (2007-2010), alterou a agenda do estado e ampliou a prática avaliativa, criando a necessidade de um instrumento para caracterizar o manejo das unidades de conservação. Helder de Faria que, naquele momento, ocupava uma posição técnica, foi o principal responsável por avaliar as opções (não igualmente) disponíveis e propor um modelo inspirado no EMAP.

Alguns técnicos possuem a característica de trabalhar diariamente em ideias que poderão subsidiar políticas. Faria não passou a buscar uma alternativa após as possibilidades surgirem, esta já estava pronta desde 1993. Sendo que ficou à espera de possibilidades para que pudesse ser implementada. Sua presença na gestão de UCs em 2004 foi fundamental para a adoção deste modelo no PEMD, assim como a troca de gestão do parque. A nova gestora, Andréa Pires, auxiliou para que se criasse uma condição propícia para a adoção deste instrumento. A presença de Faria em 2009 na gerência de unidades de conservação propiciou seu encontro com Francisco Graziano, quando pôde apresentar a ele sua alternativa. Estas duas experiências contribuíram para colocar a ferramenta em evidência, o que, aliado ao fato de Faria ser pesquisador do IF em 2018 e a projeção internacional que teve o instrumento,

favoreceu a adoção do EMAP no PESM, em 2018. Portanto, as posições ocupadas por alguns atores em momentos específicos foram elemento essencial para a escolha e posterior implementação do EMAP enquanto instrumento para a avaliação da efetividade de manejo em São Paulo.

Enquanto alternativa selecionada, o EMAP foi aplicado sob diferentes concepções (PEMD, PQA e PESM). Nas aplicações que ocorreram nos dois Parques Estaduais, ele se mostrou excessivamente complexo, extenso e de difícil aplicação, necessitando a ação direta de técnicos nas unidades. Sua versão mais simplificada, que pôde ser aplicada remotamente, endereçando o questionário a algum representante local da UC, se mostrou muito eficiente, considerando o resultado da avaliação. Neste sentido, embora o grau de detalhamento do resultado oriundo da aplicação simplificada seja menor, considerando a facilidade e qualidade do resultado final, este desenho do instrumento mostra-se eficiente e uma boa opção para aplicações em larga escala e com tempo e recursos financeiros escassos, o que é uma realidade para a gestão ambiental no Brasil.

Comunidades políticas

A influência do posicionamento de determinados atores para a definição de alternativas afasta esta escolha de um processo racional. A preferência de um burocrata por instrumentos específicos afeta a disponibilidade dos instrumentos, uma vez que a disputa entre distintos modelos tende a ser desigual. Neste contexto, o EMAP foi submetido, ao longo do tempo, a recombinação de seus fundamentos, o que é esperado dos processos de evolução de políticas (KINGDON, 1984). Conforme foi visto em capítulos anteriores, as versões do EMAP sofreram alterações que foram baseadas no contexto e nos aprendizados retirados das experiências anteriores. Ou seja, seus elementos foram sendo recombinaados ao longo do tempo, dando forma às suas concepções atuais.

Observando sob a óptica dos empreendedores, papel claramente assumido por Faria, este se destaca por uma característica específica deste grupo, que é a de possuir expertise em determinado assunto. Conhecido na FF como “Helder dos indicadores”, cultivou, pelo seu conhecimento, legitimidade, confiança do grupo e capacidade de ser ouvido pelos tomadores de decisão. Com isso conseguiu inserir a solução que carregava consigo no processo político (KINGDON, 1984).

Com uma solução pronta, Faria aguardou a abertura de uma janela de oportunidade para que pudesse implementar suas ideias. Quando a janela de oportunidades foi aberta, Faria, enquanto empreendedor, foi responsável pelo acoplamento dos três fluxos (problemas, políticas públicas e política). A atuação de Faria e Andréa Pires concentrou-se no PEMD, aumentando a importância do tema da avaliação no parque. Com a rotação dos cargos, Andréa Pires assumiu a gestão no Morro do Diabo, enquanto Faria era coordenador regional das UCs. Com isso, houve grande influência na escolha dos problemas e das soluções (KINGDON, 1984), no sentido de se avaliar a efetividade de manejo do parque.

Neste caso, o conceito da sopa primordial não nos ajuda a explicar muitas coisas, uma vez que Faria, enquanto criador do instrumento, estava disposto a aplicá-lo, necessitando apenas de uma oportunidade onde houvesse a percepção do problema para o qual ele possuía a solução. Portanto, não havia ideias disputando a escolha. Entretanto, isso não exclui o acoplamento do fluxo das políticas públicas.

Diferentemente, a ideia da sopa primitiva pode ser utilizada para compreender o processo de escolha do EMAP no PQA ou no PESM, mesmo que o instrumento já estivesse presente na agenda de governo. Isso indica que este conceito também auxilia na compreensão de processos que ocorrem posteriormente à formação da agenda. Em ambos os casos, diversos instrumentos estavam em disputa, sendo que um deles foi escolhido por influência da atuação do empreendedor (no PQA) e do convencimento das comunidades de especialistas (nos dois casos), por meio da circulação de artigos, conversas, formulação de propostas e também pelo fato de este instrumento já estar inserido na agenda de governo, mesmo que ele disputasse com outros que também estavam. Ou seja, estas ideias passaram pelo processo de amolecimento (KINGDON, 1984), onde o instrumento foi adaptado e transformado, com o objetivo de atender às necessidades conjunturais.

