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

VICTOR BASSETTI MARTINHO

**A FORMAÇÃO DA AGENDA DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS NAS
ÁREAS PROTEGIDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

SÃO PAULO

2021

VICTOR BASSETTI MARTINHO

A FORMAÇÃO DA AGENDA DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS NAS
ÁREAS PROTEGIDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 Ciências.

Orientadora: Prof^a Dr^a Cristina Adams

Versão Corrigida
(Versão original disponível na Biblioteca do Instituto de Energia e Meio Ambiente e
na Biblioteca de Teses e Dissertações da USP)

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

Martinho, Victor Bassetti.

A formação da agenda de concessão nas áreas protegidas do Estado de São Paulo. / Victor Bassetti Martinho; orientadora: Cristina Adams. -- São Paulo, 2021.

147 f.: il., 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Programa de Pós-Graduação em Energia – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Área de proteção ambiental – São Paulo. 2. Licenciamento ambiental. 3. Política ambiental. 4. Políticas públicas. I. Título

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

Nome: MARTINHO, Victor Bassetti

Título: A formação da agenda de concessão de serviços nas áreas protegidas do Estado de São Paulo

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 Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Presidente Assinatura: _____

Agradecimentos

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Cristina Adams, por ter me aceitado como seu orientando e por me acompanhar durante todo o caminho no mestrado. Seu conhecimento, suas reflexões e sua amizade foram muito importantes para meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

A todos os professores da Universidade de São Paulo, que ajudaram a construir essa dissertação por meio dos ensinamentos transmitidos dentro e fora das salas de aula.

Aos colegas do PROCAM e da EACH, que tornaram a experiência acadêmica tão rica pelas suas vivências individuais.

A todos aqueles que participaram das entrevistas, sem os quais não seria possível realizar esse estudo.

À minha amiga, Adriane, por me incentivar a iniciar o mestrado.

À toda minha família, principalmente meus pais, Mauro e Angela, e irmãos, Gabriel e Thiago, por todo apoio e torcida.

À minha esposa, Edmara, por todo apoio, paciência, carinho e tudo que abdicou para que essa dissertação pudesse ser realizada. Acima de tudo, por estar ao meu lado em todos os momentos.

Finalmente, ao meu filho, Francisco, por ter iluminado minha vida.

Resumo

MARTINHO, Victor Bassetti. **A formação da agenda de concessão de serviços nas áreas protegidas do Estado de São Paulo**. 2021. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

O estabelecimento das áreas protegidas no Brasil iniciou-se na década de 1930, período de grande evolução da política ambiental brasileira, quando a governança sobre os recursos naturais focava em atender as demandas do desenvolvimento industrial e da urbanização. Apesar de amplamente utilizada como instrumento da política ambiental brasileira, o estabelecimento dessas áreas ainda apresenta problemas, principalmente em relação a conflitos de propriedade e à sua gestão, onde o Estado é onerado com despesas de implantação e de manutenção. Nesse contexto, foi publicado no Estado de São Paulo a Lei nº 16.260/16, que autorizou a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços e o uso de áreas em 25 unidades de conservação estaduais, muitas das quais abrigam importantes remanescentes florestais e inúmeras comunidades tradicionais. Devido à ausência de abertura para debates com as comunidades locais e as organizações socioambientais ao longo de seu processo de elaboração e aprovação na forma do Projeto de Lei nº 249/13, foram levantadas diversas inseguranças e dúvidas sobre as condições nas quais se darão as concessões de serviços nas áreas protegidas. Diante do exposto, esse estudo analisa a política de concessões de serviços em áreas protegidas proposta na Lei nº 16.260/16 por meio da compreensão dos motivos que permitiram a ascensão do tema para deliberação do governo. Para tanto, concentra-se a análise no processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo que culminou na publicação da Lei nº 16.260/16. O referencial teórico utilizado foi o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2003) e os dados foram obtidos por meio da pesquisa documental, levantamento bibliográfico e entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos no processo. Os resultados mostram que o processo de formação da agenda foi motivado por uma crise na gestão das áreas protegidas, mas a escolha da concessão de serviços como solução para esse problema teve influência dos atores e do ambiente político favorável.

Palavras-chave: agenda. áreas protegidas. concessão. políticas públicas.

Abstract

MARTINHO, Victor Bassetti. **The protected areas service concession agenda construction in the State of São Paulo**. 2021. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

The establishment of protected areas in Brazil began in the 1930s, an important period for Brazilian environmental policy, when governance over natural resources focused on meeting the demands of industrial development and urbanization. Despite being widely used as an instrument of Brazilian environmental policy, the establishment of these areas is still problematic, mainly concerning conflicts related to ownership and management, where the State is encumbered with expenses on implementation and maintenance. In this context, Law n. 16.260/16 was published in the State of São Paulo authorizing the State Treasury to grant the exploration of services and the use of 25 state protected areas, several of which house important forest remnants and numerous traditional communities. Due to the lack of openness to debate with local communities and socio-environmental organizations throughout the process of elaboration and approval as Bill n. 249/13, several concerns were raised about the conditions under which service concessions will take place. In light of the foregoing, this study analyzes the policies for service concession in protected areas as proposed in Law n. 16.260/16, in order to contribute through the understanding of the reasons that allowed the rise of the topic for government deliberation. Therefore, the analysis focuses on the process of setting up the service concession agenda in protected areas in the State of São Paulo resulting in Law n. 16.260/16 publication. The theoretical framework used was Kingdon's Multiple Streams Framework (2003) and the data were obtained through documentary research, bibliographic survey and semi-structured interviews with the main actors involved in the process. The results show that the agenda-setting process was motivated by a crisis in the management of protected areas, but the choice of service concessions as a solution to this problem was influenced by actors and the favorable political environment.

Keywords: agenda. protected areas. service concessions. public policies.

Lista de figuras

Figura 1: Níveis de atividades e regras.....	36
Figura 2: Triângulo da governança.....	43
Figura 3: Esquemático do Modelo dos Fluxos Múltiplos.....	64
Figura 4: Cronologia da Lei nº 16.260/16.....	81
Figura 6: Cronologia da Lei nº 16.260/16 considerando os eventos além da ALESP...	92
Figura 7: Modelo de Fluxos Múltiplos aplicado ao processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13.	104

Lista de quadros

Quadro 1: Principais características dos regimes de propriedade.	33
Quadro 2: Regras de acesso e suas definições.....	37
Quadro 3: Síntese dos principais instrumentos de parceria.	52
Quadro 4: Áreas protegidas contempladas na Lei no 16.260/16.	53
Quadro 5: Cronologia de publicações relacionadas à concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo.....	54
Quadro 6: Distribuição dos entrevistados de acordo com seus grupos de atuação.	76
Quadro 7: Síntese das emendas do Projeto de Lei 249/13.	79
Quadro 8: Ações/atividades previstas no GT03.	89
Quadro 9: Coalizões políticas formadas pelo PSDB nas eleições para Governador em 2014 e Presidente em 2018.....	98
Quadro 10: Distribuição de votos por partido na 78ª Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que aprovou o Projeto de Lei nº 249/13.	99
Quadro 11: Distribuição dos votos a favor do Projeto de Lei 249/13 na 78ª Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo por coligação.	100
Quadro 12: Resumo dos editais de concessão do PE do Campos do Jordão, do PE Cantareira e PE Alberto Löfgren.	106

Lista de abreviaturas e siglas

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

ARIES – Área de Relevante Interesse Ecológico

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CGY – Comissão Guarani Yvyrupa

CRF – Conselho dos Representantes dos Funcionários da Fundação Florestal

Esex – Estação Experimental

FE – Floresta Estadual

FF – Fundação Florestal

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAEMA – Grupo de Atuação Especializado em Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade

IF – Instituto Florestal

MAB – Programa Homem e Biosfera

MFM – Modelo de Fluxos Múltiplos

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG - Organização Não Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PE – Parques Estadual

PIB – Produto Interno Bruto

PN – Parque Nacional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PROCAM – Programa de Ciência Ambiental

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SIEFLOR – Sistema Estadual de Florestas

SIGAP – Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo

SIMA – Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMA – Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UC – Unidade de Conservação

UICN – União Internacional pela Conservação da Natureza

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USP – Universidade de São Paulo

Lista de abreviaturas e siglas (partidos políticos)

DEM – Democratas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PEN – Partido Ecológico Nacional

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Socialista Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSL – Partido Social Liberal

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

SD – Solidariedade

SUMÁRIO

1. Introdução.....	14
1.1. Justificativa da originalidade do trabalho.....	15
2. A criação de áreas protegidas como estratégia de preservação ambiental	18
2.1. As Áreas Protegidas no Estado de São Paulo.....	25
3. Uso e Gestão dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação	31
3.1. Os direitos de propriedade sobre os recursos naturais (recursos comuns).....	31
3.2. Governança Ambiental.....	39
3.3. A Concessão como mecanismo de gestão.....	44
3.3.1. Concessão Florestal	47
3.3.2. Concessão em áreas protegidas no Estado de São Paulo – O caminho até a Lei nº 16.260/16.....	51
4. Referencial Teórico	60
4.1. A formulação de políticas públicas e o conceito de Agenda.....	61
4.2. O Modelo de Fluxos Múltiplos	64
4.2.1. Fluxo dos Problemas.....	64
4.2.2. Fluxo da Política	66
4.2.3. Fluxo das Políticas Públicas (Soluções e Alternativas)	68
4.2.4. Participantes visíveis e invisíveis	68
4.2.5. Janela para políticas públicas.....	70
4.2.6. Empreendedores de políticas públicas	71
5. Metodologia	74
6. Análise e discussão.....	78
6.1. Do Projeto de Lei nº 249/13 até a Lei 16.260/16	78
6.2. O contexto de governança do processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13	82
6.3. O Modelo dos Fluxos Múltiplos aplicado ao processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13	93
6.3.1. Fluxo dos problemas – A crise na gestão das áreas protegidas	93
6.3.2. Fluxo da política – Coalizões políticas e clima favorável	96
6.3.3. Fluxo das políticas públicas – Concessão de serviços em áreas protegidas ..	100
6.3.4. Atores visíveis e invisíveis, empreendedores de política pública e janela de política pública	101

6.4. O impacto da Lei nº 16.260/16 sobre os direitos de propriedade das áreas protegidas no Estado de São Paulo	104
7. Conclusão.....	109
8. Referências bibliográficas	113
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	129
APÊNDICE B – Questionário semi-aberto aplicado nas entrevistas	132
ANEXO A - Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016.....	134
ANEXO B - Ofício SMA/GAB/052.....	138

1. Introdução

O estabelecimento das áreas protegidas no Brasil iniciou-se na década de 1930, período de grande evolução da política ambiental brasileira, quando a governança sobre os recursos naturais focava em atender as demandas do desenvolvimento industrial e da urbanização. Logo, essa forma de ordenamento do território se configurou como um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira (ARRUDA, 1999). Assim como as áreas protegidas estabelecidas em âmbito federal, as áreas protegidas criadas ao longo do século XX no Estado de São Paulo se baseavam no modelo norte-americano, sendo consideradas como espaços que deveriam ser protegidos e contemplados, sem nenhum tipo de presença humana. Desde então, inúmeros conflitos foram gerados entre o Poder Público e as comunidades locais, que aos poucos perderam direitos sobre os territórios e foram obrigadas a deixar suas terras ou a mudarem seu modo de vida para poderem viver de acordo com as regras estabelecidas pelo poder público, quando há sobreposição de áreas protegidas sobre territórios tradicionais (VALLE, 2016). Nas últimas décadas, os modelos de gestão de unidades de conservação avançaram muito, e atualmente considera-se que o modelo ideal de governança deveria incluir parcerias e compartilhamento de ideias na gestão, ou cogestão, que pode ser entendida como uma estratégia de gestão formal que integra comunidades e governos. A ideia central não é que o Estado transmita inteiramente os direitos de uso para as comunidades locais, mas que ele continue a exercer seu papel na conservação e alocação de recursos. Para alguns autores, a gestão compartilhada das áreas protegidas e seus recursos seria uma solução viável para a escassez de recursos humanos e financeiros que frequentemente tem que ser enfrentada pelos órgãos gestores (PINKERTON, 1989; FEENY *et al.*, 1990; VALLE, 2016).

Porém, contrariamente a estes avanços no sentido de uma maior inclusão de todos os atores envolvidos no uso dos recursos naturais e, conseqüentemente, maior participação social na gestão dos recursos naturais, o que se encontra na prática nas áreas protegidas paulistas é a centralização dos direitos de propriedade na figura do Estado que, ao invés de incentivar a gestão participativa com as comunidades locais, recentemente passou a preferir repassar a gestão para a iniciativa privada, deixando claro que a cogestão não é uma opção (GODOY, 2006).

Essa situação corre o risco de se agravar após a publicação da Lei nº 16.260/16, que autorizou a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços e o uso de áreas em 25 unidades de conservação estaduais, muitas das quais abrigam importantes

remanescentes florestais e inúmeras comunidades tradicionais. Fundamentada na disseminação da ideia de que nos países em desenvolvimento as áreas protegidas raramente estão associadas ao manejo governamental bem-sucedido, essa lei foi aprovada em um processo conturbado, que excluiu as comunidades locais e organizações socioambientais do debate, o que permitiu o levantamento de inúmeros questionamentos por parte de vários setores da sociedade, inseguros com o futuro da conservação ambiental.

A publicação da Lei nº 16.260/16 trouxe muita insegurança a vários setores da sociedade preocupados com a conservação socioambiental, devido ao processo pouco democrático de elaboração e aprovação do Projeto de Lei nº 249/13. Dúvidas sobre as condições nas quais se darão as concessões de serviços nas unidades de conservação, e a ausência de abertura para debates com as comunidades locais e as organizações socioambientais ao longo de seu processo de elaboração, apontam para a necessidade de uma reflexão sobre o processo de construção dessa política. Os aspectos que precisam ser analisados incluem a situação atual das áreas protegidas no Estado de São Paulo e os mecanismos de delegação de serviços à iniciativa privada utilizados pelo Estado.

Diante do exposto, esse estudo procura analisar a política de concessões de serviços em Unidades de Conservação proposta na Lei nº 16.260/16, por meio da compreensão dos motivos que permitiram a ascensão do tema para deliberação do governo. Para tanto, este trabalho concentra sua análise no processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, que deu origem à Lei nº 16260/16, procurando entender a formulação das diretrizes da política de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo e o contexto político e institucional em que se deu seu encaminhamento.

1.1. Justificativa da originalidade do trabalho

A publicação da Lei nº 16.260/16 e a consequente insegurança levantada em relação à conservação socioambiental impulsionaram a concepção deste estudo, que pretende responder à seguinte pergunta: O que motivou a concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo?

Enxergando a proposta de concessão de serviços em áreas protegidas como uma política pública sujeita à aprovação dentro de um ambiente político, o foco deste estudo se volta ao processo político de formulação e discussão do Projeto de Lei nº 249/13, e não aos resultados da política em si. Segundo KINGDON (2006a), as políticas públicas,

no final das contas, são determinadas não apenas por decisões finais como os votos no Legislativo, ou iniciativas e vetos do Poder Executivo, mas também pelo fato de que algumas questões e propostas são lançadas, enquanto outras nunca são levadas a sério.

Assim, para se obter a resposta a esta pergunta, este trabalho concentra sua análise no processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, procurando entender a formulação das diretrizes da política de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo e o contexto político e institucional em que se deu seu encaminhamento. Define-se, então, que o objetivo geral deste estudo é compreender o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo.

Além do objetivo geral, este estudo também procura identificar os agentes que contribuíram para a movimentação do processo dentro do ambiente político, e compreender os problemas e demandas que motivaram a abordagem pelo Governo do Estado de São Paulo.

Em virtude do material pesquisado sobre as áreas protegidas e do histórico levantado sobre a Lei nº 16.260/16, esta pesquisa levanta as seguintes hipóteses para responder à pergunta da pesquisa:

- a) Devido à sua participação ativa no processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, o Governador do Estado de São Paulo pode ser considerado um agente-chave no ambiente político;
- b) A política de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo é resultado de um pacote de políticas neoliberais alinhadas com o programa de governo do partido político que governa o Estado de São Paulo há 20 anos;
- c) A política de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo é resultado de uma necessidade construída por atores munidos de capital político, e não decorreu de entendimentos apoiados em estudos científicos ou necessidades de burocratas de linha de frente.

Para atingir os objetivos propostos, desenvolveu-se um estudo de caso tendo como objeto de análise o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo que culminou na publicação da Lei nº 16.260/16.

O levantamento de dados deste estudo foi realizado de acordo com a recomendação de CRESWELL (2007) quanto ao uso da triangulação de diferentes fontes de informações para validação da pesquisa, tendo sido feito por meio da pesquisa documental de documentos legais (legislações e relatórios governamentais), levantamento bibliográfico (literatura acadêmica e cinza) e entrevistas semi-estruturadas

com os principais atores envolvidos no processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas. O conjunto de informações obtidas foram interpretados por meio de métodos qualitativos e analisadas por meio da ótica proposta por KINGDON (2003) no Modelo de Fluxos Múltiplos. O Modelo de Fluxos Múltiplos foi desenvolvido para explicar o funcionamento da definição da agenda de políticas públicas. Para o autor, os motivos pelos quais certos problemas seguem para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam uma ação definitiva do governo, se concentram na convergência de três processos ou fluxos independentes que permeiam a organização do governo: problemas, políticas públicas (alternativas) e política (GOMIDE, 2008; CUNHA, 2013).

Esta dissertação de mestrado apresenta o resultado das atividades desenvolvidas junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM-USP). No capítulo 2, a seguir, é feita uma breve apresentação do histórico de proposição e criação de áreas protegidas como mecanismo de conservação dos recursos naturais no mundo, no Brasil e no Estado de São Paulo. No capítulo 3 é feita uma discussão sobre a governança nas áreas protegidas, e inclui reflexões sobre a concessão como mecanismo de gestão das áreas protegidas, e uma breve apresentação da Lei de Concessões em Unidades de Conservação do Estado de São Paulo (Lei nº 16.260/16). Os Capítulos 4 e 5 apresentam, respectivamente, o referencial teórico e a metodologia adotados no estudo. O Capítulo 6 analisa e discute os dados e informações obtidos. Por fim, o Capítulo 7 traz as conclusões levantadas pelo pesquisador.

2. A criação de áreas protegidas como estratégia de preservação ambiental

No final do século XIX, com as transformações decorrentes da Revolução Industrial, a percepção da pressão humana sobre os recursos naturais levou alguns países a isolar áreas de interesse paisagístico ou ecológico, antes que fossem alteradas ou totalmente destruídas pelo avanço das frentes de desenvolvimento econômico. Até então, a consolidação das premissas capitalistas, centradas nos significados da produção, e a economia clássica, ao tratar os recursos da Terra como mercadorias, consideravam irrelevante a degradação ambiental (VALLEJO, 2003). Foi somente após a Revolução Industrial que começaram a surgir movimentos mais abrangentes de proteção de áreas naturais com a finalidade de uso público. Foi neste contexto que surgiu o conceito de áreas protegidas (EHLERS, 2003, p. 55). Segundo Medeiros (2006, p. 41):

As áreas protegidas são espaços territorialmente demarcados cuja principal função é a conservação e/ou a preservação de recursos, naturais e/ou culturais, a elas associados (MEDEIROS, 2006, p. 41).

A primeira área protegida destinada à preservação dos ecossistemas e não ao abrigo da caça data de 1872, nos Estados Unidos (Parque Nacional de Yellowstone) (EHLERS, 2003, p. 56). O modelo de área protegida adotado por Yellowstone propõe uma dicotomia conflitante entre ser humano e natureza, implicando que as comunidades locais seriam incapazes de desenvolver um manejo mais sábio dos recursos naturais (o que pode ser verdade nos casos de extrativismo comercial em grande escala, mas não em todos os casos) (ARRUDA, 1999). Este modelo era sustentado numa perspectiva preservacionista¹ que via nos parques nacionais a única forma de salvar partes da natureza de grande beleza cênica contra os efeitos prejudiciais do desenvolvimento urbano-industrial. Dessa forma, a presença humana era vista sempre como degradadora da natureza e assim, diferentes modos de vida das chamadas “populações tradicionais” e indígenas foram também considerados como impactantes para o meio natural (VALLEJO, 2003).

O modelo norte-americano de áreas protegidas trazia consigo a ideia de que o processo de alteração e domesticação da biosfera pelo ser humano era inexorável, sendo necessário e possível conservar pedaços do mundo natural em seu estado originário, antes da intervenção humana. Lugares onde o ser humano pudesse reverenciar a natureza

¹ Utilizamos aqui as acepções de Carlos S. Diegues em seu livro *O mito moderno da natureza intocada* (2001, p. 30) sobre conservação e preservação. A perspectiva preservacionista é mais protecionista, diferindo da perspectiva conservacionista que contempla o manejo de espécies e do meio ambiente em geral. Assim, considera-se o conceito preservacionista mais restritivo do que o conservacionista.

intocada, refazer suas energias materiais e espirituais e pesquisar a própria natureza (ARRUDA 1999).

O conceito de “*fortress conservation*” (conservação como fortaleza) gerou inúmeros debates entre conservacionistas e defensores de causas sociais (SCHERL, 2006). Para a preservação ambiental, os objetivos estéticos e científicos que justificaram a criação das primeiras áreas protegidas eram considerados incompatíveis com a ocupação humana dentro de seus limites (BRITO, 2000 *apud*: TEIXEIRA, 2005²).

No Brasil, as áreas protegidas incluem diversas tipologias e categorias, criadas e debatidas ao longo de todo o período republicano brasileiro (MEDEIROS, 2006). Segundo o Ministério de Meio Ambiente, as áreas protegidas³ são espaços considerados essenciais por conservarem a sociobiodiversidade, além de serem provedores de serviços ambientais, englobando os mosaicos, os corredores ecológicos, as áreas de preservação permanente, as Reservas Legais e as Unidades de Conservação (BRASIL, 2000; BRASIL, 2012; MMA, 2019). Essa definição pode ser mais abrangente para cada unidade federativa do país, como por exemplo no Estado de São Paulo, onde as áreas protegidas também englobam também as Estações Experimentais, Hortos Florestais e Viveiros Florestais (INSTITUTO FLORESTAL, 2020).

A primeira unidade de conservação criada em território nacional data de 1937: o Parque Nacional do Itatiaia (ICMBIO, 2017a). Em 1980, já existiam no país 232 unidades de conservação, distribuídas em cerca de 33 milhões de hectares, seguindo o mesmo modelo estabelecido com a criação do Parque Nacional de Yellowstone (DOUROJEANNI e PÁDUA, 2001, *apud*: EHLERS, 2003, p. 56⁴). Sendo estabelecidas com base no Código Florestal de 1934 e na Constituição de 1937, seu principal objetivo era o de resguardar áreas de interesse cênico e científico (EHLERS, 2003, p. 59).

A concepção que embasou a criação do P. N. de Itatiaia foi consequência da nascente industrialização e urbanização nacional dos anos 1930, período histórico no qual a economia brasileira passou por um processo de desenvolvimento amplamente dominado pela crença desenvolvimentista de que quaisquer custos valiam a pena para atingir o

² BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Anablume/Fapesp, 2000.

³ Para este estudo, o termo “áreas protegidas” será utilizado de acordo com a definição de MEDEIROS (2006), se aplicando de maneira abrangente a todos os espaços territorialmente demarcados cuja principal função é a conservação e/ou a preservação de recursos, naturais e/ou culturais, a elas associados. Já o termo “unidades de conservação” se limitará apenas às áreas definidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000).

⁴ DOUROJEANNI, M. J. e PÁDUA, M. T. J. **Biodiversidade a hora decisiva**. Curitiba: UFPR, 2001.

crescimento (CAMARA, 2013; PECCATIELO, 2011). Como resultado desse processo, houve perdas de capital natural em larga escala, assim como do potencial para o desenvolvimento sustentável, por causa da extinção de espécies, perda de solo e degradação de ambientes naturais. As instituições públicas criadas nesse período tinham como objetivo principal racionalizar o uso dos recursos naturais, o que resultou em políticas específicas e desarticuladas do contexto ambiental (CAMARA, 2013).

O resultado foi um arcabouço de políticas ambientais desenvolvidas de forma tardia em relação às outras políticas setoriais brasileiras, que por um longo período atenderam quase que exclusivamente aos anseios econômicos, os quais preconizavam a industrialização e o progresso. Eram políticas com uma ótica corretiva, alinhadas com a visão governamental de supremacia do desenvolvimento econômico perante a questão ambiental (PECCATIELO, 2011). A legislação ambiental, nesse período, visou regulamentar a apropriação dos recursos naturais em âmbito nacional, tendo em vista as necessidades da industrialização crescente, com foco voltado para a racionalização do uso e exploração dos recursos naturais e a regulamentação das atividades extrativas, bem como para definir áreas de preservação (CAMARA, 2013).

Neste período, e até a década de 1970, as áreas protegidas eram sujeitas a um regime de proteção externo, com território definido pelo Estado, cujas autoridades decidiam o perímetro a ser colocado sob regime de proteção, elaboravam os respectivos planos de manejo e eram responsáveis pela gestão das áreas (ARRUDA, 1999). Essa forma de intervenção estatal na criação de espaços (ou territórios) protegidos também foi responsável pelo processo de desterritorialização de vários agrupamentos sociais, tradicionais ou não, que lá viviam antes do estabelecimento das áreas protegidas (VALLEJO, 2003).

Globalmente, a exclusão territorial de grupamentos sociais enquanto impacto negativo decorrente da criação de unidades de conservação só começou a ser considerada de forma mais concreta a partir dos anos 1970, com o surgimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Programa Homem e Biosfera (MAB) da UNESCO, logo após a Conferência de Escolmo, em 1972. Na década seguinte, em Bali (1982), foi realizado o III Congresso Mundial de Parques Nacionais, patrocinado pela União Internacional para a Conservação da Natureza, onde foi firmada uma nova estratégia para as áreas protegidas, dando maior enfoque à elevação da qualidade de vida da população dos países em desenvolvimento. Os direitos das sociedades tradicionais, assim como seus direitos à determinação social, econômica, cultural e espiritual foram reafirmados, e foi recomendado

aos responsáveis pelo planejamento e manejo das áreas protegidas que respeitassem a diversidade dos grupos étnicos e utilizassem suas habilidades (VALLEJO, 2003).

Os novos movimentos sociais que surgiram no Brasil, a partir da década de 1970, se fortaleceram na década de 1980 e foram fundamentais para o processo de redemocratização da sociedade brasileira depois de duas décadas de governos militares (PECCATIELLO, 2011). Foi nesse período que aconteceram dois episódios marcantes para a conservação ambiental brasileira, que permitiram estreitar a associação entre as comunidades tradicionais e a conservação ambiental, enfatizando às críticas ao modelo de parques nacionais como Yellowstone. O primeiro aconteceu em 1988, no estado do Acre, quando seringueiros assumiram a dianteira em relação ao movimento ambientalista, ao instaurar a ligação entre sua luta política e as preocupações ambientais. Seringueiros e povos indígenas se uniram formando uma coalizão para a preservação da Floresta Amazônica, atuando sob o nome de “Aliança dos Povos da Floresta”. O segundo episódio aconteceu em 1989, quando um grupo de índios da etnia Kayapó liderou a Manifestação de Altamira em contraposição ao projeto da barragem do rio Xingu (CARNEIRO DA CUNHA e ALMEIDA, 2000). Apesar de já existirem iniciativas ambientalistas no Brasil desde os anos 1950, o controle social alcançado pelos seringueiros na região Amazônica recebeu apoio de inúmeros grupos e organizações não governamentais nacionais e internacionais, em uma articulação até então inédita (RODRIGUES, 2009, p. 39; JACOBI, 2003).

A questão socioambiental ganhou ainda mais força em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, que dedicou um capítulo inteiro às questões ambientais. A Constituição Federal de 1988 trouxe o meio ambiente para o foco das decisões políticas, reconhecendo a ligação entre desenvolvimento social e econômico e a qualidade do meio ambiente. Aos poucos, começou a se delinear uma abordagem integradora que se opunha à visão desenvolvimentista clássica adotada até então (CAMARA, 2013).

Ao longo dos anos 1990, o debate internacional sobre preservação da natureza esteve centrado na efetividade do modelo de isolamento, alimentado por conflitos ambientais decorrentes da presença de populações indígenas e tradicionais em áreas protegidas de vários países (WEST *et al.*, 2006). Começavam a prevalecer um ideário que defendia a manutenção destas populações no interior das áreas protegidas para auxiliar na sua conservação (EHLERS, 2003, p. 57-58).

Essa mudança pode ser percebida na conduta de organizações internacionais, particularmente a União Internacional pela Conservação da Natureza (UICN), referência internacional para diretrizes de áreas protegidas. Na década de 1980, a UICN condicionava a

ocupação ao uso sustentável dos recursos naturais, garantindo assim a prioridade da conservação (BRITO, 2000 *apud*: TEIXEIRA, 2005).

Em 1992, a vinculação entre desenvolvimento e conservação foi endossada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio92). Em seu artigo 8º, no item conservação *in situ*, são requeridos sistemas de áreas protegidas e várias medidas para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica (SCHERL, 2006). Essas propostas respondiam aos efeitos perversos da exclusão de populações que viviam nos parques, uma vez que o seu deslocamento e as restrições de uso de recursos naturais em áreas protegidas demonstraram ser uma ameaça à reprodução de populações consideradas tradicionais (TEIXEIRA, 2005). Em 1994, dando continuidade e reforço a essa tendência, a UICN publicou sua classificação internacional incluindo categorias de manejo com maior ou menor grau de intervenção humana. A definição de “unidade de conservação” estampada neste documento incorporava a necessidade de preservação das tradições culturais dos povos residentes nas áreas protegidas (EHLERS, 2003, p. 59).

Como reflexo desse intenso debate internacional sobre a conservação do meio ambiente e a gestão das áreas protegidas, foi aprovada pelo Congresso Brasileiro a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (EHLERS, 2003, p. 59). Nos termos dessa lei, entende-se por Unidade de Conservação:

(...) espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000 - SNUC).

Além da proteção da diversidade biológica, dos recursos genéticos, das espécies ameaçadas e da diversidade dos ecossistemas, o SNUC estabelece ainda outras regulamentações que procuram compatibilizar a conservação à ocupação humana, como por exemplo, a proteção de recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, promovendo-as social e economicamente (TEIXEIRA, 2005). Essa compatibilização pode ser percebida na própria definição de conservação da natureza utilizada pelo SNUC:

(...) o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (BRASIL, 2000).

Segundo a redação da Lei nº 9.985, as UCs estão divididas em 12 categorias, organizadas em dois grupos: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. O primeiro grupo tem como objetivo assegurar a preservação da natureza, permitindo somente o uso indireto dos recursos naturais, sendo formado pelas categorias Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre (BRASIL, 2000).

O segundo grupo, composto pelas Unidades de Uso Sustentável, tem como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de uma parcela de seus recursos naturais (BRASIL, 2000). Para o SNUC, entende-se por uso sustentável:

(...) exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (BRASIL, 2000).

O grupo das Unidades de Uso Sustentável é formado pelas categorias Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

É plausível considerar que a divisão do SNUC em dois grandes grupos acabou por englobar ambas as percepções da sociedade em relação à proteção da natureza, privilegiando tanto a intocabilidade dos recursos renováveis, como a concepção de inclusão social na gestão das áreas protegidas. Nesse caso, o SNUC pode ser considerado um avanço na política ambiental e representaria uma mudança na governança ambiental brasileira, tendo em vista que a Lei fortalece a perspectiva de uso sustentável dos recursos naturais, das medidas compensatórias e de uma descentralização mais controlada da política ambiental brasileira (PECCATIELLO, 2011).

Dentre os diversos avanços trazidos pelo SNUC, o maior destaque se dá na questão socioambiental. Foi por meio dele que os usos social e cultural da natureza passaram a ser vistos como instrumentos de gestão e conservação da mesma, e os valores e saberes locais, que caracterizam as populações tradicionais agroextrativistas, adquiriram outra possibilidade de significação por parte da justiça e do Estado Brasileiro (PROST e SANTOS, 2016). Em decorrência do SNUC, foi possível uma ampliação da participação pública nos processos de criação de unidades de conservação e nos conselhos consultivos e deliberativos das unidades, abrindo a possibilidade de diversos atores da sociedade participarem efetivamente das discussões que envolvem as áreas protegidas (RANIERI *et al.*, 2011).

Apesar dos avanços trazidos com a implantação do SNUC, existem questões que ainda estão longe de serem resolvidas ou que foram agravadas com a publicação da lei, como, por exemplo, a questão da sobreposição de áreas protegidas. Até 2010, existiam 70 casos de sobreposições de Terras Indígenas com Unidades de Conservação e de Territórios Quilombolas com Unidades de Conservação⁵, além de diversos casos de presença de populações tradicionais em Unidades de Conservação de Proteção Integral. Estas situações são recorrentes no país devido ao planejamento governamental desarticulado desses territórios, sendo frequente uma carência na interlocução entre os órgãos responsáveis pela criação das áreas protegidas e a delimitação de outros espaços protegidos. Na grande maioria das vezes, o uso de recursos naturais, expressão das práticas e das culturas tradicionais e indígenas, contradiz os objetivos para os quais a unidade foi criada, quando esta prevê apenas o uso indireto do território (ABIRACHED *et al.*, 2010).

O pior caso de sobreposição é o das Unidades de Conservação de Proteção Integral, pois nesse caso tem-se a categoria mais restritiva de espaços especialmente protegidos, onde, pela legislação ambiental, não há possibilidade de convivência entre as populações tradicionais e o ambiente protegido. Assim, com base no artigo 42 do SNUC, quando ocorre esse tipo de conflito, as populações precisam ser retiradas e reassentadas (ABIRACHED *et al.*, 2010).

Embora o SNUC aborde a questão da autonomia individual e social das populações tradicionais agroextrativistas, que ficariam responsáveis pela gestão das unidades de uso sustentável a serem criadas, essa questão muitas vezes permanece somente no texto da legislação, se tornando necessário um processo de organização do tecido social para que tais princípios sejam incorporados de vez no convívio cotidiano (PROST e SANTOS, 2016). Atualmente, nas unidades de conservação federais o domínio e o controle territorial ficam hegemonicamente ligados ao Estado, por meio da figura de um funcionário do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que também preside o conselho deliberativo/consultivo da unidade, seu órgão máximo de gestão. Assim estabelece-se um obstáculo jurídico para que um membro das populações tradicionais possa presidir o conselho e chefiar a unidade. Além disso, o

⁵ Na Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, inciso III, foi instituído que o Poder Público deve “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Estado admite a participação de grupos e/ou agentes sociais representando setores da economia que muitas vezes não têm a conservação da natureza como propósito. Assim, forma-se um cenário em que as decisões não são tomadas exclusivamente pelas populações tradicionais, com muitos outros interesses conflitando com os interesses de conservação e melhorias nas condições de vida dos moradores-usuários das unidades de conservação de uso sustentável (PROST e SANTOS, 2016).