Portanto, a atuação de Helder de Faria, que culminou na junção dos três fluxos, abriu uma janela de oportunidade, que foi aproveitada no Parque Estadual Morro do Diabo para implementar o EMAP. Este foi aproveitado por 12 anos, sendo sua utilização descontinuada em 2016. Ou seja, o período em que foi utilizado coincidiu exatamente com o período de gestão de Andréa Pires (2004-2016), demonstrando forte dependência desta ferramenta com a gestão da unidade. O fato de ter sido interrompido em 2016, no entanto, não marca sua saída da agenda de governo. Voltou a ser utilizado no Parque Estadual Serra do Mar em 2018, evidenciando a dinâmica do instrumento no governo.

O fluxo da política teve papel determinante na adoção da ideia, sendo que a união do *ânimo social* e a *rotação administrativa/legislativa* exerceram maior efeito no processo de

entrada na agenda (KINGDON, 1984). Mas apenas isso não foi suficiente, é fundamental observar a atuação dos empreendedores de política, uma vez que estes desempenham o papel de tentar unir os três fluxos. Esta pesquisa permitiu identificar os empreendedores de políticas (tanto no nível técnico quanto no nível decisório) que atuaram na união dos três fluxos e favoreceram a abertura da janela de oportunidade para esta ideia.

Difusão do instrumento EMAP

Enquanto Cifuentes e Izurieta foram responsáveis pela difusão deste modelo de política para outros países caribenhos e sul-americanos, Faria possibilitou a migração para o Brasil. A publicação do manual elaborado por Cifuentes, Izurieta e Faria (2000), chancelado pela WWF e IUCN influenciou a formação da agenda de governo nos três casos em que o EMAP foi adotado no estado de São Paulo, mas sobretudo no Parque Estadual Serra do Mar, onde Helder de Faria não esteve presente no processo de escolha do instrumento. A publicação internacional conferiu maior visibilidade auxiliando a promoção desta ferramenta.

De forma direta, a atuação do Helder de Faria, enquanto técnico e gestor dentro do Instituto Florestal, foi fundamental para a implementação do EMAP tanto no Parque Estadual Morro do Diabo quanto no Paineis da Qualidade Ambiental. Isso porque foi responsável pela escolha do instrumento em ambos os casos. Já no PESM, sua atuação foi indireta, uma vez que os técnicos responsáveis pela adoção deste modelo foram influenciados: a) pela possibilidade de obter colaboração técnica com um especialista na ferramenta, integrante dos quadros do IF; b) pela projeção internacional do instrumento; e c) por ter sido utilizado anteriormente no estado de São Paulo (FARIA, 2019). Desta forma, no PQA o contexto executivo estadual foi fundamental para a adoção do instrumento. No PEMD foi a rotação administrativa (com entrada de Andrea Pires na gestão do parque) e no PESM foi consequência de ação do Ministério Público.

Nesta pesquisa, nos preocupamos com a forma como ocorreu este processo, quais vetores influenciaram a circulação deste modelo de avaliação do manejo de unidades de conservação. A influência da Costa Rica foi indireta, não atuando ativamente para que este instrumento fosse difundido internacionalmente. Portanto, esta dinâmica se deu por intermédio de alguns elementos centrais: a) transferência de pessoas de um país ao outro; b) atuação de organizações internacionais na chancela de documentos (WWF e IUCN); e c) transferência de

dispositivos técnicos (tese de mestrado, outros documentos, assim como informações por meio das redes internéticas).

Portanto, foi fundamental para a transferência do EMAP o trânsito de indivíduos entre diversas instituições. Este instrumento é um exemplo claro de um modelo acadêmico que foi transferido e implementado como política pública. Assim sendo, este trabalho destacou a importância da circulação entre universidades e governos, na transferência, formulação e implementação de políticas públicas.

Desta forma, destaca-se a importância da atuação de atores locais neste processo, que voluntariamente buscaram novos conhecimentos, transferindo-se para outros países. Portanto, o protagonismo foi interno ao país receptor, em um ciclo de ida a um sistema político distinto, aprendizado de conhecimentos acerca de novos arranjos administrativos, ideias, modelos de gestão ambiental e instituições.

Raffestin (1980) destacou que com o advento das novas tecnologias como redes internéticas e telefônicas, a velocidade de comunicação se tornou imensamente superior à de circulação, reduzindo, assim, as distâncias relativas. Como o conteúdo desta transferência de um modelo de política pública é majoritariamente informacional, talvez devesse ter ocorrido em um tempo muito curto. Entretanto, a necessidade de circulação de bens e pessoas atreladas a este processo, fez com que a velocidade fosse reduzida. Com isso, os processos de transferências de políticas públicas tendem a não assumir pontos extremos entre rápido ou lento, localizando-se mais em posições intermediárias, por frequentemente depender do deslocamento de pessoas para outros países.

Em cada uma das três aplicações do EMAP, o modelo foi reajustado. Tais transformações foram fruto do aprendizado baseado nas experiências anteriores, políticas públicas vigentes em cada momento, escala de aplicação e organização interna dos órgãos ambientais. As principais transformações foram percebidas após o período de evolução local do instrumento. De acordo com a tipologia elaborada por Dolowitz e Marsh (2000), é possível classificar que as experiências de avaliação da efetividade de manejo em São Paulo foram inspiradas (no caso do PQA e PESM) e copiada (no caso do PEMD), do modelo concebido na Costa Rica em 1994.