Assim, mesmo com o estabelecimento do SNUC, as unidades de conservação ainda se apresentam como um instrumento de disputa em torno de identidades e uso de recursos, sendo necessárias estratégias de conservação que levem em conta a complexidade do assunto e consigam transitar nas diversas áreas do conhecimento envolvidas.

2.1. As Áreas Protegidas no Estado de São Paulo

A implantação de áreas protegidas no Estado de São Paulo se iniciou na segunda metade do século XIX, como consequência da expansão cafeeira e a intensificação da derrubada de matas nativas, o que gerou grandes pressões sobre as autoridades governamentais para o estabelecimento de políticas públicas de conservação dos remanescentes florestais. A delimitação de espaços naturais especialmente protegidos, inserida em um contexto de crescimento econômico pautado pela falta de preocupação com a sustentabilidade ambiental, em que a devastação florestal em larga escala abriu espaço para a monocultura do café, impulsionada pela grilagem de terras públicas, exigiu das autoridades governamentais a destinação de terras de domínio público que viabilizassem a efetiva implantação e proteção das unidades de conservação da natureza (COSTA NETO, 2018).

As primeiras iniciativas do Governo do Estado para a criação de áreas protegidas ocorreram nas últimas décadas do século XIX, com a aquisição de terras que foram destinadas à preservação e florestas produtoras de águas para abastecimento da cidade de São Paulo. Essas áreas constituem hoje o Parque Estadual Alberto Löfgren e o Parque Estadual da Cantareira, importantes unidades de conservação do Estado de São Paulo (COSTA NETO, 2018).

Já no século início do XX, em 1911, foi instituído o Serviço Florestal, considerado um marco para a conservação da natureza (Decreto nº 2.034). Até esse momento, o que existia era um embrião do Serviço Florestal na figura de uma seção de botânica vinculada à Secretaria de Agricultura. Entre as finalidades do órgão destacavam-se estudos

botânicos e de conservação, aproveitamento das essências florestais exóticas e indígenas, manutenção de viveiros de essências florestais indígenas e exóticas e a organização de viveiros próprios de plantas arbóreas, destinados à ornamentação das ruas e praças das cidades do interior (SOUZA, 2018). Em 1970, o Serviço Florestal teve sua estrutura organizacional refeita e passou a ser denominado como Instituto Florestal (IF). Esta nova identidade, implicou numa alteração de suas atribuições, passando a ser responsável pela implementação de pesquisas de caráter ambiental, buscando solucionar problemas relacionados à silvicultura e à conservação de espécies exóticas e nativas, e o manejo de recursos naturais protegidos (FARIA, 2004).

Em 1986, o IF foi então transferido da Secretaria de Agricultura para a recém-criada Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. No mesmo ano, também vinculada a esta Secretaria, foi criada por meio da Lei n.º 5.208, a Fundação para a Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo, também chamada de Fundação Florestal (FF) que, segundo FARIA (2004), tinha por finalidade agilizar os trâmites orçamentários e financeiros e, assim, constituir-se no braço operacional das metas e diretrizes da organização principal (IF). Em termos gerais, a Fundação Florestal foi criada com o objetivo de comercializar os produtos e subprodutos gerados pelo IF, situação que reforçou ainda mais o papel do Instituto Florestal como importante condutor de pesquisas ambientais (FARIA, 2004; SÃO PAULO, 1986).

O estabelecimento do SNUC no âmbito federal, em 2000, trouxe consigo a obrigatoriedade de elaboração dos planos de manejo e a formalização de Conselhos Gestores nas Unidades de Conservação, objetivando efetivar a participação da sociedade civil na gestão integrada dos territórios. Assim, foram criados sistemas análogos ao SNUC nos outros níveis jurisdicionais (Estados e Municípios), que permitiram a sistematização da gestão das unidades de conservação também nos âmbitos estadual e municipal (SOUZA, 2012). No caso do Estado de São Paulo, o Governo do Estado estabeleceu por meio do Decreto Estadual nº 51.453 a criação do Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR), em dezembro de 2006, com o objetivo de “conferir eficácia na gestão das florestas públicas e outras áreas naturais protegidas” (SÃO PAULO, 2006), reorganizando a gestão das unidades de conservação estaduais. Segundo SOUZA (2012), o SIEFLOR reinseriu a gestão participativa das unidades de conservação paulistas na agenda da gestão pública estadual.

Com a criação do SIEFLOR, em 3 de abril de 2007, por meio da Resolução SMA nº 16, o Instituto Florestal e a Fundação Florestal tiveram suas atribuições revistas e

passaram a dividir a responsabilidade pela gestão das áreas protegidas do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2007). Com isso, o Instituto Florestal passou a ser responsável pela gestão de 10 Estações Ecológicas, 1 Parque Estadual, 18 Estações Experimentais, 2 Viveiros Florestais, 2 Hortos Florestais e 14 Florestas Estaduais (mais de 53 mil ha), além de apoiar a gestão da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (Programa MaB-UNESCO) (INSTITUTO FLORESTAL, 2019). A Fundação Florestal, por sua vez, ficou responsável pela gestão de 32 Parques Estaduais, 15 Estações Ecológicas, 2 Florestais Estaduais, 1 Reserva Estadual, 2 Reservas Extrativistas, 7 Reservas de Desenvolvimento Sustentável, 27 Áreas de Proteção Ambiental, 3 Áreas de Proteção Ambiental Marinha, 3 Áreas de Relevante Interesse Ecológico e 2 Monumentos Naturais, totalizando 94 Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável, além das atividades relacionadas às Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e aquelas relativas às Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIES) (FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2019).

Em 2014, o SIEFLOR passou a integrar o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (SIGAP) na forma de um subsistema, cabendo a ele a gestão direta das áreas protegidas que já tenham sido ou venham a ser criadas pelo Estado de São Paulo e estejam sob a administração do Instituto Florestal ou da Fundação Florestal (SÃO PAULO, 2014). O SIGAP tinha como órgão central, com a atribuição de coordená-lo, a Secretaria do Meio Ambiente e como órgãos executores, a Fundação Florestal e os órgãos dessa secretaria com a atribuição de implantar o SIGAP e de gerir de forma direta as áreas que o integram, em especial o Instituto Florestal (SMA, 2015). Os objetivos do SIGAP são: buscar conferir às unidades de conservação e demais áreas protegidas, nos casos possíveis e respeitadas as normas legais e a conveniência da administração, autonomia administrativa e financeira; garantir uma alocação adequada dos recursos humanos e financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos (SÃO PAULO, 2014).

Em 2019, com a publicação do Decreto nº 64.509, a Secretaria de Meio Ambiente passou a compor, junto das secretarias de Saneamento e Recursos e de Energia e Mineração, a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) e, em 2020, sob a justificativa de se estabelecerem medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, o Governo do Estado de São Paulo decretou a extinção do IF por meio

da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, com suas atribuições sendo transferidas para a FF (SÃO PAULO, 2019; 2020).

Assim como as áreas protegidas instituídas em âmbito federal no Brasil, historicamente as áreas protegidas no Estado de São Paulo se baseavam no modelo norte-americano, sendo consideradas como espaços que deveriam ser protegidos e contemplados, excluindo a ação humana de dentro de seus limites. Isso gerou inúmeros conflitos em sua gestão com relação à conservação da biodiversidade e os interesses das comunidades locais que habitam seu interior ou entorno. A demarcação dessas áreas gerou inúmeros conflitos entre o Poder Público e as comunidades, que aos poucos foram perdendo direitos sobre os territórios e foram obrigadas a deixar suas terras ou a mudarem seu modo de vida para poderem viver de acordo com as regras estabelecidas pelo Poder Público. Muitas dessas comunidades ainda resistem e lutam pela conquista de seus direitos (VALLE, 2016).

Até o efetivo estabelecimento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, levantamentos sobre o número e as categorias das unidades de conservação variavam de acordo com o enfoque do autor, não havendo uma padronização. Mesmo as listas oficiais careciam de padronização. Entretanto, é incontestável que, historicamente e na atualidade, cabe ao Instituto Florestal de São Paulo resguardar a maior parte das unidades de conservação do Estado, respondendo por aproximadamente 103.529 ha de Estações Ecológicas e 690.532 ha em Parques Estaduais, totalizando ao menos 794.062 ha de áreas protegidas dedicadas à proteção estrita da natureza, além das unidades de conservação de uso sustentável (FARIA, 2004).

Segundo FARIA (2004), o Estado de São Paulo detém um dos mais eficientes sistemas de unidades de conservação estadual do Brasil, contemplando áreas que podem ser consideradas “jóias” da natureza, por protegerem importantes paisagens para a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas dos dois domínios morfoclimáticos presentes no território paulista: o Cerrado e a Mata Atlântica (FARIA, 2004). A maior parte das unidades de conservação concentra-se no litoral do Estado, no Vale do Ribeira de Iguape, na Serra do Mar e de Paranapiacaba, no Vale do Paraíba do Sul e na Serra da Mantiqueira, protegendo, principalmente, os remanescentes da Mata Atlântica. No interior do Estado encontram-se unidades de conservação de menor área, as quais protegem fragmentos de cerrados e também de Mata Atlântica Estacional (EHLERS, 2003, p. 202).

Sobre a representatividade ecológica das unidades de conservação, é inegável que, dentre os biomas paulistas, o que possui menor proteção é o Cerrado, cujos remanescentes cobrem 280.000 ha no Estado, mas somente 25.000 ha (aproximadamente 9%) estão protegidos na forma de Unidades de Conservação, incluindo algumas unidades dedicadas ao conceito de uso sustentável, tais como as Áreas de Proteção Ambiental e as Estações Experimentais.

As paisagens preservadas nas áreas protegidas paulistas abrigam uma diversidade ecológica, biológica e genética de grande importância para o desenvolvimento científico e econômico, seja pela proteção de inúmeras espécies ameaçadas de extinção, seja pela produção de água em quantidade e qualidade essenciais a inúmeros processos produtivos, e outros serviços ecossistêmicos (FARIA, 2004).

As maiores áreas protegidas do Estado, e que inclusive constituem grandes contínuos ecológicos, situam-se ao longo do litoral, Vale do Ribeira, Vale do Paraíba e Região Metropolitana da Capital, regiões que abrigam a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo, designadas como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO. Nesse contexto estão inseridas várias áreas protegidas, de diferentes jurisdições e categorias de manejo, que em geral apresentavam problemas para sua efetiva implementação, gestão e consolidação. Os problemas de maior destaque apontados foram recursos financeiros inadequados; falta de apoio público dirigidas às organizações e a própria debilidade das instituições (FARIA, 2004).

Em relação ao apoio público às áreas protegidas, prevalece uma perspectiva utilitarista em relação a elas, a serviço do ecoturismo e do uso público. As áreas protegidas da região da Serra do Mar recebem pouco apoio da comunidade, pois a maioria delas não possuem instalações adequadas para receberem visitantes ou estão fechadas a este tipo de uso. Possíveis causas da debilidade da gestão são a excessiva ingerência política sobre elas, os baixos salários que impedem recrutamento de pessoal com maiores capacidades e habilidades profissionais, o excesso e a rigidez dos procedimentos burocráticos, uma cultura institucional que não valoriza adequadamente o pessoal de campo, o excesso de pessoal nas agências centrais, a utilização ineficiente dos recursos humanos e dos recursos em geral e a baixa capacitação do pessoal (FARIA, 2004)⁶.

⁶ Embora FARIA tenha avaliado a situação até 2004, essa situação tem mudado, principalmente a partir de 2020 com o aporte financeiro recebido pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente por parte do Global Environment Facility Trust Fund (GEF) para financiar projetos de conservação ambiental (SIMA, 2020; SIMA, 2021).

Apesar do Instituto Florestal possuir vários pontos favoráveis na gestão de áreas protegidas, forjados na sua reconhecida tradição de manejar os recursos naturais, o conjunto das áreas revela a falta de compromisso governamental para com a efetiva conservação do patrimônio natural, em razão das debilidades e ameaças apontadas. As áreas protegidas do Estado mais rico da nação, de extrema importância para a conservação da biodiversidade, carecem dos recursos suficientes para um efetivo manejo, concluindo-se que o gradativo afastamento do Estado das suas obrigações fundamentais, contempladas inclusive na própria Constituição Estadual, é uma ameaça para sua manutenção (FARIA, 2004).

A questão da inserção das comunidades locais na gestão dos espaços naturais tem ganhado cada vez mais destaque, almejando não só a conservação ambiental, mas também o desenvolvimento socioambiental dessas comunidades (VALLE, 2016). Apesar da importância da participação social na gestão das áreas protegidas para que se garanta o uso sustentável dos recursos naturais, alcançar uma gestão participativa envolve superar uma diversidade de desafios que devem ser considerados no processo de planejamento e gestão das unidades de conservação, tanto por parte do órgão gestor, quanto por parte das próprias comunidades locais (VALLE, 2016).

3. Uso e Gestão dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação

3.1. Os direitos de propriedade sobre os recursos naturais (recursos comuns)

A importância da participação e do envolvimento social na gestão dos recursos naturais tem sido constantemente destacada por pesquisadores, poder público e sociedade, especialmente nos últimos anos (SOUZA, 2012). Os recursos naturais, na maioria das vezes, podem ser considerados como recursos de uso comum. Tais recursos compartilham duas características: altos custos de exclusão, ou seja, dos custos para evitar ou controlar a exploração do recurso, e a subtrabilidade, que envolve a capacidade de cada usuário de subtrair o recurso, diminuindo o estoque disponível para os demais usuários. Estas características podem levar a inúmeros conflitos que envolvem a racionalidade individual e a coletiva, já que a exploração por um usuário afeta a habilidade de outro para explorar o mesmo recurso (VALLE, 2016). Ou seja, são recursos sujeitos ao dilema dos comuns (OSTROM, 1990): a necessidade individual de curto prazo de um usuário é incompatível com o interesse de longo prazo da comunidade de usuários do recurso.

Os maciços florestais, como as áreas protegidas, podem ser incluídos na categoria de recursos comuns por se estenderem em grandes áreas, o que facilita a apropriação de unidades de seus recursos por indivíduos ou grupos, havendo uma dificuldade de controlar o estoque e o fluxo de recursos. Ou seja, recursos florestais também estão sujeitos ao dilema dos comuns (DRIGO, 2010). Se seus usuários não são restringidos por nenhuma forma de regulamento formal ou informal e não tem suas práticas monitoradas, o regime de propriedade, de fato, será de livre acesso (DRIGO, 2010).

O debate sobre o dilema dos comuns teve seu início em 1968, com a publicação do artigo “A Tragédia dos Comuns” de Garret Hardin, onde, a partir de uma fábula envolvendo pastores ingleses e um pasto de uso comum, o autor defendeu que a degradação dos recursos naturais seria inevitável, caso as propriedades comuns não fossem convertidas em propriedades privadas ou, ainda, se não fossem aplicadas normas claramente definidas pelo poder público para o seu uso. HARDIN (1968) destacou os riscos do esgotamento dos recursos naturais de uso compartilhado em decorrência de todos os usuários envolvidos serem impulsionados pela busca egoísta de vantagens pessoais, em detrimento aos interesses comuns.

De acordo com a abordagem de HARDIN (1968), os usuários de um dado recurso seriam incapazes de estabelecer regras de manejo sustentável entre si. Cada usuário procuraria explorar ao máximo o recurso em seu próprio benefício, desconsiderando os

demaís usuários e causando o desequilíbrio do sistema. Em decorrência do exposto, HARDIN (1968) propõe apenas duas possíveis soluções para resolução do dilema: a privatização dos recursos, definindo claramente os direitos de propriedade; ou o controle por uma terceira parte, em geral o Estado, que define e impõe as regras que regulam o uso (HARDIN, 1968). A concepção de HARDIN (op. cit.) serviu de base para muitas políticas públicas voltadas para as áreas protegidas e a conservação da biodiversidade no mundo todo, sendo traduzidas como uma evidência científica para legislações sobre florestas, áreas de pastagem e de recursos pesqueiros, as quais acabaram sendo transferidas para o controle estatal (SOUZA, 2012; VALLE, 2016).

A argumentação de HARDIN (1968) ganhou notoriedade, mas introduziu uma confusão conceitual entre as noções de propriedade comum e livre acesso. Pesquisadores contrários a essa argumentação demonstraram que a natureza coletiva da propriedade não implica necessariamente a condição de livre acesso. A “Tragédia dos Comuns” se aplica muito mais aos bens de livre acesso, sem regras de uso, do que aos regimes de propriedade comum (VALLE, 2016).

As ideias defendidas por HARDIN (op.cit.) levantaram questionamentos por parte de diversos pesquisadores, que relativizavam sua afirmação de que a tragédia no âmbito dos recursos de uso comum seria inevitável. Fazendo uso de diversos exemplos práticos colhidos pelo mundo, a cientista política Elinor Ostrom (1990) afirmava que muitas vezes os novos arranjos que acabaram substituindo os regimes de propriedade comum não foram efetivos para promover o manejo sustentável dos recursos, seja na forma privada ou pública. Em muitos casos em que as comunidades foram expulsas do território, os novos proprietários não foram capazes de manter o manejo sustentável dos recursos naturais, causando sérios problemas de degradação e perda de biodiversidade (VALLE, 2016).

OSTROM (1990) demonstrou que, em determinadas situações, elementos da dinâmica local podem ser mobilizados por usuários de um dado recurso, que promovem seu uso de forma coletiva, excluindo a ação de atores externos e regulando a exploração entre os próprios membros da comunidade. Nesses casos, regras informais seriam estabelecidas para equacionar a exploração, os custos e os benefícios dos envolvidos (SOUZA, 2012). Demonstrou-se que a generalização quanto ao destino dos recursos comuns era inadequada, sendo proposta uma nova estrutura conceitual de regimes de apropriação de recursos comuns. As diferentes perspectivas de apropriação dos recursos

comuns motivaram uma tipologia de quatro regimes de propriedade: livre acesso, propriedade privada, propriedade comunal e propriedade estatal (SOUZA, 2012).

Na tipologia proposta por Ostrom (1990), o regime de livre acesso é caracterizado pela ausência de direitos de propriedade bem definidos, sendo que o acesso aos recursos é livre a qualquer indivíduo e isento de qualquer tipo de regulação (OSTROM, 1990). O regime de livre acesso não é ausência de propriedade, mas sim a ausência de regras para entrar e desfrutar da propriedade (DRIGO, 2010).

No regime de propriedade privada os direitos de exploração e regulação da exploração pertencem ao proprietário (indivíduo ou empresa), que pode ou não os delegar a terceiros. Em geral, esses direitos são reconhecidos pelo Estado, sendo exclusivos e transferíveis (OSTROM, 1990).

No regime de propriedade comunal os usuários compartilham os direitos e responsabilidades pelo uso da propriedade, estabelecendo-se uma relação de interdependência na qual a ação de indivíduos externos é excluída, ao mesmo tempo em que o uso dos recursos comuns são regulados por membros da própria comunidade. Não há possibilidade de transferência dos direitos de acesso e uso dos recursos, e aqueles também não são exclusivos, porém, são igualitários (OSTROM, 1990).

O último regime de propriedade no arcabouço de OSTROM (1990) consiste na propriedade estatal, regime no qual os direitos de uso são exclusivos do Estado e ele decide de que forma se fará o acesso e qual será a natureza da exploração. O Estado é, inclusive, munido de poderes para imposição de suas decisões e aplicação de sanções.

Quadro 1: Principais características dos regimes de propriedade.

Regime de propriedade	Característica
Livre acesso	Ausência de regras para acesso e uso.
Privado	Os direitos de exploração e regulação da exploração pertencem ao proprietário (indivíduo ou empresa), que pode ou não os delegar a terceiros.
Comunal	Os usuários compartilham os direitos e responsabilidades pelo uso da propriedade, estabelecendo-se uma relação de interdependência na qual a ação de indivíduos externos é excluída, ao mesmo tempo em que o uso dos recursos comuns é regulado por membros da própria comunidade.
Estatual	Os direitos de uso são exclusivos do Estado, que decide de que forma se fará o acesso e qual será a natureza da exploração.

Fonte: Adaptado de OSTROM (1990).

Uma característica comum a todos os regimes citados, com exceção ao regime de livre acesso, é a existência de regras para uso e acesso aos recursos, sejam elas formais ou *de jure* (estabelecidas por representantes legais), ou informais ou *de facto* (estabelecidas pelos próprios usuários) (SCHLAGER e OSTROM, 1992; SOUZA, 2012). Apesar das classificações aplicadas, em situações reais é comum observar a sobreposição ou conjugação de dois ou mais regimes (SOUZA, 2012). Um exemplo dessa sobreposição de regimes de propriedade é o estabelecimento de áreas protegidas pelo Poder Público em áreas ocupadas por comunidades tradicionais e geridas pela lógica da propriedade comunal, quando são gerados inúmeros conflitos no que se refere aos direitos de uso das propriedades (VALLE, 2016).

As regras de uso e acesso são definidas por OSTROM (1990) como *instituições* e são elas que servem de base para o desenvolvimento de estratégias e tomadas de decisão em relação às ações para determinado recurso. As instituições têm papel fundamental no contexto da gestão dos recursos naturais sendo que em todos os regimes de propriedade e uso desses recursos são estabelecidas regras de uso que devem ser consideradas legítimas pelos atores envolvidos (VALLE, 2016).

As *regras* referem-se às prescrições que criam autorizações, enquanto os *direitos* referem-se a ações específicas autorizadas. Ou seja, os direitos são produto de regras. Para cada direito exercido por um indivíduo, existe uma regra que o autoriza ou exige ações particulares para exercer esse direito (SCHLAGER e OSTROM, 1992).

As atividades diárias realizadas pelos indivíduos e como eles organizam essas atividades envolvem decisões em diferentes níveis, os chamados *níveis de tomada de decisão*. Estes são divididos em nível operacional, de escolha coletiva e de escolha constitucional. As atividades operacionais são compelidas e tornadas previsíveis por regras de nível operacional, independentemente da origem dessas regras (SCHLAGER e OSTROM, 1992). As regras operacionais afetam as decisões do dia a dia feitas pelos participantes de qualquer agrupamento e são alteradas por ações de escolha coletiva (OSTROM, 2005). Tais ações são empreendidas dentro de um conjunto de regras de escolhas coletivas que especificam quem pode participar da alteração das regras operacionais (SCHLAGER e OSTROM, 1992). As regras de escolha coletiva afetam as atividades operacionais e os resultados através de seu efeito em determinar quem é elegível e as regras específicas para serem usadas na mudança das regras operacionais (OSTROM, 2005). O terceiro nível de ação é o nível constitucional, onde as ações de escolha implicam na criação das regras de escolha coletiva. Ao se estabelecer uma

organização ou a alteração de um processo pelo qual as regras operacionais devem ser revistas dentro de uma organização existente, os indivíduos estarão envolvidos em ações de escolha constitucional (SCHLAGER e OSTROM, 1992). Por último, as regras de escolha constitucional afetam as atividades operacionais e seus efeitos por determinar quem é elegível e as regras específicas para serem usadas na mudança das regras de escolha coletiva (OSTROM, 2005). Na Figura 1 é ilustrada a relação entre os níveis de tomada de decisão.

No que tange os recursos de uso comum, as instituições mais relevantes são os direitos de propriedade (SHLAGER e OSTROM, 1992). Um *direito de propriedade* é a autoridade para empreender ações específicas relacionadas a um domínio específico (SHLAGER e OSTROM, 1992). Os direitos de propriedade podem ser classificados em direitos de acesso e retirada de recursos, manejo, exclusão ou alienação (SCHLAGER e OSTROM, 1992); estes servirão de base para as tomadas de decisão sobre os recursos, ou seja, determinam o que é permitido ou não em cada situação. O Quadro 2 apresenta a definição de cada um dos direitos de propriedade e o nível de tomada de decisão a que pertencem.

As regras em uso podem ser tanto formais quanto informais. As regras formais estão relacionadas às legislações, às decisões do executivo e judiciário, além de contratos formais entre particulares. No caso das regras informais, incluem-se as regras e acordos coletivos que possam ter sido formulados em condições não reconhecidas por legislações vigentes (VALLE, 2016).

O conjunto particular de regras operacionais que estão realmente em uso pode ter sido concebido em uma ou múltiplas *arenas* (SCHLAGER e OSTROM, 1992), ou seja, nos espaços sociais onde os indivíduos interagem (OSTROM, 2005). São nesses espaços que os atores trocam bens e serviços, resolvem problemas, exercem domínio e disputam entre si, dentre outras ações (OSTROM, 2005). É na arena onde ocorrem as escolhas políticas (MCGINNIS, 2011).

Figura 1: Níveis de atividades e regras.

Fonte: Adaptado de OSTROM (1992), OSTROM (2005) e MCGINNIS (2011).

Quadro 2: Regras de acesso e suas definições.

Regra de acesso	Nível de tomada de decisão	Definição
Acesso	Operacional	Permissão de acesso a determinada propriedade física ou recurso.
Retirada	Operacional	Permissão de retirada de determinado recurso.
Manejo	Escolha coletiva	Permissão de regular os padrões internos de uso e transformação de determinado recurso.
Exclusão	Escolha coletiva	Permissão de determinar quem e como poderá acessar determinado recurso.
Alienação	Escolha coletiva	Permissão de vender ou conceder outros direitos de propriedade.

Fonte: Adaptado de SCHLAGER e OSTROM (1992).

Uma das maiores críticas levantadas por OSTROM (2001) à Tragédia dos Comuns é que, na visão da autora, HARDIN (1968) desconsiderou o papel dos arranjos institucionais na regulação do uso dos recursos comuns. Os arranjos institucionais se apresentam como uma complexa teia de relações inerente a qualquer comunidade, trazendo consigo a criação de um sentimento coletivo e consequentemente fazendo com que membros de determinadas comunidades manejem os recursos naturais por meio de decisões que ultrapassam o âmbito das decisões racionais (VALLE, 2016). Os usuários não necessariamente buscarão maximizar suas riquezas, pois o processo de escolha individual pode ser determinado por valores e crenças que nem sempre têm ligação direta com o âmbito da racionalidade (EHLERS, 2003).

Nessa etapa do estudo é importante destacar a diferença entre arranjos e ambiente institucional. O ambiente institucional refere-se às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social (GOMIDE e PIRES, 2014). Já os arranjos institucionais são entendidos como as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas sociais particulares. São entendidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE e PIRES, 2014).

Em resumo, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos institucionais que, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, assim como as formas de relações entre os atores. São os arranjos que permitem ao Estado executar seus objetivos, ou seja, são eles que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (GOMIDE e PIRES, 2014).

A existência dessas instituições evidencia como o equilíbrio dinâmico de um regime específico, como o comunal, pode ser alterado pela sobreposição de outro. A participação do poder público e empresas, por exemplo, altera os arranjos institucionais, muitas vezes desconsiderando a realidade local. Algumas vezes essas interferências externas contribuem para modificar regras locais, configurando situações de superexploração de determinados recursos (BERKES, 2005). Como exemplo desse tipo de situação pode-se citar a ação predatória da pesca industrial no litoral de Santa Catarina nas décadas de 1980 e 90, que causou a diminuição nos estoques pesqueiros disponíveis para a pesca artesanal (REBOUÇAS *et al.*, 2006). Outro exemplo dessa situação foi o avanço dos setores da agropecuária, da extração madeireira e da mineração na região norte do Brasil, causando o aumento da degradação da Floresta Amazônica durante o final da década de 1990 e início dos anos 2000, em decorrência dos incentivos do mercado internacional e do governo federal simultaneamente à centralização da responsabilidade de gestão das áreas florestais na figura do Estado e a subtração dos direitos das instituições tradicionais (GODOY, 2004).

A sobreposição de regimes é ainda mais perceptível com a crescente atuação do Poder Público na criação e no estabelecimento de áreas protegidas em territórios tradicionais. Essa estratégia caracteriza a sobreposição de regimes de apropriação comunal ou privada dos recursos naturais por regimes estatais (SOUZA, 2012, p. 37). Tanto é, que são frequentes os conflitos decorrentes do estabelecimento de unidades de conservação no Brasil que desconsideraram as dinâmicas territoriais existentes⁷, como por exemplo, a presença de populações humanas em áreas de proteção integral (NUNES, 2003; HAYAMA e CARDOSO, 2018; HONORA, 2018). Situações desse tipo demonstram que a apropriação estatal de um recurso específico não é suficiente para garantir sua sustentabilidade, sendo de grande importância a legitimidade do regime diante da sociedade para assegurar o cumprimento efetivo da legislação (SOUZA, 2012, p. 37).

O que se vê, na prática, é a centralização excessiva na governança dos recursos naturais em torno do Estado, que concentra em si a responsabilidade pela gestão e

⁷ Existem situações em que a sobreposição do regime de propriedade estatal sobre o comunal se configura em uma situação favorável, como no caso do estabelecimento das reservas indígenas. Nesse caso, o Estado delimitou territórios onde é assegurado por meio da Lei Federal nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, e do Capítulo VIII da Constituição Federal de 1988 o direito das comunidades indígenas exercerem suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultura, segundo seus usos, costumes e tradições (BRASIL, 1973; BRASIL, 1988).

fiscalização dos recursos naturais (VALLE, 2016). O Estado assume a responsabilidade pela decisão de qual regime de exploração será adotado sobre os recursos naturais, podendo até optar pelos quatro regimes de maneira simultânea (GODOY, 2006). A decisão final acaba sendo política, pois a distribuição de um bem comum de maneira equalizada depende da negociação com os diversos atores envolvidos no acesso a esses recursos, visando repartir os benefícios e os custos, sejam eles monetários ou não (GODOY, 2006). A centralização da governança na figura do Estado não ocorre de maneira uniforme, na medida em que depende dos arranjos institucionais estabelecidos nas diferentes áreas naturais, por diferentes indivíduos ou coletividades. A ausência de legitimação ou reconhecimento de instituições no nível local é um dos fatores que mais dificultam a construção de “instituições robustas” (VALLE, 2016).

O modelo ideal de governança deveria incluir parcerias e compartilhamento de ideias na gestão, ou cogestão, que pode ser entendida como uma estratégia de gestão formal que integre comunidades e governos. Não há um modelo único a respeito dos processos de cogestão, já que o compartilhamento de poder e a participação variam de acordo com cada situação e com as relações que são estabelecidas entre os usuários e o ambiente (VALLE, 2016). O processo não é homogêneo e ocorre de diferentes maneiras em função de características específicas como culturas, hierarquias, relações e histórias existentes (GODOY, 2006). A ideia não é que o Estado transmita inteiramente os direitos de uso para as comunidades locais, mas que ele continue a exercer seu papel na conservação e alocação de recursos entre as comunidades. Para alguns autores, a gestão compartilhada das áreas protegidas e seus recursos seria então uma solução viável (PINKERTON, 1989; FEENY *et al.*, 1990; VALLE, 2016).

3.2. Governança Ambiental

A pluralidade de atores envolvidos com as áreas protegidas demanda mecanismos que assegurem uma gestão participativa de seus territórios e recursos na tentativa de minimizar qualquer tipo de conflito existente. Para tanto, o conceito de governança, mais que o conceito de gestão pode ser o caminho a ser traçado. Mais do que eliminar conflitos, a governança trata de buscar a administração deles, levando em conta um projeto coletivo (DINIZ, 1999; FRACALANZA e FREIRE, 2015).

O conceito de governança não é absoluto, tendo sido construído e adquirindo novos significados no estudo de políticas públicas, majoritariamente a partir dos anos 80, quando passou a aparecer com maior visibilidade e frequência em documentos sobre

gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social, nos quais são incluídos outros atores além das instituições formais de governo (SANTOS, 1996; IRVING *et al.*, 2007).

Segundo IRVING *et al.* (2007), uma das bases comuns aos conceitos de governança foi o artigo de Ronald Coase, intitulado “The Nature of the Firm”, publicado em 1937, que trata da integração entre sociedades privadas e parceiros externos. Mais tarde, especialmente a partir da década de 80, o termo governança passou a ser aplicado a contextos distintos e mais amplos, como na gestão governamental e no desenvolvimento local, num contexto histórico em que o neoliberalismo se estabelecia como filosofia econômica (IRVING *et al.*, 2007). Dentro dessa lógica, as agências internacionais de desenvolvimento, com destaque para o Banco Mundial e para o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a apoiar um conjunto de reformas estruturais dos governos tendo como objetivo implantar um novo modelo de gestão dos recursos, adequando as estruturas administrativas dos estados nacionais à abertura generalizada dos mercados (IRVING *et al.*, 2007). Como resultado dessa iniciativa, o termo governança começou a ser difundido internacionalmente associado ao exercício da autoridade, do controle, da gestão e do poder dos governos (SANTOS, 1996).

A difusão do conceito de governança, no início dos anos 1990, marcou um ponto de inflexão bastante claro na trajetória recente do Banco Mundial, que representou um deslocamento do foco em questões mais técnicas, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes como a legitimidade e o pluralismo político. Resumidamente, a agenda de políticas do Banco Mundial foi redirecionada das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e da Administração Pública, objetivando promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil (BORGES, 2003).

O conceito de governança foi então chancelado internacionalmente em 1996 no relatório “Nossa Comunidade Global” (*apud* IRVING *et al.*, 2007⁸) com uma definição que passou a contemplar a importância da negociação e do gerenciamento de possíveis conflitos decorrentes de interesses sociais e/ou econômicos distintos (IRVING *et al.*, 2007):

(...) a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, e um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou

⁸ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

Tendo como ponto de partida essa definição, o termo governança agregou novos conceitos à sua definição com o passar do tempo e de acordo com a perspectiva do estudo. Tendo uma base de conceitos advindos do estudo de políticas públicas e de áreas florestais, ARTS (2014) apresenta em seu trabalho duas interpretações do conceito de governança às quais intitula de perspectiva “estrita” (*strict*) e “abrangente” (*broad*). A perspectiva estrita se refere às novas modalidades de governo que existem além do “confinamento do Estado”, como por exemplo, a regulação do mercado por uma rede de atores privados, as parcerias público-privadas e os programas de certificação. Seria a ocorrência de uma mudança de “governo” para “governança”. Tal mudança ocorreria através da transferência da autoridade e das competências do Estado para outros atores, como organizações internacionais, organizações não governamentais e empresas, na crença de uma maior capacidade em administrar os bens públicos, mais especificamente as áreas florestadas (ARTS, 2014).