A comparação entre os momentos em que o EMAP foi utilizado no estado de São Paulo, permitiu esclarecer os elementos da difusão e da evolução deste instrumento da política ambiental paulista. Este foi um caso em que as relações individuais assumiram posição determinante, tanto no processo de transferência, como na entrada e dinâmicas internas na agenda de governo. Isso se deu mediante o multiposicionamento de um ator específico

(Helder de Faria), que assumiu frequentemente posições na academia, como pesquisador e no Instituto Florestal como técnico, gestor e pesquisador. Portanto, ocupou a posição de mediador e transmissor de um modelo de política pública.

A presente pesquisa permitiu também identificar que os atores empreendedores (Faria e seu orientador, Cifuentes) constituíram-se em membros das coalizões propostas por Voß e Simons (2014) atuando em diferentes países, facilitando a transferência internacional de seus instrumentos. A ideia do instrumento conectou estes diversos membros, e suas conexões favoreceram que determinada ferramenta política fosse articulada, discutida, elaborada, transformada e implementada em um novo país (VOß; SIMONS, 2014), seja por aprendizagem, competição, coerção ou emulação (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2012).

A adoção do EMAP, no PQA e no PESM, acompanhou o interesse e as políticas ambientais em momentos de maior preocupação sobre o manejo das unidades de conservação no estado de São Paulo. Desta forma, analisar os instrumentos de políticas ambientais pode indicar rupturas na orientação das políticas. Tal afirmação vai ao encontro de Peter Hall (1986) que estudou os instrumentos econômicos. Isto pode ser percebido observando a utilização do EMAP no Painel da Qualidade Ambiental do estado de São Paulo, que coincidiu com o período em que Francisco Graziano Neto foi Secretário de Meio Ambiente de SP. Este instrumento deixou de ser utilizado quando Bruno Covas assumiu a secretaria, no mesmo dia em que Geraldo Alckmin sucedeu a José Serra como governador do estado, indicando que a utilização deste instrumento foi sensível às trocas de gestão, sugerindo uma mudança de paradigma no órgão ambiental.

Neste sentido, novas pesquisas poderão ser desenvolvidas no sentido de compreender a dinâmica dos instrumentos ambientais enquanto indicadores de rupturas políticas. Da mesma forma, este trabalho abriu caminho para uma integração teórica no campo ambiental que deverá ser analisada futuramente: a articulação entre a Gestão Ambiental e a Geografia Política.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, F. F. M. Fundamentos geológicos do relevo paulista. **Boletim do Instituto Geográfico e Geológico**, São Paulo, n. 41, 1964.
- BAITELLO, J. B.; PASTORE, J. A.; AGUIAR, O. T., SÉRGIO, F. C.; SILVA, C. E. F. A vegetação arbórea do Parque Estadual do Morro do Diabo, município de Teodoro Sampaio, Estado de São Paulo. **Acta Botânica Brasílica**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 221-230, 1988.
- BECKER, B. K. **Geopolítica da Amazônia**: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. **Sociedade, natureza e reforma agrária**: assentamentos rurais e unidades de conservação na região do pontal do Paranapanema. Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- BEMELMANS-VIDEC, M-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks, and sermons**: policy instruments and their evaluation. London: Transaction Publishers, 2010.
- BENNETT, C. What is policy convergence and what causes it? **British Journal of Political Science**, v. 21, n. 2, p. 215-233, 1991.
- BIM, O. J. B. **Mosaico do Jacupiranga - Vale do Ribeira, São Paulo**: conservação, conflitos e soluções socioambientais. 2012. 267. Mestrado - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BÔLLA, K. D. S. **A natureza precisa das crianças e as crianças precisam da natureza**: a integração entre ecopsicologia e educação como um caminho para o bem-estar e a sustentabilidade. Doutorado – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2019.
- BRANDON, K.; SANDERSON, S.; REDFORD, K. **Parks in peril**: people, politics, and protected areas. Nature conservancy. Island Press, 1998, 532 p.
- BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1946.
- BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1967.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília, DF, 1981.
- BRASIL. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza** e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.
- BRECHT, J. E.; BELZUNG, L. D. **World Resource Management**. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.
- BRUNER, A. G.; GULLISON, E.; BALMFORD, A. Financial Costs and Shortfalls of Managing and Expanding Protected-Area Systems in Developing Countries. **BioScience**, Uberlândia, MG, v. 54, n. 12, p. 1119-1126, 2004.
- BRUNER, G.; GULLISON, R.; RICE R, F. G. Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity. **Science**, v. 291, n. 5501, p.125-128, 2001.

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? **Policy Studies Journal**, Malden, MA, USA, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2016.

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2007.

CAPANO, G. Understanding policy changes as an epistemological and theoretical problem. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 11, n. 1, p. 7-31, 2009.

CASTRO, D. S. **A Reserva Legal, sua instituição e o seu desmatamento em propriedades rurais do município de Sorriso, Mato Grosso**. Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010

CATTANEO, D. **Identidade Territorial em Unidades de Conservação**: ponto de apoio para uma análise epistemológica da questão ambiental. Mestrado – Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

CAVALCANTE, J. A. **Mosaico de Áreas Protegidas**: gestão ambiental e território – o caso do Mosaico Bocaina. Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2018.

CAYOT, L.J., CRUZ, F. **Manual para la Evaluación de la Eficiencia de Manejo del Parque Nacional Galápagos**. Servicio Parque Nacional Galápagos, Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre. Puerto Ayora, Islas Galápagos, Ecuador. 63 p. 1998.

CIFUENTES, M. A. **Determinación de capacidad de carga turística en áreas protegidas**. Turrialba: CATIE Programa de manejo integrado de recursos naturales, 1992.

CIFUENTES, M. A.; IZURIETA, A. V.; FARIA, H. H. **Medición de la efectividad del Manejo de Areas Protegidas**. Turrialba: WWF:IUCN:GTZ, 2000. 105 p.

COBRA, A. N. **Em um recanto do sertão paulista**. São Paulo: Hennies, 1923.

COHEN, M; MARCH, J e OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice," **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CONSEMA. Deliberação Consema 34, de 19 de setembro de 2006. 227ª Reunião Ordinária do Plenário do Consema, aprovou o Plano de Manejo do Parque Estadual Serra do Mar. 2006.

CORRADINI, F. A.; STEVAUX, J.C.; FACHINI, M. P. Geomorfologia e distribuição da vegetação ripária na ilha mutum, Rio Paraná – PR/MS. **Geociências**. São Paulo, SP, v. 27 n. 3, p. 345-354, 2008.

COSTA RICA, Lei 7575, de 13 de fevereiro de 1996. Lei Florestal. **Sistema costarricense de información jurídica**, San José, Costa Rica, 1996.

COSTA RICA. **Constituição (1949)**. Constituição Política de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1949.

COSTA RICA. Decreto Executivo 34433, de 11 de março de 2008. Regulamento à Lei de Biodiversidade. **Sistema costarricense de información jurídica**, San José, Costa Rica, 2008.

COSTA RICA. Lei 7152, de 5 de junho de 1990. Lei orgânica do ministério do ambiente e energia. **Sistema costarricense de información jurídica**, San José, Costa Rica, 1990.

COSTA RICA. Lei 7554, de 4 de outubro de 1995. Lei orgânica do ambiente. **Sistema costarricense de información jurídica**, San José, Costa Rica, 1995.

COSTA RICA. Lei 7788, de 30 de abril de 1998. Lei de Biodiversidade. **Sistema costarricense de información jurídica**, San José, Costa Rica, 1998.

COSTA, W. M. da. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder**, HUCITC-EDUSP, São Paulo, 1992.

COSTA, W. M. da. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o Território e o Poder**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

COUTO, C. G.; ABSHER-BELLON, G. L. Imitation or coercion? State constitutions and federative centralization in Brazil. **Brazilian Journal of Public Administration**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

CRESPO, S. O Brasil na era verde: a consciência ecológica no país segundo pesquisas de opinião. **Opinião Pública**, Campinas, v. 1, n. 2, p. 120-148, 1993.

DEAN, W. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, 1992.

DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: social, construction, coercion, competition, of learning? **Annual Review of Sociology**. Cambridge, v. 33, p. 449-472, 2007.

DOLOWITZ, D. P. A Policy-maker's Guide to Policy Transfer. **The Political Quarterly Publishing**, v. 74, n. 1, 2003.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 1, pp. 5-24, 2000.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. The future of policy transfer research. **Political studies review**. Political studies association, v. 10, p. 339-345, 2012.

DOUROJEANNI, M.J. Vontade política para estabelecer e manejar parques. In: TERBORGH, J.; VAN SCHAIK, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Org.) **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, 2002. cap. 23. p. 347-362, 2002.

DREWS, S.; VAN DEN BERGH, J. C.J.M. What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies. **Climate policy**, v. 16, n. 7, pp. 855-876, 2015.

DUARTE, M. G. **Conflitos fundiários e meio ambiente: estudo de caso do Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga Vale do Ribeira - SP**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2012.

DURANT, R. F.; DIEHL, P. F. Agendas, alternatives, and public policy: lessons from the U.S. foreign policy arena. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 2, pp. 179-205. 1989.

DURANT, R. F.; DIEHL, P. F. Agendas, alternatives, and public policy: lessons from the U.S. foreign policy arena. **Journal of Public Policy**. Cambridge, v. 9, n. 2, p. 179-205, 2008.

EITEN, G. Classificação da vegetação do Brasil. Brasília: CNPq, 1983. 305 p.

ELBERS, J. **Las áreas protegidas de América Latina**: Situación actual y perspectivas para el futuro. Quito, Ecuador, UICN, 227 p., 2011.

FARIA, C. A. P. de. **Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Brasília: Enap, 2018.

FARIA, H. H. de. Aplicação do EMAP e rotinas estatísticas complementares na avaliação da eficácia de gestão de unidades de conservação do estado de São Paulo, Brasil. **Revista Ciências do Ambiente On-Line**, v. 2, n. 2, p. 44-62, 2006a.

FARIA, H. H. de. Avaliação da efetividade do manejo de unidades de conservação: como proceder? In: Congresso brasileiro de unidades de conservação, 1, 1997, Curitiba. **Anais**. Curitiba: rede nacional pró-unidades de conservação, 1997. p. 478-499.