A perspectiva abrangente da governança, por sua vez, é definida como:

As inúmeras formas pelas quais os atores públicos e privados do Estado, mercado e/ou sociedade civil estão envolvidos ou lidam com problemas do governo, de forma autônoma ou mutuamente integrada (ARTS e VISSEREN-HAMAKERS, 2012, p. 4, tradução nossa)⁹.

Segundo ARTS (2014), essa definição permite contemplar simultaneamente a forma convencional de governo, representado pela figura do Estado, e os novos arranjos de governança formados. Para o autor, a governança deve, ao mesmo tempo, considerar as expressões “*governado pelo*” (*governing by*), “*governando com*” (*governing with*) e “*governando sem*” (*governing without*) o Estado. O termo “governar” pode fazer referência a diversas coisas, incluindo coagir, persuadir ou subornar outros atores para convencê-los a atuar de acordo com objetivos de determinadas políticas públicas (DUNN, 2003 *apud*: ARTS, 2014¹⁰). Todas essas ações estão implícitas em qualquer tipo de governança, seja na perspectiva estrita como na abrangente, ou mesmo em combinações híbridas de ambas as perspectivas (ARTS, 2014).

Ambas as perspectivas de governança podem ser ilustradas pelo “triângulo da governança” de Lemos e Agrawal. A figura como um todo faz referência à concepção

⁹ “The many ways in which public and private actors from the state, market and/or civil society govern public issues, autonomously or in mutual interaction”.

¹⁰ DUNN, W. **Public policy analysis. An Introduction**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003.

abrangente da governança, onde os processos podem ser conduzidos por qualquer instituição, seja o Estado, o mercado, a sociedade civil ou mesmo uma combinação deles (ARTS, 2014).

No caso da perspectiva restrita de governança, retira-se a figura do Estado do esquema, pois suas práticas exclusivas de governo são excluídas da definição, restando apenas as práticas autônomas do mercado e da sociedade civil, bem como parcerias entre essas iniciativas (ARTS, 2014). A figura do Estado não chega a ser inexistente na perspectiva restrita, tendo em vista que podem ocorrer também parcerias com ele. O que ocorre na realidade, é a alteração do seu papel dentro dessa perspectiva, onde ao invés de ser a autoridade máxima, ele assume a figura de um parceiro em relação aos atores privados e da sociedade civil em novas redes e parcerias de governança (ARTS, 2014). Ou seja, a relação do Estado com os outros atores deixa de ser vertical e passa a ser horizontal.

Segundo SANCHES *et al.* (2020), a abordagem de ARTS e VISSEREN-HAMAMERS (2012) elucida que o estudo da governança requer que sejam consideradas diferentes escalas de abordagem, dada a natureza trans-escalar e multinível dos sistemas socioecológicos. Essa forma de abordagem justifica-se pelos reflexos locais e até globais de responder às intervenções humanas (SANCHES *et al.*, 2020). Dessa maneira, a governança ocupa-se de quem toma as decisões, de como os processos decisórios se dão e quais arcabouços institucionais apoiam a implementação de tais decisões (MANSOURIAN, 2016).

CARNEIRO (2012), afirma que a governança pode ser vista como uma forma de coordenação policêntrica, associando atores oriundos do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil. Nessa abordagem do conceito, a governança se apresenta como uma alternativa na construção de políticas governamentais, em um contexto em que o Estado não detém mais o primado da ação pública ou não possui os recursos necessários para a operacionalizar suas ações de forma vertical (CARNEIRO, 2012).

Para este estudo utilizou-se a perspectiva de governança abrangente apresentada por ARTS e VISSEREN-HAMAKERS (2012) aplicada à relação do Estado e demais atores (mercado e sociedade civil) com o meio ambiente na elaboração de políticas públicas, ou seja, a governança ambiental.

Figura 2: Triângulo da governança.

Fonte: Adaptado de LEMOS e AGRAWAL, 2006 e ARTS, 2014.

No arcabouço conceitual de governança, são encontradas diversas definições que vão desde definições genéricas a definições de governança específica como a ambiental (CAMARA, 2013). Segundo CAVALCANTI (2004), a governança ambiental pode ser compreendida como:

(...) arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico (CAVALCANTI, 2004, p. 1).

No caso brasileiro, a governança ambiental vem sendo estabelecida, desde o a chegada dos colonizadores europeus, por regras, normas e instituições que regulamentam o acesso e uso dos recursos naturais. Todavia, a governança ambiental como política pública passou a existir a partir dos anos 1930, com o estabelecimento de diretrizes, princípios e regras para o uso dos recursos ambientais, o que acentuou o processo gerencial de comando e controle com penalidades, taxas e impostos que pouco contribuíram para seu uso racional (CAMARA, 2013). Desde então, o modelo de governança ambiental predominante no país foi fundamentado numa cultura utilitarista e descompromissada com a sustentabilidade (CAMARA, 2013).

O modelo ideal da boa governança, a qual inclui a governança ambiental, aborda elementos fundamentais como democracia, participação, eficácia na gestão e utilização adequada de mecanismos de mercado (CAMARA, 2013). Para entender o contexto nacional, se torna necessário compreender as ambiguidades dos processos econômicos e sociais no desenvolvimento das políticas públicas, uma vez que a gestão ambiental requer mudanças de práticas e atitudes em busca da sustentabilidade, que questionem o modelo atual de desenvolvimento gerador de externalidades ambientais, sociais e econômicas, que se refletem em problemas e dificuldades, gerando conflitos quanto ao uso, apropriação e gestão dos recursos naturais (CAMARA, 2013).

A governança ambiental, apesar de já bem consolidada no Brasil, ainda carece de apoio na constituição de processos de gestão ambiental, nos aspectos legais, institucionais, de capacitação institucional, de representatividade dos atores sociais e de interface com as demais políticas públicas. A compreensão da instituição da governança ambiental pode contribuir na análise da complexidade das interações entre o governo, setor privado, terceiro setor e a sociedade, e suas relações com o meio ambiente, buscando identificar o contexto e as razões históricas da sua conformação (CAMARA, 2013).

Para a melhoria da governança ambiental se faz necessário conhecer de maneira mais aprofundada a natureza das relações institucionais e socioculturais envolvidas no uso de recursos naturais, para só assim se ter um dimensionamento adequado das causas dos insucessos ou fracassos, na tentativa de se alcançar o desenvolvimento sustentável (CAMARA, 2013).

Porém, na contramão de uma maior compreensão de todos os atores envolvidos no uso dos recursos naturais e, conseqüentemente, maior participação social na gestão dos recursos naturais, o que se encontra na prática para as áreas protegidas é a centralização dos direitos de propriedade na figura do Estado que, ao invés de incentivar a gestão participativa com as comunidades locais, prefere repassar a gestão para a iniciativa privada. Ao se optar pela gestão privada, o Estado deixa claro que a cogestão comunitária não é uma opção (GODOY, 2006).

3.3. A Concessão como mecanismo de gestão

Recentemente, a defesa da ‘privatização’ da gestão das áreas protegidas ou mesmo de algumas de suas funções, ganhou corpo com a disseminação da ideia de que nos países menos desenvolvidos estas áreas são raramente associadas ao manejo bem-sucedido¹¹.

¹¹ Veja, por exemplo, o recente leilão (11/1/2021) dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, localizados na divisa entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul e administrados pelo ICMBio, pelo

Isso porque os recursos humanos e financeiros das instituições governamentais responsáveis pela gestão de recursos naturais são considerados insuficientes e não asseguram, necessariamente, o seu uso sustentável (RODRIGUES, 2009, p. 35). Esta argumentação norteia a discussão sobre a proposta de parcerias público privadas no âmbito da gestão das áreas protegidas (RODRIGUES, 2009, p. 35).

No Brasil, as áreas protegidas são concebidas, basicamente, com o objetivo de conservar a biodiversidade, garantindo condições adequadas de sobrevivência para as gerações futuras (BRASIL, 2000). Apesar do nobre objetivo, a simples demarcação das áreas não resolve os problemas ambientais, sendo necessários investimentos em recursos humanos, infraestrutura e pesquisa para garantir sua proteção efetiva. Implementar e manter essas áreas são tarefas dispendiosas e de pouca visibilidade para os partidos políticos. A baixa prioridade conferida às áreas protegidas manifesta-se de diversas formas, mas com um ponto em comum: escassez crônica de recursos (INSTITUTO SEMEIA, 2014).

O Instituto Semeia (2014), uma organização da sociedade civil (OSC) sem fins lucrativos que tem como principal objetivo fomentar parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na gestão de parques naturais e urbanos, estimou um déficit orçamentário da ordem de 20% em relação ao que seria o montante mínimo necessário para manter o conjunto de UCs federais no Brasil. Na opinião do Semeia, as dificuldades para gestão das áreas protegidas não se limitam à falta de recursos financeiros, sendo típico dos governos não terem à disposição instrumentos gerenciais adequados para administrar atividades que requerem doses elevadas de agilidade, flexibilidade e criatividade, somando-se a questão da falta de incentivos para tal (INSTITUTO SEMEIA, 2014).

Na visão do Instituto Semeia, o aproveitamento das atividades econômicas vinculadas às UCs seria capaz de gerar benefícios socioeconômicos expressivos advindos da dinamização de economias mais afastadas dos grandes centros, característica típica das áreas protegidas, inclusive possibilitando que a renda gerada fosse suficiente para afastar as populações da pobreza. Objetivando a obtenção de recursos por meio das unidades de

Ministério do Meio Ambiente. Segundo notícia veiculada na imprensa, “Com o leilão, o grupo ficará responsável pela revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão dos parques e deverá oferecer serviços de apoio aos turistas, incluindo alimentação, estacionamento, segurança e outros” (PODER 360, 2021).

conservação, diversos países têm incentivado atividades econômicas ambientalmente sustentáveis nas Unidades de Conservação (INSTITUTO SEMEIA, 2014).

Nesse contexto, o governo brasileiro tem buscado soluções com o setor privado para lidar com esse déficit e resolver problemas das áreas protegidas sempre que essa opção é permissível e aplicável. A conservação de áreas protegidas é uma tarefa com benefícios sociais que superam os benefícios privados, assim, os modelos adotados mundo afora envolvem arranjos mistos, por exemplo, pela concessão de atividades específicas dentro dos parques ou pela adoção de parcerias público-privadas (INSTITUTO SEMEIA, 2014).

A concessão é considerada como um ato legal adotado por uma autoridade pública, que atribui a uma pessoa um direito de uso ou um privilégio. Na legislação brasileira, esta definição inclui ainda a noção de que o ato da concessão envolve a delegação de direitos e deveres, do Poder Público para um agente privado. Consiste numa relação mediada por um contrato estabelecido entre as partes e que envolve a necessidade de pagamento (DRIGO, 2010). Nos termos da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a concessão do serviço público consiste na delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, no caso o Estado, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 1995).

Segundo HAYAMA (2017), nas diretrizes do artigo 5º do SNUC recomenda-se a busca de “apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação” (BRASIL, 2000) e é incentivado a “populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação do sistema nacional” (BRASIL, 2000).

Não há registros de abertura para a exploração de recursos madeireiros ou de subprodutos florestais em Unidades de Conservação do tipo Proteção Integral contempladas no SNUC, mas há dispositivos que tratam de exploração e manejo sustentável de recursos ambientais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (HAYAMA, 2017). A Floresta Nacional, que consta no artigo 17 do SNUC, tem como “objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas” (BRASIL,

2000). A Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável são modelos pensados justamente para utilização por populações tradicionais, permitindo a exploração e o manejo sustentável desde que compatíveis com as atividades tradicionais ou como atividades secundárias complementares às tradicionais (HAYAMA, 2017).

No artigo 30 do SNUC, há um dispositivo que autoriza a gestão de UCs por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (BRASIL, 2000). De modo mais detalhado, o Decreto Federal nº 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, aborda a gestão compartilhada com OSCIPs, indicando como instrumento de celebração de acordo o Termo de Parceria e impondo, no artigo 22, que a entidade preencha os seguintes requisitos: “tenha dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma.” A concessão de bens e serviços também é aventada no artigo 25, mas sem detalhamento, restringindo o Decreto à exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (BRASIL, 2002; HAYAMA, 2017).

3.3.1. Concessão Florestal

A concessão florestal é uma das modalidades de gestão de florestas públicas (florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta), previstas na Lei Federal nº 11.284, de 2 de março de 2006, e permite que a União, estados e municípios, mediante licitação, concedam a uma pessoa jurídica o direito de manejar de forma sustentável e mediante pagamento as florestas de domínio público para obtenção de produtos e serviços (BRASIL, 2006). A concessão florestal é apenas um dos modos de atribuição de direitos de posse e uso sobre áreas florestais. Em síntese, a concessão é consolidada pela assinatura de um contrato entre o governo e uma organização privada. Esse deve incluir restrições e incentivos que induzam à exploração racional dos recursos florestais e, ao mesmo tempo, gerem benefícios sociais e econômicos para as localidades e as populações humanas. Embora as concessões dessa natureza sejam o modo predominante para a atribuição de direitos de posse e uso sobre florestas em importantes regiões tropicais do planeta, a adoção do modelo não deve ser considerada a solução para o problema da destruição das florestas e da degradação ambiental (DRIGO, 2010).

Usualmente, as concessões florestais podem ser outorgadas tanto para comunidades tradicionais e populações indígenas, quanto para a iniciativa privada, dependendo da legislação de cada país. Muito embora as duas categorias de concessão estejam previstas na legislação de alguns países que adotaram este modelo, as concessões florestais destinadas à iniciativa privada predominam na maioria dos contextos. Isto se deve, em parte, às dificuldades (incluindo os custos de exploração e de transporte) que as comunidades e populações indígenas ainda enfrentam para adquirir e manter direitos de propriedade sobre os recursos florestais. Quanto ao objeto do contrato de concessão, este pode incluir o direito de exploração madeireira, de produtos não madeireiros e até mesmo de serviços, como o turismo ecológico (DRIGO, 2010). O conceito básico é trazer a eficiência de operadores, empresariais ou não empresariais, motivados, entre outros fatores, pela obtenção de lucros, para maximizar a geração de receitas das atividades nas áreas protegidas. Fica a cargo do Estado definir mecanismos para fazer os incentivos privados conversarem com os objetivos sociais e ambientais (INSTITUTO SEMEIA, 2014).

Apesar de ser um dos principais modos para atribuição de direitos de propriedade sobre áreas florestais, as concessões fomentam um debate político e acadêmico sobre quem realmente se beneficia delas. Os argumentos favoráveis ao estabelecimento desse tipo de parceria destacam como características positivas: permitir aos governos maior aproveitamento econômico dos recursos das florestas públicas, baseando-se na suposição de que a delegação da gestão para terceiros, balanceando incentivos e restrições, seria mais eficiente que a gestão direta; permitir aos governos desenvolver regiões menos povoadas e com pouca infraestrutura por meio de investimentos de futuros concessionários vinculados à indústria madeireira; diminuir a insegurança dos empresários quanto aos seus direitos de acesso aos recursos florestais, no longo prazo, e desta forma incentivá-los a investir em boas práticas e em certificação; retomar o controle sobre vastas áreas públicas em vias de apropriação privada (DRIGO, 2010).

Nessa perspectiva, a aproximação entre os setores público e privado permitiria desafogar o Estado de atribuições que fogem à sua vocação central. Além disso, as concessões disponibilizariam uma maior estrutura para o turismo sustentável, causando seu incremento. Tal fato movimentaria a economia, gerando empregos e trazendo o desenvolvimento social junto da valorização de produtos e manifestações culturais locais, somados ao estímulo à conservação da biodiversidade (PIERONI, 2019).

A argumentação contrária realça as fraquezas e riscos do modelo de concessão, como, por exemplo, na África Central, onde os privilégios dados a empresas de grande porte excluía as pessoas carentes das riquezas geradas pela indústria madeireira e o modelo de concessão acabou falhando em reduzir a pobreza. A promoção de pequenas empresas madeireiras poderia se apresentar como alternativa de investimento ao invés de um sistema de concessões para indústrias de larga escala, que tendem a se concentrar em altos volumes de produtos primários com baixo valor agregado como toras ou grandes peças de madeira serrada. Os pequenos empreendimentos, principalmente aqueles geridos por comunidades locais, podem oferecer maior capacidade para geração de oportunidades de emprego, assim como maior potencial em agregar valor e diversificar o uso das espécies florestais (DRIGO, 2010).

Outro risco relacionado às concessões seriam as tentações às quais governos nacionais e estaduais estariam sujeitos para estender o modelo por todo o território florestal, em detrimento de uma política de expansão das áreas de preservação, motivados pela possibilidade de capturar mais renda por meio da coleta de taxas sobre a exploração (DRIGO, 2010).

As críticas aos modelos de concessão também se referem à capacidade dos governos em fazer cumprir os contratos. Sem um aumento da fiscalização, a concessão de uma terra pública para exploração se apresenta como um incentivo à depredação (DRIGO, 2010). Além da fiscalização, contratos claros e específicos são requisitos primordiais para o bom relacionamento entre o poder público e a iniciativa privada. Por isso, o governo deve almejar contratos concisos, que determinam as responsabilidades de cada uma das partes, visando à execução e qualidade dos serviços prestados (COLLINS, 2014).

Segundo Fernando Pieroni (2019), que atua como Diretor-Presidente do Instituto Semeia, para atingir os objetivos propostos, os programas de concessão de serviços em áreas protegidas devem estar vinculados ao estabelecimento de um programa estruturado de concessões ao invés de serem conduzidas iniciativas isoladas (PIERONI, 2019). Essa medida proporcionaria eficiência na alocação dos esforços do poder público e, principalmente, revelaria a existência de um mercado crescente e com escala suficiente para atrair potenciais investidores orientados pela visão de longo prazo. Para o autor, muitos desses agentes não se motivam a avaliar oportunidades pontuais, pois elas, por si só, não justificam os custos de transação envolvidos (PIERONI, 2019).

O autor acredita que, por se tratar de um tema multidisciplinar, a concessão de serviços em áreas protegidas requer uma abordagem intersetorial, ou seja, o desenvolvimento de um plano para a gestão dessas áreas deve contemplar, além das diretrizes do Ministério e Secretarias de Meio Ambiente, a ótica de outras pastas, como Infraestrutura, Turismo e Relações Exteriores, de maneira a representar uma política sistêmica e integrada de governo (PIERONI, 2019).

PIERONI (2019) afirma que a natureza complexa desse tipo de projeto demanda também uma abordagem intersetorial na elaboração dos estudos que embasarão os editais das parcerias público-privadas, para garantir a qualidade desejável dos projetos oferecidos ao mercado, bem como imprimir velocidade aos programas de concessão. Ele recomenda que se busque conhecimento especializado para a modelagem dos projetos, a exemplo do que já ocorre em outros setores, como aeroportos, saneamento e iluminação pública (PIERONI, 2019).

Outro ponto levantado por PIERONI (2019) para que os programas de concessão florestal atinjam seus objetivos, é a garantia da segurança jurídica a todos os que participam do processo. Para isso seria necessário a adequada regularização fundiária das áreas destinadas às parcerias, e o aprimoramento dos planos de manejo dos parques naturais, ou seja, o conjunto de normas que regem a visitação, a gestão territorial e o manejo da biodiversidade no seu interior (PIERONI, 2019).

Por fim, PIERONI (2019) destaca a importância de se considerar o planejamento para o “dia seguinte” à assinatura de um contrato de concessão. A partir desse momento, se estabelece uma relação de longo prazo entre governo e parceiros privados, que demandará do poder público a ampliação de seus conhecimentos específicos para acompanhar a execução dos contratos firmados, monitorando os resultados obtidos e atestando o cumprimento dos compromissos assumidos pelo concessionário. O autor ressalta que esse é o ponto inicial de uma relação duradoura, cujo sucesso depende da competência e habilidade de cada parte para cumprir seu papel pré-determinado.

Além da segurança contratual e jurídica levantada pelo Instituto Semeia, o sucesso dos processos de concessão em áreas florestais também depende da compreensão da dinâmica de ocupação e uso do solo e dos recursos naturais locais. Nessas áreas, os recursos são compartilhados pela diversidade de atores que habitam os territórios florestais. No momento da aprovação e introdução deste novo modo de acesso às florestas, as disputas e as incertezas persistem sobre quem terá mais direitos sobre o território e como estes direitos serão exercidos. Os interesses divergem entre si (DRIGO,

2010). Ao se conceder a exploração de recursos nas áreas florestais, ocorre a divisão dos ecossistemas naturais por meio da concessão de direitos de uso a empresas. Como consequência, pode ocorrer a destruição de regimes de propriedade comum ou de arranjos institucionais existentes, envolvendo comunidades que gerenciam de maneira sustentável os recursos naturais (GODOY, 2006).

Os atores munidos de habilidades sociais e forças políticas, em diferentes escalas, se posicionam a favor ou contra as concessões, buscando fazer valer seus interesses e tentando garantir sua posição no que se refere aos modos de ocupação, de uso e de gestão dos territórios florestais. A introdução das concessões como um novo modo de atribuição de direitos de propriedade sobre porções de terras florestadas colide com outros modos de apropriação do espaço. São estes modos que têm garantido o direito de uso de certos indivíduos e grupos sobre as mesmas porções de florestas onde se pretende demarcar as áreas para concessão. Os conflitos, inclusive, contemplam dificuldades no exame e declaração de quem são os legítimos detentores de direitos de posse e uso dentro das terras públicas ocupadas (DRIGO, 2010).

O Estado, ao colocar a gestão privada como alternativa para a gestão pública das áreas protegidas muitas vezes ignora, assim como no texto de Hardin (1968), uma série de arranjos sociais existentes que deveriam ser contemplados ou incentivados para a melhor gestão das áreas florestais (GODOY, 2006).

É neste contexto que foi publicada, no Estado de São Paulo, a Lei nº 16.260 (Anexo A) de 30 de junho de 2016, autorizando a Fazenda do Estado a conceder a exploração dos serviços ou o uso de áreas ou parte de áreas em 25 áreas protegidas estaduais, principalmente para o ecoturismo e a exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, pelo prazo de até 30 anos (SÃO PAULO, 2016).

3.3.2. Concessão em áreas protegidas no Estado de São Paulo – O caminho até a Lei nº 16.260/16

A concessão de serviços em áreas florestadas no Estado de São Paulo teve seu início na década de 1960, com a publicação da Lei nº 6.884, de 29 de agosto de 1962, que “dispõe sobre os parques e florestas estaduais, monumentos naturais e dá outras providências” (SÃO PAULO, 1962). De acordo com o artigo 4º da referida lei:

Nos parques estaduais, reservado para o Estado o domínio da terra, poderão ser outorgadas concessões a pessoas físicas ou jurídicas, para o funcionamento e a construção de hotéis, acampamentos de férias, colégios, clubes de campo, clubes de ciências naturais, casas para venda de artigos a turistas, restaurantes, museus e similares (SÃO PAULO, 1962).

A Lei nº 6.884 foi regulamentada em 30 de junho de 1963 por meio do Decreto nº 41.626 que, dentre outras determinações, destaca em seu artigo 4º aplicado às concessões:

As concessões previstas nos artigos 6º e 27º da lei, não poderão ser localizadas dentro da Área destinada às Estações Biológicas (SÃO PAULO, 1963).

A concessão em áreas protegidas no Estado de São Paulo ganhou então maior expressividade décadas mais tarde com a publicação do Decreto nº 57.401, de 6 de outubro de 2011, que:

Institui Programa de parcerias para as unidades de conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a conservação e a Produção Florestal do Estado e dá providências correlatas (SÃO PAULO, 2011).

No mesmo decreto são apresentados os seguintes instrumentos a serem adotados para formalização das parcerias:

- I - as autorizações, permissões, cessões e concessões de uso de bem público;
- II - permissões e concessões de serviço público;
- III - parcerias público-privadas;
- IV - convênios;
- V - termos de parceria com OSCIPs;
- VI - recebimento de doações; (...) (SÃO PAULO, 2011).

REIS (2019) sintetiza os instrumentos de parceria apresentados no Decreto nº 57.401 conforme o Quadro 3.

Quadro 3: Síntese dos principais instrumentos de parceria.

INSTRUMENTO	DEFINIÇÃO
Autorização	Instrumento discricionário, unilateral e precário, que torna possível à pessoa física ou jurídica a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos mediante conhecimento prévio do poder público.
Permissão	Delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.
Concessão de serviço público	Delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.
Parceria público-privada	Contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.
Convênio	Convênio ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.
Termos de parceria com OSCIPs	Instrumento a ser firmado entre o poder público e as organizações da sociedade civil que preencham os requisitos previstos e destinados à formação de vínculo de cooperação entre as partes, conforme as condições estabelecidas na legislação vigente e, portanto, pode ser um dos instrumentos a ser usado para estabelecer a cogestão de unidades de conservação.

Fonte: REIS (2019).

Posteriormente, em 30 de junho de 2016, foi publicada pelo Governo do Estado de São Paulo a Lei nº 16.260, autorizando a Fazenda do Estado a conceder a exploração dos serviços ou o uso de áreas, ou parte de áreas, para o ecoturismo e a exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, pelo prazo de até 30 anos, em 25 áreas protegidas (Quadro 4) (SÃO PAULO, 2016). Para a então Secretária de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Patrícia Iglecias¹², o objetivo principal da concessão dessas áreas era a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos seus usuários (DOMINGOS, 2016).

Quadro 4: Áreas protegidas contempladas na Lei no 16.260/16.

ORDEM	PRÓPRIO ESTADUAL
1	PE Campos do Jordão
2	PE Cantareira
3	PE Intervales
4	PE Turístico do Alto do Ribeira
5	PE Caverna do Diabo
6	PE Serra do Mar (Núcleo Santa Virgínia)
7	PE Serra do Mar (Núcleo São Paulo)
8	PE Jaraguá
9	PE Carlos Botelho
10	PE Morro do Diabo
11	PE Ilha do Cardoso
12	PE de Ilha Bela
13	PE Alberto Löfgren
14	Caminhos do Mar
15	Estação Experimental de Araraquara
16	Estação Experimental de Assis
17	Estação Experimental de Itapeva
18	Estação Experimental de Mogi Guaçu
19	Estação Experimental de Itirapina
20	Floresta Estadual de Águas de Santa Bárbara
21	Floresta Estadual de Angatuba
22	Floresta Estadual de Batatais
23	Floresta Estadual de Cajuru
24	Floresta Estadual de Pederneiras
25	Floresta Estadual de Piraju

Fonte: SÃO PAULO, 2016

As 25 áreas oferecidas para concessão pelo Estado de São Paulo podem ser distribuídas em três categorias de áreas protegidas de acordo com seu objetivo e manejo

¹² Atuou como Secretária de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 2015 a 2016 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 03 de dezembro de 2020).

permitido dentro de seus limites, sendo elas: Parque Estadual (PE), Floresta Estadual (FE) e Estação Experimental (Esex) (SÃO PAULO, 2016). As duas primeiras categorias são enquadradas como Unidades de Conservação e pertencem ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000). No total, são 14 áreas classificadas como Parques Estaduais (PE), ou seja, áreas classificadas pelo SNUC como Unidades de Proteção Integral; seis classificadas como Florestas Estaduais (FE), que são Unidades de Conservação de Uso Sustentável; e cinco Estações Experimentais (Esex), áreas não contempladas pelo SNUC, geridas pelo Instituto Florestal (IF), e que são destinadas à realização de programas e atividades de pesquisas científicas (BRASIL, 2000; SÃO PAULO, 2016, INSTITUTO FLORESTAL, 2018).

O Quadro 5 apresenta a cronologia das principais publicações relacionadas à concessão de serviços em áreas protegidas, que de certa maneira influenciaram a publicação da Lei nº 16.260/16.

Quadro 5: Cronologia de publicações relacionadas à concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo.

ANO	LEGISLAÇÃO	OBJETIVO
1962	Lei nº 6.884, de 29 de agosto de 1962.	Dispõe sobre os parques e florestas estaduais, monumentos naturais e dá outras providências.
1963	Decreto nº 41.262, de 30 de janeiro de 1963.	Regulamenta a execução da Lei nº 6884, de 29 de agosto de 1962 que dispõe sobre os parques florestais e monumentos naturais e dá outras providências.
2011	Decreto nº 57.401, de 6 de outubro de 2011.	Institui Programa de parcerias para as unidades de conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a conservação e a produção florestal do Estado e dá providências correlatas.
2016	Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016.	Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas.

Fonte: SÃO PAULO, 1962; SÃO PAULO, 1963; SÃO PAULO, 2011; SÃO PAULO, 2016.

Segundo consta na Lei nº 16.260, a exploração de recursos madeireiros e subprodutos florestais só será permitida nas áreas previstas pelo Plano de Manejo da UC e destinadas a esse fim, e somente após consulta ao conselho gestor da unidade de conservação, havendo ainda necessidade de decisão favorável do órgão executor. A lei também prevê que esse tipo de atividade só poderá ocorrer quando os projetos científicos previstos para as áreas tiverem atingido seus objetivos e se houver uma garantia de preservação do banco genético. Ainda sobre o manejo de recursos madeireiros e subprodutos florestais, a lei determina que o concessionário fique obrigado a executar projetos de restauração ou produção florestal sustentável, de acordo com as normas

vigentes e aprovados pelos órgãos competentes e pelo gestor da unidade (SÃO PAULO, 2016).

Para Patricia Iglecias, o modelo de concessão de serviços proposto pela Lei nº 16.260 já era utilizado em Parques Nacionais, como o Parque Nacional do Iguaçu (PR), o Parque Nacional da Tijuca (RJ), o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), e o Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha (PE). Nesse modelo, as empresas ganham o direito de explorar serviços relativos à visitação nos parques nacionais por um determinado período e, em contrapartida, assumem o compromisso de fazer investimentos nas unidades, baseando-se em estudos prévios de viabilidade econômica. Nessa modalidade de gestão, os parques continuam sob o controle administrativo e territorial do governo, já que não se trata de uma privatização. Modelos similares também são usados em outros países, como a Nova Zelândia e os Estados Unidos, tendo se mostrado muito eficientes enquanto estratégia de conservação de áreas protegidas (SISNAMA, 2016; ICMBIO, 2017b).

Desde sua primeira publicação, o Projeto de Lei nº 249/13 trouxe à tona diversos questionamentos por parte de organizações não-governamentais, membros de comunidades locais e demais atores ligados às áreas protegidas, que não viram seus apontamentos serem incluídos na redação do texto, e com isso temiam as possíveis consequências de sua implementação na forma de lei. A própria equipe técnica da Fundação Florestal alegou não ter tido o devido envolvimento no processo de construção desse projeto de lei, conforme descrito na página da rede mundial de computadores (*internet*) “Blog do CRF da Fundação Florestal”¹³ (BLOG DO CRF DA FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2015a).

Dentre os questionamentos feitos em relação à lei, pode-se destacar o fato dela contemplar Unidades de Conservação com características distintas, e não apresentar critérios específicos a serem considerados na elaboração do contrato de concessão de cada uma delas (GIRARDI e LEITE, 2016).

A inexistência de diretrizes para a elaboração dos contratos de concessão da exploração madeireira ou de subprodutos florestais na lei também gerou preocupação, como por exemplo, em relação à necessidade da apresentação de cronogramas garantindo

¹³ Página da rede mundial de computadores (*internet*) que funcionava como uma ferramenta de comunicação desenvolvida pelo Conselho de Representantes dos Funcionários (CRF) da Fundação Florestal para manter diálogo entre funcionários, sociedade e o próprio CRF (BLOG DO CRF DA FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2015a).

a restauração da vegetação nativa na área explorada durante a vigência contratual (GIRARDI e LEITE, 2016; SAMPAIO, 2016). A falta de clareza para a estruturação dos contratos pode dar margem a contratos de concessão elaborados segundo entendimentos ou interesses momentâneos, podendo ocorrer distorções ou pressões políticas para abrandar seus requisitos (GIRARDI e LEITE, 2016; SAMPAIO, 2016). Esta questão ganha maior peso quando se verifica que seis das unidades de conservação apresentadas¹⁴ na versão final do Projeto de Lei nº 249/13 e, consequentemente, na Lei nº 16.260/16, ainda não possuem seus Planos de Manejo concluídos, mesmo em se tratando de uma exigência do SNUC (LEMES *et al.*, 2016; FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2021; INSTITUTO FLORESTAL, 2021).

Foram apresentadas também preocupações em relação às possíveis consequências para as comunidades tradicionais e indígenas residentes nessas áreas, tendo em vista que elas não foram convidadas para participar dos debates durante a redação da lei e, com isso, constam poucos esclarecimentos quanto a essa questão (GIRARDI e LEITE, 2016). As únicas formas de consulta realizadas durante o processo de aprovação da lei foram uma oitiva da Secretária Patrícia Iglecias, em 2 de junho de 2015, e duas audiências públicas realizadas na cidade de São Paulo em 11 de junho de 2013 e 16 de junho de 2015, sendo que esta última foi convocada com um dia de antecedência, impedindo a mobilização de todas as comunidades envolvidas, contando em maior parte com a presença dos indígenas do Pico do Jaraguá e funcionários do sistema ambiental (SAMPALIO, 2016).

As comunidades tradicionais e os povos indígenas, em geral, estão assentados em territórios ocupados há várias gerações e manejados segundo instituições não formalizadas, e não têm registro legal de propriedade privada individual da terra. De maneira geral, nas comunidades tradicionais do Estado de São Paulo a “propriedade” de cada família é normalmente definida como o local de moradia, suas áreas de cultivo e pousios, sendo o restante do território utilizado de forma comunitária, com seu uso regulamentado pelo costume e por normas compartilhadas internamente (ARRUDA, 1999). Para FLEURY e ALMEIDA (2007), um dos principais eixos de definição das populações tradicionais é o seu modo de produção caracterizado pela pequena produção mercantil, isto é, ainda que produzam mercadorias para a venda, são sociedades que garantem sua subsistência por meio da agricultura familiar, pesca artesanal e

¹⁴ PE Caverna do Diabo, FE de Águas de Santa Bárbara, FE de Angatuba, FE de Batatais, FE de Cajuru e FE de Piraju.

extrativismo, sendo o trabalho assalariado ocasional. Em muitos casos, o território tradicional foi sobreposto pela unidade de conservação, de propriedade estatal e com instituições formais (uso, manejo) que raramente coincidem com as instituições *de facto* das comunidades tradicionais moradoras (SCHLAGER e OSTROM, 1992). Embora legalmente o Estado devesse indenizar estas famílias e proceder à regularização fundiária da área, historicamente isso nem sempre ocorreu, gerando conflitos que se arrastam há décadas (FARIA, 2004; COSTA NETO, 2018; HONORA, 2018). Neste sentido, há pouca clareza sobre os efeitos da Lei nº 16.260 nesses conflitos.