FARIA, H. H. de. Avaliação do desempenho gerencial de unidades de conservação: a técnica a serviço de gestões eficazes. In ARAUJO, M. A. R. **Unidades de conservação no Brasil**: da república à gestão de classe mundial. Belo Horizonte: SEGRAC Editora e Gráfica, p. 139-160, 2007.

FARIA, H. H. de. Avaliação do desempenho gerencial de unidades de conservação: a técnica a serviço de gestões eficazes. In: NUXUCS. Unidades de conservação no Brasil: a caminho da gestão para resultados. São Carlos: RiMa Editora, 2012.

FARIA, H. H. de. **Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo instituto florestal de São Paulo, Brasil**. Doutorado - Faculdade de Ciências e de Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, Brasil, 2004.

FARIA, H. H. de. **Elaboración de um procedimiento para medir la efectividad de manejo de areas silvestres protegidas y su aplicación en dos areas protegidas de Costa Rica**. Mestrado – Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Turrialba, Costa Rica, 1993.

FARIA, H. H. de. Estado da gestão de três unidades de conservação de São Paulo inseridas no domínio da Mata Atlântica: parques estaduais da Ilha do Cardoso, Carlos Botelho e Morro do Diabo. In: Congresso brasileiro de unidades de conservação, 3, 2002, Fortaleza. **Anais**. Fortaleza: rede nacional pró-unidades de conservação, 2002. p. 289-303.

FARIA, H. H. de. Procedimento para medir a efetividade de manejo de áreas silvestres protegidas. **Revista do Instituto Florestal**, v. 7, n. 1, p. 35-57, 1995.

FARIA, H. H. de. **Avaliação da efetividade de gestão e do plano de manejo do Parque Estadual Serra do Mar**. São Paulo, IF e FF, 168 p. 2019.

FELDMAN, Martha S. **Order without Design**: Information Production and Policy Making. Stanford, CA: Stanford University Press. 1989.

FERREIRA, L. V.; VENTICINQUE, E.; ALMEIDA, S. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, 157-166, 2005

FOCAULT, MICHEL. Surveiller et punir: Naissance de la prison. Gallimard, 1975.

FONTAINE, G. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas: Presentación del dossier., Equador. **Íconos**, n. 53. p. 11-30, 2015.

FOUCAULT, M. Soberania e disciplina. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2009, pp. 278-295.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramalhete. 36. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

- FRIEDBERG, E. O poder e a regra: dinâmicas da acção organizada. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- FUNDACIÓN NATURA. **Proyecto Sangay**: evaluación de la eficiencia de manejo del Parque Nacional Sangay. Quito: Fundación Natura, 2002.
- GIDDENS, A.; SUTTON, P. W. **Conceitos essenciais da sociologia**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.
- GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2012.
- GRAMSCI, A. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal. 1978.
- HADJIISKY, M.; PAL, L.A.; WALKER, C. **Public Policy Transfer**: micro-dynamics and macro-effects. Edward Elgar publishing, 2017.
- HALL, P. A. **Governing the economy**: the politics of state intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press, 1986, 341 p.
- HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.
- HENSTRA, D. The tools of climate adaptation policy: analyzing instruments and instrument selection. **Climate Policy**, v. 18, n. 10, p. 1313-1326, 2015.
- HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N.; ZOHLHÖFER, R. The Multiple Streams Framework: foundations, refinements, and empirical applications. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Org.) **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2017.
- HOCKINGS, M. et al. **Evaluating effectiveness**: a framework for assessing management effectiveness of protected areas. 2 ed. IUCN, 2006, 105 p.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; SAGUIN, K. Diffusion of CCTs from Latin America to Asia: the Philippine 4Ps case. **Revista de administração pública**, v. 52, n. 2, pp. 264-284, 2018.
- HUECK, K. Mapa fitogeográfico do estado de São Paulo. **Boletim paulista de geografia**, n. 22, p. 19-25, 1956.
- IBGE. **Censo demográfico**. 1970.
- IBGE. **Censo demográfico**. 1980.
- IBGE. **Censo demográfico**. 1990.
- IBGE. **Censo demográfico**. 2000.
- IBGE. **Censo demográfico**. 2010.
- Instituto Agrônomo de Campinas – IAC. **Relatório anual do Instituto Agrônomo de Campinas**. São Paulo, 1889.
- INSTITUTO FLORESTAL. **Parque Estadual do Morro do Diabo** – Plano de Manejo. Coord. Editorial Helder Henrique de Faria e Andréa Soares Pires. Vários autores. Instituto Florestal. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Editora Viena. Santa Cruz do Rio Pardo, SP. 2006. 311 p. ISBN 85-371-0053-6
- IZURIETA, A. V. **Evaluación de la eficiencia del manejo de áreas protegidas**: validación de una metodología aplicada a un subsistema de áreas protegidas y sus zonas de influencia, en

el área de conservación OSA, Costa Rica. Mestrado – Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Turrialba, Costa Rica, 1997.

JAY, S.; ELDREDGE, N. Punctuated equilibria: the tempo and mode of evolution reconsidered. **Paleobiology**, v. 3, n. 2, p. 115-151, 1977.

JONES, M. D.; PETERSON, H. L.; PIERCE, J. J.; HERWEG, N.; BERNAL, A. RANEY, H. L.; ZAHARIADIS, N. A river runs through it: a multiple streams meta-review. **The Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, pp. 13-36, 2016.

KAWAKUBO, F. S.; MORATO, R. G.; LUCHIARI, A. Processamento das imagens HRG-SPOT 5 na determinação de classes de uso da terra e manchas de cobertura vegetal na região de Teodoro Sampaio – Pontal do Paranapanema. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 15, p. 127-136, 2004.

KHAYATZADEH-MAHANI, A. et al. How Health in All Policies are developed and implemented in a developing country? A case study of a HiAP initiative in Iran. **Health Promotion International**, v. 31, n. 4, p. 1-13, 2015.

KINGDON, JW. **Agendas, Alternatives and Public Policies**, 2a ed. Pearson Education Limited. 1984.

KOPPEN. **Climatologia**: com un estudio de los climas de la Tierra. México: Fondo de Cultura Economica, 1948. 478p.

KUHN, 1962 – **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1997.

LACOSTE, Y. **A geografia serve antes de mais nada para fazer a guerra**. São Paulo: Ática, 1976.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. **Gouverner par les instruments**, Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 20, n. 1, 2007.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. **Sociologie de l'action publique**, 2ª ed. Paris: Armand Colin, 2012. 123 p.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: editora 34, 1994, 152p.

LEONIDIO, A. Violências Fundadoras: o Pontal do Paranapanema entre os anos de 1850 e 1930. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 37-48, 2009.

LEVY, JACK S. Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. **International Organization**, v. 48, n. 2, pp. 279-312, 1994.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, n. 48, v. 21, 2013.

LINOS, KATERINA. **The democratic foundations of policy diffusion: how health, Family and employment laws spread across countries**. United States of America: Oxford University Press, 2013.

MACEDO, R. K de. **Gestão Ambiental**: os instrumentos básicos para a gestão ambiental de territórios e de unidades produtivas. Rio de Janeiro: ABES:AIDS, 1994.

- MARINHO, M. A. **Conflitos e possíveis diálogos entre unidades de conservação e populações camponesas**: uma análise do Parque Estadual Intervales e o Bairro do Guapuruvu (Vale do Ribeira/SP). 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Física) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2006.
- MARSH, D.; SHARMAN, J.C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**, v. 30, n. 3, pp. 269-288, 2006.
- MARTINI, D. Z.; SCOLASTRICI, A. S. S.; NORA, E. L. D.; MOREIRA, M. A. Unidades de conservação como estratégia para a redução do desmatamento na Amazônia: o caso do Parque Estadual Monte Alegre. **Ambiência Guarapuava**, Paraná, v. 8, n. 2, p. 333-343, 2012.
- MASSARDIER, G. Redes de política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p. 167-238, 2006.
- MATTOS, L.; HERCOWITZ, M. Pontos fundamentais para o desenho de políticas públicas de serviços ambientais voltadas às populações tradicionais e povos indígenas. In: NOVION, H. de; VALLE, R. do (Org.). **É pagando que se preserva?**: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 118-136, 2009.
- MCCAN, E.; WARD, K. Assembling urbanism: following policies and ‘studying through’ the sites and situations of policy making, v. 44, p. 42-51, 2012.
- MCCANN, E. Expertise, truth, and urban policy mobilities: global circuits of knowledge in the development of Vancouver, Canada’s ‘four pillar’ drug strategy. **Environment and Planning**, v. 40, n. 4, pp. 885–904, 2008.
- MELLO, N. A. de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.
- MELLO-THÉRY, N. A. Território e Gestão Ambiental na Amazônia: Terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.
- MENA, Y. A.; ARTAVIA, G. Z. **Havia la administración eficiente de la Áreas Protegidas**: políticas e indicadores para su monitoreo. San José: MINAE, 2001.
- MENDONÇA, R. **Meio ambiente & natureza**. 1 ed. São Paulo: editora Senac, 2012.
- MESEGUER, C.; GILARDI, F. “What Is New in the Study of Policy Diffusion?”. **Review of International Political Economy**, v. 16, n. 3, pp. 527-543, 2009.
- MINAE – MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA; UICN – UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. **Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas en Costa Rica**. Costa Rica: MINAE-UICN-SINAC, 2006.
- MMA, 2019 – Unidades de Conservação (2019) – 2º semestre. Disponível em: <http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/9c661f5d-400e-4188-a67f-0a6b09105408/download/unidades-de-conservacao-2019-2-semester.csv>. Acesso em: 02/06/2020.
- MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Editora Hucitec Ltda., 1994.
- MORENO, M. I. C.; SCHIAVINI, I. Relação entre vegetação e solo em um gradiente florestal na Estação Ecológica do Panga, Uberlândia (MG). **Revista brasileira de Botânica**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 537-544, 2001.
- MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas**: seleção e manejo. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2001.

- MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de science politique**, v. 50, n. 2, pp. 189-207, 2000.
- NEWMARK, Adam J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, v. 19, n. 2, 2000.
- OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos estudos**. CEBRAP, São Paulo, v.36, n.1, p. 13-32, 2017.
- OPARIN, A. I. **Origin of life**. Dover: Dover publications, 270 p. 1953.
- ORENSTEIN, M. A. **Privatizing pensions**: the transnational campaign for social security reform. Princeton University Press, 2008. 232 p.
- ORTEGA, J. G.; ALVAREZ, V. RIVADENEIRA, D. **Plan de manejo estrategico del parque nacional sangay**. Equador: INEFAN, 1998.
- PADOVAN, M. DA P.; CIFUENTES, M.; CAMPOS J. J.; CAMINO, R. LOUMAN, B. (2002) Estándar y procedimiento para la certificación del manejo de áreas protegidas. **Revista Forestal Centroamericana**, v. 38, p. 14-20, 2002.
- PECK, JAMIE; THEODORE, NIK. **Fast Policy Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- PESM. **Parque Estadual da Serra do Mar**: Plano de Manejo. São Paulo, 2008.
- PETITEVILLE, F.; SMITH, A. Analyser les politiques publiques internationales. **Revue française de science politique**, v. 56, n. 3, pp. 357-366, 2006.
- PIONTEKOWSKI, V. J.; MATRICARDI, E. A. T.; PEDLOWSKI, M. A.; FERNANDES, L. C. Avaliação do desmatamento no estado de Rondônia entre 2001 e 2011. **Floresta e Ambiente**, v. 21, v. 3, p. 297-306, 2014.
- PQA. **Painel da Qualidade Ambiental 2009**: junho. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente, 2009a.
- PQA. **Painel da Qualidade Ambiental 2009**: setembro. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente, 2009b.
- PQA. **Painel da Qualidade Ambiental 2010**. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente, 2010.
- PQA. **Painel da Qualidade Ambiental 2011**. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente, 2011.
- PROARCA. **Manual para la Evaluación Rápida de la Efectividad de Manejo en Áreas Protegidas Marinas de Mesoamérica**. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2004.
- PROARCA. **Proyecto para la conservacion y uso sostenible del sistema arrecifal mesoamericano (SAM)**. Belize, 2004.
- RACINE, J. B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação: Contribuição para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, n. 45, v. 1, p. 123-135. Jan/mar. 1983.
- RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 17-35.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1980.
- ROSE, R. What is lesson-drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 1, pp. 3-30, 1993.

ROSS, M. H.; HOMER, E. Galton's Problem in Cross-National Research, **World Politics**, Cambridge, v. 29, n. 1, pp. 1-2, 1976.

SÁ, R. M. L.; FERREIRA, L. **Áreas protegidas ou Espaços Ameaçados: O Grau de Implementação e a vulnerabilidade das Unidades de Conservação federais Brasileiras de uso Indireto**. Brasília: WWF Brasil, 1999. 32 p. (Série Técnica, III).

SABOURIN, E.; GRISA, C. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. 1ed. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

SALMONA, Y. B.; RIBEIRO, F. F.; MATRICARDI, E. A. T. Parques “no papel” conservam? O caso do Parque dos Pirineus em Goiás. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 34, n. 2, p. 295-310, 2014.

SAMPAIO, T. F. **Considerações geographicas e economicas sobre o Valle do Rio Parana-panema**. Boletim da Comissão Geographica e Geologica do Estado de S. Paulo, 4. São Paulo: Typographia King. 1890.

SAMPAIO, T. F. **Exploração dos Rios Itapetininga e Paranapanema**. Comissão Geographica e Geológica da Província de São Paulo, 1889.

SANTOS, M. Da sociedade à paisagem: o significado do espaço do homem. In: SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Edusp, 1978.

SÃO PAULO. 21 Projetos Ambientais Estratégicos. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 1 de março de 2008, v. 118, n. 40, p. 39-41, 2008b.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.087, de 27 de novembro de 2009. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.507, de 2009, que dispõe sobre o CONSEMA, e dá providências correlatas. São Paulo, 2009e.

SÃO PAULO. Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006. Cria o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 30 dez. 2006. Volume 116, p. 37-38.

SÃO PAULO. Decreto nº 53.027, de 26 de maio de 2008. Reorganiza a Secretaria do Meio Ambiente - SMA e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 27 mai. 2008. Volume 118, p. 3, 2008f.

SÃO PAULO. Decreto nº 53.528, de 8 de outubro de 2008. Cria o Mosaico de Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2008d.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.653, de 6 e agosto de 2009. Reorganiza a Secretaria de Meio Ambiente – SMA e dá providências correlatas. São Paulo, 2009f.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.653, de 6 de agosto de 2009. Reorganiza a Secretaria do Meio Ambiente - SMA e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 07 ago. 2009. Volume 119, p. 3.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.653, de 6 de agosto de 2009. Reorganiza a Secretaria do Meio Ambiente – SMA e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2009a.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.165, de 14 de dezembro de 2009. Reorganiza o Instituto de Botânica – Ibt, da SMA, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2009b.

SÃO PAULO. Diário Oficial do Estado de São Paulo: suplemento. São Paulo, SP, 28 mai. 2009, volume 119, n. 98, p. 70-71, 2009c.

SÃO PAULO. Lei nº 12.810, de 21 de fevereiro de 2008. Altera os limites do Parque Estadual de Jacupiranga e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 2008c.

SÃO PAULO. Lei nº 13.270, de 11 de dezembro de 2008. Autoriza o Poder Executivo a realizar operações de crédito com organismos multilaterais de crédito, para os fins que especifica e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2008e.

SÃO PAULO. Lei nº 13.507, de 23 de abril de 2009. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2009d.

SÃO PAULO. Lei nº 13.542, de 8 de maio de 2009. Altera a denominação da CETESB. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2009h.

SÃO PAULO. Lei nº 9.509, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1997.