Outro questionamento feito foi em relação ao prazo de até 30 anos para a concessão da exploração turística, considerado inaplicável para esse tipo de atividade tendo em vista o perfil dinâmico do turismo (GIRARDI e LEITE, 2016). O período longo da concessão, em princípio, possibilita interpretar que essa lei está direcionada para empresas que possuem um capital financeiro significativo para justificar um período tão longo de concessão, ou seja, estará restrito à grandes conglomerados empresariais, principalmente do ramo hoteleiro (OLIVEIRA, 2015; AMATUCCI, 2016).

As inseguranças explicitadas anteriormente demandaram ações de diversos atores envolvidos e potencialmente afetados, como comunidades locais, lideranças políticas e organizações não governamentais (ONG), incluindo tentativas de mobilização coletiva com o intuito de barrar o avanço do projeto de lei. A exemplo disso, milhares de pessoas se mobilizaram em um ato no PE Pico do Jaraguá, na cidade de São Paulo, no dia 23 de junho de 2013, em repúdio à primeira redação do projeto de lei. O ato contou com o apoio de deputados estaduais, moradores de bairros próximos que utilizam a área para lazer, indígenas que residem na área do parque, sindicalistas e líderes de associações, o que contribuiu para barramento momentâneo do projeto de lei (ALESP, 2013a; NOVA ONDA COMUNICAÇÃO, 2013).

Em 18 de outubro de 2013, foi solicitada pelo Grupo de Atuação Especializado em Meio Ambiente (GAEMA) do Núcleo Piracicaba a instauração de um inquérito civil no Ministério Público sobre a Estação Experimental de Itirapina, buscando averiguar a constitucionalidade do Projeto de Lei ao conceder o uso de suas áreas públicas para exploração econômica por particulares e, caso a concessão ocorrer, verificar se os requisitos exigidos no futuro Termo de Referência seriam suficientes; acompanhar o cumprimento das condicionantes dessa concessão de uso pelo concessionário; monitorar se as ações de restauração e conservação das espécies nativas seriam adequadas; fiscalizar

como seria combatida e erradicada a invasão de espécies exóticas com risco à integridade da importante vegetação nativa de cerrado presente (ALESP, 2013f).

Em 02 de julho de 2015, o Conselho Universitário (CO) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), visualizando o risco oferecido à preservação ambiental e às pesquisas científicas realizadas nessas áreas, encaminhou ao Presidente da Alesp à época, Fernando Capes, o Ofício nº 65/2015-SG contendo uma manifestação pública sobre o Projeto de Lei nº 249/13, colocando-se a favor da retirada do projeto da pauta para que o mesmo fosse objeto de ampla discussão com comunidade científica, com a sociedade civil organizada e com órgãos governamentais (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA, 2015; ALESP, 2020b).

Tomando conhecimento do Projeto de Lei nº 249/13, a Câmara Municipal de Itirapina encaminhou em 06 de julho de 2015 por meio do Ofício nº 315/2015-Gab a Moção de Protesto e Repúdio nº 01/2015 também se colocando a favor da retirada do projeto da pauta, pois consideraram que o documento não expunha com clareza os possíveis impactos que a aprovação do Projeto de Lei nº 249/13 poderia trazer para a Estação Experimental e Ecológica de Itirapina (ALESP, 2020b). Tanto o Ofício nº 65/2015-SG, quanto o Ofício nº 315/2015-Gab, foram juntados ao inquérito civil aberto pelo GAEMA do Núcleo Piracicaba em 18 de outubro de 2013 (ALESP, 2020b).

No município de Ubatuba, que inclui parte do PE da Serra do Mar, a rejeição ao projeto de lei por parte da população foi tão grande, que representantes políticos locais pertencentes a partidos com objetivos distintos formaram alianças para tentar derrubá-lo. Na tentativa de convencer setores da sociedade de que o Projeto de Lei não seria prejudicial, o Governo do Estado chegou a convocar, no dia 13 de agosto de 2015, uma reunião de caráter informativo, envolvendo um representante seu, conselheiros municipais, artistas, cientistas, educadores, políticos de diferentes partidos e moradores, porém excluindo as comunidades caiçaras, indígenas e quilombolas que vivem nas áreas do parque (CRUZ, 2015). Em 10 de junho de 2016, a Prefeitura de Ubatuba protocolou o Ofício nº 286 com manifestação contrária à inclusão das Unidades de Conservação inseridas nos limites do município (ALESP, 2020a). O município reivindicava prioridade na concessão de uso da área ocupada pelo Núcleo Picinguaba do PE da Serra do Mar, que tem sua sede localizada em território quilombola, e que o PE da Ilha Anchieta fosse excluído da lista de áreas a serem concedidas e cedido ao município. O resultado foi a exclusão de ambas as áreas na redação final da Lei (OLIVEIRA, 2015).

Em apoio às comunidades locais, diversas ONGs formaram um coletivo onde vários apontamentos sobre o projeto de lei foram levantados e encaminhados ao Governo de Estado. Vendo que com o avanço do projeto de lei seus apontamentos não haviam sido considerados, estas mesmas ONGs emitiram notas de repúdio à forma de condução do processo e às possíveis consequências da concessão à conservação dessas áreas (BRITO, 2016; FORUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2015; SOS MATA ATLANTICA, 2016).

Mesmo com a aprovação da lei, as manifestações contrárias não pararam, sendo que, no início de março de 2017, foi protocolada no Ministério Público Federal e na Procuradoria Geral da República uma representação questionando a constitucionalidade da lei por parte da Comissão Guarani Yvyrupa (CGY), organização que reúne a população indígena Guarani de todo sul e sudeste do País, em associação com outras três entidades de proteção e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo no Vale do Ribeira. A representação alerta sobre as comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, caiçaras e caboclas que serão afetadas com as concessões, tendo em vista que das 25 áreas constantes na lei, 18 têm populações tradicionais e indígenas residentes dentro de seus limites. Segundo a representação, o risco está na exploração das concessionárias nos remanescentes florestais nativos, dos quais as comunidades dependem para sua sobrevivência (DAMASCENO, 2017).

Para dar andamento neste estudo, se faz necessário estabelecer alguns conceitos envolvendo o estudo de políticas públicas e o conceito de agenda. No capítulo a seguir, é apresentada a base teórica que fundamentou essa pesquisa.

4. Referencial Teórico

Segundo SOUZA (2006), o termo “política pública” possui diversas definições, que são utilizadas dependendo do foco dado pela pesquisa. A definição mais usual é a de H. Laswell (1936), que advoga que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

No geral, as definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, sendo que suas críticas se prendem ao fato delas ignorarem a essência da política pública, ou seja, o embate em torno de ideias e interesses. Por essas definições se concentrarem no papel dos governos, elas deixam de lado seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos, deixando também de fora as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. Mesmo as definições mais minimalistas de políticas públicas guiam o olhar do pesquisador para o *locus* onde os embates por interesses e ideias se desenvolvem, ou seja, os governos (SOUZA, 2006).

Ainda que se opte por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema, trabalhando com uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes, e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006).

Assim, o estudo das políticas públicas é um campo multidisciplinar que tem seu foco nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Uma teoria geral da política pública deve contemplar teorias e conceitos construídos nos campos da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas refletem na economia e nas sociedades e, por esse motivo, qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

Diante dessa argumentação, SOUZA (2006) resume política pública como:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Normalmente a análise das políticas públicas se dá por meio da abordagem sequencial, também denominada ciclo de políticas públicas (LIMA e D'ASCENZI,

2013). Tal modelo promove a separação das políticas públicas em fases: formulação, implementação e avaliação. De forma simplificada, a fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política. Muitas vezes a abordagem sequencial é apresentada como abordagem analítica, entretanto ela não oferece variáveis explicativas para os fenômenos. Por isso, sua maior utilidade está em ser uma ferramenta de recorte de objeto de análise (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

As fases da ação política na resolução de problemas correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às relações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (FREY, 2000).

Para nossa análise, lidaremos especificamente com a *formulação das políticas públicas*, momento do processo político quando foi levantada a maior parte dos questionamentos por parte de diversas organizações não-governamentais e membros de comunidades locais em relação à política de concessão de serviços descrita na Lei nº 16.160/16, e onde se concentram as motivações para ascensão do tema a agenda de decisão do Governo do Estado.

4.1. A formulação de políticas públicas e o conceito de Agenda

De maneira simplificada, o cientista político John W. Kingdon considera que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas e a implementação dessa decisão (KINGDON, 2006a).

A palavra agenda possui diversos usos, mesmo dentro do contexto das políticas governamentais, podendo ser usada para se referir à pauta de uma reunião ou mesmo ao tipo de plano que um organizador deseja que os participantes adotem, como na expressão da língua inglesa *hidden agenda* (intenções veladas) (KINGDON, 2006a). O termo agenda também pode se referir a um conjunto coerente de propostas relacionadas umas

às outras e formando uma série de medidas preferidas por seus proponentes (KINGDON, 2006a). Nesse estudo será utilizada a seguinte definição de agenda, estabelecida por KINGDON (2006a):

(...) é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades (KINGDON, 2006a, p. 222).

Dentro dos possíveis temas ou problemas que poderiam chamar a atenção dos governantes, alguns ganham maior destaque que outros. Assim, o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de diversos temas ou problemas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção. Este conjunto de temas ou problemas que são objeto de atenção por parte de autoridades governamentais e seus assessores, formam a agenda de governo (KINGDON, 2006a).

A agenda de governo é a lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Assim, um processo de estabelecimento da agenda filtra o conjunto de temas, produzindo a lista de temas na qual ela realmente se concentra (KINGDON, 2006b). As agendas de governo variam de acordo com os diferentes setores do governo, existindo também agendas mais especializadas, focadas em determinado assunto, como as das autoridades na área da saúde ou transporte (KINGDON, 2006a). Podem também variar de agendas extremamente gerais até agendas altamente especializadas (KINGDON, 2006b). Mesmo dentro de uma área específica, há agendas ainda mais especializadas, sendo formadas por temas que dominam a atenção, principalmente nas áreas da pesquisa ou da prestação direta de serviços (KINGDON, 2006a). Temas que não aparecem numa agenda geral podem ter grande importância em uma agenda especializada (KINGDON, 2006b). Os assuntos dentro da agenda de governo que são selecionados e encaminhados para deliberação formam a agenda de decisão (KINGDON, 2006a). Esta consiste em um subconjunto da agenda de governo, na qual as questões estão prestes a se tornarem políticas públicas (CUNHA, 2013).

As definições de agenda apresentadas permitem reformular a pergunta dessa pesquisa da seguinte maneira: o que motivou a ascensão do tema de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo da agenda de governo para a agenda de decisão?

Além do conjunto de temas ou problemas que estão na agenda, um conjunto de alternativas de ação governamental é considerado pelas autoridades governamentais e por pessoas estreitamente associadas a elas. Na esfera de todas as alternativas concebíveis,

algumas podem ser consideradas mais seriamente que outras. Assim, o processo de especificação reduz o número de alternativas *concebíveis* ao conjunto daquelas que realmente são *consideradas* (KINGDON, 2006a). É a partir desses grupos menores que as escolhas são realmente *efetuadas* (KINGDON, 2006b).

Na visão de KINGDON (2006b), as razões de alguns assuntos serem priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados, ou mesmo os motivos de algumas alternativas receberem mais atenção do que outras, estão relacionados aos participantes ou aos processos pelos quais eles influenciam o estabelecimento das agendas e as especificações de alternativas. O autor considera que existem basicamente três dinâmicas de processos desse tipo: a dos problemas, a das políticas públicas e a da política:

As pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou lobbies (KINGDON, 2006b, p. 226).

Cada participante pode estar envolvido em mais de um processo, como por exemplo, o fato das políticas públicas não constituírem o único modo de atuação dos analistas e a política tampouco se configurar como o único meio de ação dos políticos. Porém, o que se encontra na prática são os participantes se especializando em uma ou outra dinâmica do processo. Os acadêmicos tendem a se envolver mais com a formulação das políticas públicas do que com o ambiente político, enquanto os partidos se envolvem mais na política do que na formulação de propostas detalhadas. No entanto, conceitualmente, *participantes* podem ser considerados como distintos dos *processos* (KINGDON, 2006b).

KINGDON (2006b) destaca que cada um dos participantes e dos processos pode atuar como um incentivo ou um obstáculo. Podem ser considerados como incentivo quando trazem um tema para o topo da agenda, ou pressionam para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada. Tendem a ser considerados como obstáculos quando reduzem as chances de certa questão ou alternativa ser levada em consideração. Como por exemplo, quando a forte oposição de um grupo de pressão contra um certo item o coloca no fim da lista de prioridades, ou até mesmo fora da agenda (KINGDON, 2006b).

As três dinâmicas de processos apresentadas por KINGDON (2006b) (problemas, políticas públicas e política) formam a base do *Modelo dos Fluxos Múltiplos (Multiple Stream)*, um modelo desenvolvido pelo autor que, focando sua análise nos processos de estabelecimento de uma agenda (*agenda-setting*) e na especificação de alternativas de

onde virão escolhas para a formulação da política pública, se propõe a explicar porque alguns temas formam a agenda de políticas públicas, tornando-se importantes para um governo, e outros não (DA ROCHA FRANCO e PELAEZ, 2016). O pressuposto inicial desse modelo é que os formuladores de política pública não conseguem prestar atenção em todas as situações sociais e demandas, motivo pelo qual algumas são consideradas e outras ignoradas (CUNHA, 2013).

4.2. O Modelo de Fluxos Múltiplos

O Modelo de Fluxos Múltiplos foi desenvolvido por KINGDON (2003) como uma proposta para explicar o funcionamento da definição da agenda de políticas públicas. Para o autor, os motivos pelos quais certos problemas seguem para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam uma ação definitiva do governo, se concentram na convergência de três processos ou fluxos independentes que permeiam a organização do governo: problemas, políticas públicas (alternativas) e política (GOMIDE, 2008; CUNHA, 2013).

Figura 3: Esquemático do Modelo dos Fluxos Múltiplos.

Fonte: Adaptado de CAPELLA (2005) e KINGDON (2006b).

4.2.1. Fluxo dos Problemas

O *fluxo dos problemas* (*problems*) aborda a maneira como algumas situações detêm a atenção dos tomadores de decisão e são definidas como problemas (CUNHA, 2013). Este fluxo se caracteriza pela definição de uma situação que será objeto de atenção

dos formuladores de políticas públicas dentre várias outras situações possíveis (BACK, 2012).

KINGDON (2006b) estabelece em seu modelo uma diferença entre uma *situação* e um *problema*. Para o autor, as pessoas no geral toleram vários tipos de situações todos os dias, e essas situações não ocupam lugares prioritários em agendas de políticas. As situações apenas são definidas como problemas, e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando se acredita que algo deve ser feita para mudá-las (KINGDON, 2006b). Uma *situação* é definida como uma condição social percebida, mas que não necessariamente desperta uma ação dos formuladores de políticas públicas (BACK, 2012). Para uma situação ser considerada um *problema* e, portanto, chamar a atenção dos participantes de um processo decisório, dependerá de como essa questão será definida e interpretada (BACK, 2012). Na perspectiva de KINGDON (2006b), o processo de definição das questões a serem encaminhadas para a agenda de decisão ocorre por meio de três elementos: indicadores, eventos-foco e *feedbacks*.

Os *indicadores*, sejam eles qualitativos ou quantitativos, são usados para avaliar a magnitude de uma situação e monitorar suas mudanças. Tanto uma alta magnitude quanto uma grande mudança chamarão a atenção das autoridades (KINGDON, 2006b). Um evento-foco, como um desastre, uma crise ou um símbolo poderoso, chama a atenção para algumas situações mais do que outras. No entanto, tal evento tem efeitos apenas passageiros se não forem devidamente monitorados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros eventos similares (KINGDON, 2006b). Um *feedback* é a maneira pela qual as autoridades podem tomar conhecimento de situações sobre programas existentes, sejam eles formais (monitoramentos de rotina sobre custos ou estudos de avaliação de programas) ou informais (reclamações que chegam ao Congresso) (KINGDON, 2006b).

O autor acredita que as pessoas dentro e fora do governo definem situações como problemas de várias maneiras: como elas desafiam valores importantes, por comparação com outros lugares, ou a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra (KINGDON, 2006b). O modelo percebe que “problemas são construções sociais” e, por isso, o elemento interpretativo dos decisores políticos é essencial para uma questão ser considerada relevante. Inclusive, o modelo considera que problemas reconhecidos também podem desaparecer (CUNHA, 2013).

O desaparecimento de determinado problema pode estar relacionado com o fato do governo tratar o problema, causando uma sensação de que algo está sendo feito e não

demanda mais preocupações, ou não tratar, causando uma sensação de frustração seguida da desistência por uma causa perdida. Problemas também podem desaparecer por mudanças na situação inicial que chamou a atenção para os mesmos, como, por exemplo, indicadores em queda ao invés de alta, ou o fim de uma crise. O fato das pessoas se acostumarem com determinada situação ou adquirirem uma nova perspectiva sobre essa situação, também influencia para que um problema seja deixado de lado. Finalmente, o autor coloca que pode haver ciclos inevitáveis de atenção, como altas taxas de crescimento que se estabilizam e novidades que aparecem e desaparecem (KINGDON, 2006b).