SÃO PAULO. **Orçamento do estado 2007**: orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas. São Paulo: Governo do estado de São Paulo – Secretaria de Economia e Planejamento, 650 p. 2007a.

SÃO PAULO. **Orçamento do estado 2008**: orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas. São Paulo: Governo do estado de São Paulo – Secretaria de Economia e Planejamento, 718 p. 2007b.

SÃO PAULO. **Orçamento do estado 2009**: orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas. São Paulo: Governo do estado de São Paulo – Secretaria de Economia e Planejamento, 715 p. 2008a.

SÃO PAULO. **Orçamento do estado 2009**: orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas. São Paulo: Governo do estado de São Paulo – Secretaria de Economia e Planejamento, 715 p. 2008a.

SÃO PAULO. **Projeto Ambiental Estratégico Cenários ambientais 2020**. São Paulo: SMA/CPLA, 2009g.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente – Demonstrativo de despesas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 28 de maio de 2009, v. 119, n. 98, p. 70-71, 2009c.

SATO, D. P. **Territórios e conflitos na Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê**. Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2018.

SEAWRIGHT, J. GERRING, J. Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. **Public Administration Review**, v. 72, pp. 788-796, 2012.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. **American journal of political science**, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. **The global diffusion of markets and democracy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

SIMÕES, L. L.; OLIVEIRA, L. R. C. N. de. **RAPPAM: Implementação da Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação do Instituto Florestal e da Fundação Florestal de São Paulo**. São Paulo: WWF-FF-IF-SMA, 2004.

SIMPSON, G. G. **Tempo and Mode in Evolution**. Reprint ed. New York: Columbia University Press, 1944.

SOTO, **Validación del procedimiento para medir la efectividad del manejo de áreas protegidas, aplicada en áreas protegidas de Guatemala**. Tesis de Licenciatura en Ingeniería Forestal. Universidad de San Carlos, Guatemala. 1998.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, pp. 20-45. 2006.

SPINK, P. **Avaliação democrática: propostas e práticas**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, 2001. (Coleção Abia, Fundamentos de Avaliação nº3). Disponível em: <www.abiaids.org.br/_img/media/colecao_fundamentos_avaliacao_N3.pdf>.

STERN, P. C. Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behavior. **Journal of Social Issues**, v. 56, n. 3, pp. 407-424, 2000.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

STONE, Diane. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 45-70, 2000.7

STOURDZÉ, Y. Espace, circulation, pouvoir. In: **L'Homswyme et la société**, n. 29-30, 1973. Analyse institutionnelle et socianalyse. pp. 97-105.

SWYNGEDOUW, E. Globalisation of ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling. **Cambrodge Review of International Affairs**, v. 17, n. 1, p. 25-48, 2004.

TEMENOS, C.; McCANN, E. Geographies of policy mobilities. **Geography Compass**, v. 7, n. 5, p. 344-357, 2013.

THÉRY, H.; MELLO-THÉRY, N. A. **Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território**. São Paulo: Edusp. 3ª ed. 2018, 392p.

THOENIG, J-C. Política pública y acción pública. **Gestión y Política Pública**, v. 6, n. 1, p. 19-37, 1997.

THOMPSON, P. 1983. Tempo and mode in evolution: punctuated equilibria and the modern synthetic theory. **Phil. Sci.** 50:432-52.

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2010**. União para o BioComércio Ético, 2010.

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2011**. União para o BioComércio Ético, 2011.

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2012**. União para o BioComércio Ético, 2012.

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2013**. União para o BioComércio Ético, 2013

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2014**. União para o BioComércio Ético, 2014

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2015**. União para o BioComércio Ético, 2015

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2016**. União para o BioComércio Ético, 2016

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2017**. União para o BioComércio Ético, 2017

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2018**. União para o BioComércio Ético, 2018

UEBT. **Barômetro da biodiversidade 2019**. União para o BioComércio Ético, 2019

ULLOA, R.; TAMAYO, D. **Evaluación de efectividad de manejo de cinco áreas protegidas marinas y costeras del Ecuador Continental**: Parque Nacional Machalilla, Reserva Marina Galera-San Francisco, Refugio de Vida Silvestre Manglares El Morro, Refugio de Vida Silvestre Marino Costero Pacoche, Reserva de Producción Faunística Marino, Costera Putilla de Santa Elena. Quito, Equador: Conservación Internacional Ecuador, 2012.

VALLEJO, L. R. Unidades de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. **Geographia**, v. 4, n. 8, p. 57-78, 2002.

VELOSO, H. P.; RANGEL FILHO, A. L. R.; LIMA, J. C. A. **Classificação da Vegetação Brasileira, adaptada a um sistema universal**. IBGE, Rio de Janeiro. 112 pp. 1991.

VOß, J. P. **Designs on governance**: development of policy instruments and dynamics in governance. Tese (PhD). Twente University, Moers, Germany, 2007.

VOß, J.P.; SIMONS, A. Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading. **Environmental Politics**, v. 23, n. 5, p. 735-754, 2014.

WALKER, J. L. Performance gaps, policy research, and political entrepreneurs: toward a theory of agenda setting. **Policy Studies Journal**, v. 3, p. 112-116, 1974.

ZAHARIADIS, N. El marco de las corrientes múltiples: Estructura, limitaciones, perspectivas. In Sabatier, PA. **Teorías del proceso de las políticas públicas**. Westview Press, 2007. p. 69-98.