No Modelo dos Fluxos Múltiplos, o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas, sendo que seu grau de importância influencia as chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda. Existem casos particulares em que problemas geram um desconforto tão grande, que estabelecem agendas por si próprios (KINGDON, 2006b).

Uma vez que um problema é definido como urgente, determinados tipos de abordagem são favorecidos e algumas alternativas ganham destaque enquanto outras desaparecem. É nesse ponto que entra a influência dos empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), agentes que “investem” nas políticas públicas, alocando recursos consideráveis para convencer as autoridades de que suas concepções dos problemas são as corretas, afetando o reconhecimento e a definição dos problemas (KINGDON, 2006b).

4.2.2. Fluxo da Política

O *fluxo da política (politics)* aborda as coalizões construídas a partir de processos de barganha e negociação política, tendo como desdobramentos “poderosos formadores de agenda”. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a definição da agenda: o humor (ou clima) nacional, as forças políticas organizadas e as próprias mudanças dentro do governo (KINGDON, 2006b; BACK, 2012; CUNHA, 2013). Independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas políticas, eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias. Os participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas, e vários grupos de interesse exercem pressão no governo por suas demandas (KINGDON, 2006b).

KINGDON (2006b) coloca que o consenso na dinâmica política acontece mais por meio da negociação do que pela persuasão. O consenso é construído por meio da negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações ou então fazendo concessões por soluções de maior aceitação (KINGDON, 2006b).

Apesar de reconhecer a influência dos grupos de interesse, KINGDON (2006b) afirma que a combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agenda mais poderosa do que aquela criada por tais grupos. Considera que, frequentemente, os grupos de interesse conseguem barrar a avaliação de propostas que não sejam de sua preferência, ou então se adaptam a um item já prioritário na agenda governamental, fazendo adições de seu interesse, porém, raramente iniciam avaliações de propostas ou estabelecem agendas por si próprios. E quando os interesses desses grupos conflitam com a combinação entre vontade nacional e eleição, KINGDON (2006b) acredita que essa última prevalecerá, pelo menos em relação ao estabelecimento de agendas.

O clima ou humor nacional consiste em uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um terminado período de tempo, estimulando algumas ideias e desestimulando outras (CUNHA, 2013). Essa conjuntura pode trazer incentivos aos atores do processo decisório para promover a inserção de alguns problemas na agenda decisória, caso sejam concebidas em um humor nacional favorável (BACK, 2012).

As forças políticas organizadas são exercidas em sua maioria pelos grupos de pressão e sinalizam aos formuladores de políticas públicas se determinada questão é passível de consenso ou conflito na arena política (BACK, 2012). Caso os grupos de interesse e outras forças organizadas estejam em consenso em relação a uma proposta, o ambiente se torna altamente propício para uma mudança nessa direção (BACK, 2012). Grupos de interesse, opinião pública, movimentos sociais e pressões institucionais são exemplos de forças políticas organizadas. Todos têm em comum o fato de que seu apoio ou oposição a determinada causa poder levar os decisores a avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta (CUNHA, 2013).

Mudanças de governo, ou dentro do próprio governo, podem ocorrer por meio de mudanças de gestão, de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*), na composição do Congresso ou na chefia de órgãos e de empresas públicas (BACK, 2012).

4.2.3. Fluxo das Políticas Públicas (Soluções e Alternativas)

No *fluxo das políticas públicas (policy)*, soluções e alternativas para um problema ou questão competem entre si por interpretações diferentes que podem ser confrontadas ou combinadas com novas propostas, ou ainda podem ser descartadas (BACK, 2012). Nesse processo de seleção, as soluções e ideias com maior probabilidade de serem aceitas pelos decisores de políticas públicas são as que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, têm custos toleráveis, e desfrutam da aceitação do público em geral (BACK, 2012).

O modelo considera que as ideias e propostas de políticas públicas não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. As soluções e ideias podem ser criadas antes de um problema (CUNHA, 2013). KINGDON (2006b) coloca que a melhor maneira de entender o surgimento de soluções e alternativas para políticas públicas é enxergá-lo como um processo de seleção análogo ao processo de seleção natural, o qual o autor denomina *policy primeval soup* (sopa política primeva). Inicialmente, muitas ideias surgem desordenadamente, chocando-se umas com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações (KINGDON, 2006b). Por meio da imposição de critérios, tais como viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade e de especialistas da área, e a antecipação de possíveis restrições (incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos), as propostas são julgadas como viáveis ou inviáveis (KINGDON, 2006b).

KINGDON (2006b) considera que os empreendedores políticos não deixam ao acaso a avaliação de suas propostas favoritas, ocorrendo simultaneamente um processo de “amaciamento” do sistema. Esses atores promovem suas ideias de diferentes formas e em diversos fóruns. No processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos familiares) é considerada mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas). Assim, os empreendedores políticos que investem em pessoas e ideias ganham mais importância do que aqueles que formulam as políticas. A maior importância da recombinação em relação a invenção, influencia para que ocorram mudanças ao mesmo tempo que nada novo é criado (KINGDON, 2006b).

4.2.4. Participantes visíveis e invisíveis

Como mencionado anteriormente, a perspectiva de Kingdon dá grande ênfase a influência dos participantes para o estabelecimento das agendas. Sendo assim, o autor

estabelece uma distinção entre os participantes do processo de definição de agendas em dois tipos: “visíveis” e “invisíveis”.

O grupo dos *participantes visíveis* é formado por aqueles atores que recebem considerável atenção da imprensa e do público, incluindo membros do Poder Executivo, do Congresso, da mídia e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha (KINGDON, 2006b).

O grupo dos *participantes invisíveis* é aquele responsável pela geração de alternativas, propostas e soluções, sendo formado por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para os grupos de interesse (KINGDON, 2006b). O trabalho desses participantes se concentra no planejamento e na avaliação, ou então em formulações orçamentárias junto à burocracia e aos seus funcionários (KINGDON, 2006b).

Esses participantes formam comunidades de especialistas que agem de forma mais ou menos coordenada e são responsáveis pela geração de várias ideias. Essas ideias são divulgadas e encaminhadas por vários meios, como discursos, projetos de lei, audiências, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers* e conversas particulares. Nessas comunidades, as ideias divulgadas são debatidas, criticadas, aprimoradas e revisadas em novas versões, até que algumas delas são acatadas (KINGDON, 2006b).

Em suma, o grupo de participantes visíveis define a agenda, enquanto o grupo de participantes invisíveis exercem maior influência na escolha de alternativas. Assim, a probabilidade de um tema ganhar maior visibilidade na agenda governamental tende a aumentar se este for sugerido por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, a probabilidade irá diminuir se o tema for menosprezado por tais participantes (KINGDON, 2006b).

Focando-se apenas no processo de estabelecimento da agenda, os políticos eleitos e seus assessores adquirem maior importância do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo (KINGDON, 2006b). Esses políticos nem sempre conseguem impor suas vontades em termos de especificação de alternativas ou na implementação de decisões, apesar de sua influência na formulação de agendas (KINGDON, 2006b). Logo, as funções dos participantes na formulação de agendas podem ser definidas com bastante precisão por meio de um modelo claro, que funciona “de cima para baixo” com os políticos eleitos situados no topo (KINGDON, 2006b).

As agendas de governo podem ser estabelecidas exclusivamente por atores visíveis, tendo em vista somente a dinâmica dos problemas ou da política, como em casos

que funcionários do governo se dedicam a um determinado problema sem encontrar a devida solução, ou quando políticos dão destaque para um assunto específico sem que haja um problema ou solução. O mesmo não ocorre com uma agenda de decisão. Para um item se tornar prioritário em uma agenda de decisão é importante que todos os três fluxos estejam ligados (KINGDON, 2006b).

4.2.5. Janela para políticas públicas

A reunião dos três fluxos apresentados no Modelo dos Fluxos Múltiplos ocorre em situações específicas, que acabam gerando oportunidades de mudança na agenda. Isso ocorre quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a ligação (*coupling*) entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda (CAPELLA, 2005).

Esse tipo de situação é denominado por KINGDON (2006b) como *janela para política pública* (*policy window*). Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada ideia ofereçam suas soluções ou para que sejam destacados problemas específicos (KINGDON, 2006b). Esses “defensores” existem dentro e fora do governo e aguardam de prontidão, mantendo suas propostas e indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento dessas oportunidades (KINGDON, 2006b). As janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política, como, por exemplo, o surgimento de um problema que cria a oportunidade de se propor uma solução para ele, a eleição de novos políticos que geram mudanças no clima político ou um *lobby* poderoso que cria oportunidades para se trazer à tona alguns problemas e propostas que reduzem as chances de outros problemas e propostas concorrentes (KINGDON, 2006b).

Segundo CAPELLA (2005), o fluxo de políticas públicas ou alternativas não exerce influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda: as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias.

Ao tomarem consciência de um problema, os formuladores de políticas públicas acionam o fluxo da política em busca de alternativas que apontem soluções para o problema percebido (CAPELLA, 2005). Da mesma maneira, ao adotar determinadas questões em suas propostas de governo, os políticos buscam alternativas no ambiente político. Assim, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos estabelecidos por KINGDON (2006b), a geração das oportunidades para que esta

mudança ocorra se concentra nos fluxos dos problemas e no político, e pelos eventos que acontecem no interior desses fluxos (CAPELLA, 2005). Por outro lado, embora o fluxo de soluções não exerça influência direta sobre a formação da agenda de governo, ele é determinante para que uma questão já presente nesta agenda tenha acesso à agenda de decisão (CAPELLA, 2005).

A formação das janelas de políticas públicas pode ser previsível, como em momentos de renovação de legislações, quando surgem oportunidades para mudar, expandir ou abolir certos programas, ou pode ser imprevisível, como nos casos em que um acidente aéreo ou uma eleição tumultuada produzem uma rotatividade inesperada de tomadores de decisão (*decision makers*) (KINGDON, 2006b). Independente da previsibilidade das janelas para políticas públicas, elas não ficam abertas por muito tempo e acontecem de maneira escassa (KINGDON, 2006b). Sejam provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda, não perduram por longos períodos (CAPELLA, 2005). A oportunidade de mudança na agenda é encerrada quando a ligação de um dos três fluxos com os demais é interrompida (CAPELLA, 2005).

A escassez e a curta duração da abertura de uma janela para política pública faz com que, quando ocorra um evento dessa natureza, problemas e propostas sejam imediatamente trazidos à tona (KINGDON, 2006b). Como consequência, o sistema acaba ficando saturado de problemas e propostas, e alguns deles apenas conseguem seguir adiante caso os participantes estejam interessados em investir recursos suficientes para tanto (KINGDON, 2006b). Aqueles problemas e soluções que não recebem recursos para sua implementação acabam ficando à deriva, podendo até cair no esquecimento (KINGDON, 2006b).

4.2.6. Empreendedores de políticas públicas

No contexto da junção dos três fluxos, destacam-se os *empreendedores de políticas públicas* (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer (KINGDON, 2006b). Constituem-se em atores individuais inseridos no Executivo (ocupando postos importantes) e no Legislativo (como parlamentares ou assessores) ou fora do Poder Público (em grupos de interesses, na comunidade acadêmica, na mídia). Eles geralmente representam outros indivíduos e estão dispostos a investir seus recursos (tempo, energia, reputação e dinheiro) em uma ideia, em troca de ganhos futuros. Esses empreendedores são

especialistas em determinado assunto, hábeis negociadores, mantenedores de conexões políticas e desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas (CUNHA, 2013, p. 44). Alguns deles desfrutam de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias (CAPELLA, 2005).

Os empreendedores de políticas públicas podem atuar em diversos níveis do processo político com o intuito de obter vantagens. Na definição de um problema de seu interesse, eles tentam enfatizar os indicadores relacionados. Como eles sabem que eventos-foco podem conferir prioridade a certos temas, tentam fazer com que os formuladores de políticas pública assumam sua perspectiva, ao mesmo tempo que tentam difundir símbolos que captem esses problemas de forma concisa. Sua ação também se faz nos *feedbacks*, tentando incentivar críticas sobre o desempenho do atual governo de maneira a afetar as agendas (KINGDON, 2006b).

Em relação às propostas, os empreendedores de políticas públicas são atores importantes no processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. São eles quem escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes (KINGDON, 2006b). Seu objeto é convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas públicas, sendo necessários anos de empenho (KINGDON, 2006b).

Os empreendedores de políticas públicas agem mais uma vez quando as janelas se abrem, atuando nas conexões. Eles já contam com as propostas que mais os interessam e com suas próprias preocupações sobre os problemas, trazendo-os à tona no momento mais propício (KINGDON, 2006b). Para alcançar seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, forças políticas a propostas, propostas a momentos políticos e eventos políticos a problemas (CAPELLA, 2005; KINGDON, 2006b).

Sem um empreendedor político, esta ligação entre os fluxos pode não acontecer: ideias que não são defendidas, problemas que não encontram soluções e momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas (CAPELLA, 2005). A união dos fluxos isolados depende em grande parte do surgimento de um empreendedor político no momento certo (KINGDON, 2006b). A presença de um empreendedor político habilidoso aumenta consideravelmente as chances de um item

chegar ao topo da agenda e sua ausência, por outro lado, reduz em muito essas chances (KINGDON, 2006b).

5. Metodologia

Para atingir os objetivos propostos, este projeto desenvolveu um estudo de caso tendo como objeto de análise o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo que culminou na publicação da Lei nº 16.260/16. O estudo de caso consiste em uma estratégia de pesquisa qualitativa onde se explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade ou um processo (CRESWELL, 2007).

Para o levantamento de dados, seguiu-se a recomendação de CRESWELL (2007) quanto ao uso da triangulação de diferentes fontes de informações para validação da pesquisa, tendo sido feito por meio da pesquisa documental de documentos legais (legislações e relatórios governamentais), levantamento bibliográfico (literatura acadêmica e cinza) e entrevistas semi-estruturadas com os principais atores envolvidos no processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas.

A seleção dos entrevistados foi feita utilizando-se da amostragem em “bola de neve”, uma forma de amostragem não probabilística que funciona a partir de cadeias de referência (VINUTO, 2014). A amostragem em bola de neve se inicia com a consulta de documentos e/ou informantes-chaves chamados de sementes, que tem por objetivo identificar pessoas com o perfil necessário para a pesquisa dentro da população geral. Em seguida, solicita-se que as pessoas identificadas pelas sementes indiquem novos contatos com as características desejadas, a partir de sua própria rede pessoal, e assim sucessivamente. Dessa forma, o quadro de amostragem tende a crescer a cada entrevista, caso seja do interesse do pesquisador. Eventualmente o quadro de amostragem torna-se saturado, ou seja, não há novos nomes oferecidos ou os nomes encontrados não trazem informações novas ao quadro de análise (VINUTO, 2014).

A amostragem em bola de neve é um método de amostragem de rede útil para se estudar populações difíceis de serem acessadas ou estudadas ou que não há precisão sobre o tamanho do universo. Tais dificuldades são encontradas nos mais variados tipos de populações, mas em especial nos seguintes tipos: populações com poucos membros e que não estão espalhados por uma grande área; populações formadas por membros estigmatizados e reclusos; e populações formadas por membros de um grupo de elite que não se preocupam com a necessidade de dados do pesquisador (VINUTO, 2014). Esta forma de amostragem também pode ser utilizada quando a pergunta de pesquisa estiver relacionada a questões problemáticas para os entrevistados, já que eles podem desejar não ser vinculados a tais questões (VINUTO, 2014).

A amostragem em bola de neve mostra-se como um processo de permanente coleta de informações, que pretende tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador um conjunto cada vez maior de contatos potenciais, sendo que o processo pode ser finalizado a partir do critério de ponto de saturação determinado pelo pesquisador (VINUTO, 2014). O uso da amostragem bola de neve é recomendado em estudos de fim exploratório, onde se pretende compreender melhor um tema, testar a viabilidade de realização de um estudo mais amplo e desenvolver métodos a serem empregados em todos os estudos ou fases subsequentes (VINUTO, 2014).

Para este estudo, o grupo inicial de entrevistados foi definido com base na pesquisa documental e no levantamento bibliográfico, e os demais participantes foram incluídos de acordo com as indicações do grupo inicial. Ao todo foram contatadas 42 pessoas durante o segundo semestre de 2020, das quais 15 aceitaram participar do estudo. O baixo número de atores que aceitaram participar foi influenciado pelas limitações impostas pela pandemia da covid-19, por um lado, e pelo receio em conceder entrevista sobre tema relativamente controverso, em um momento político de polarização e disputas ideológicas no país e no Estado de São Paulo. Ao final, o grupo de entrevistados contemplou atores que atuam ou atuavam à época de tramitação do Projeto de Lei nº 249/13 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2), no Sistema Ambiental Paulista (Fundação Florestal e Instituto Florestal) (5), em organizações sem fins lucrativos (2), em comunidades tradicionais (2), no poder judiciário (1), na academia (1) e na iniciativa privada (2). O Quadro 6 apresenta a relação de entrevistados de acordo com seus grupos de atuação.

Os participantes foram contatados via correio eletrônico ou telefone e as entrevistas tiveram de ser realizadas remotamente, seguindo as recomendações de distanciamento social da Organização Mundial da Saúde (OMS) em decorrência ao COVID-19, declarado como pandemia em 11 de março de 2020 (OPAS, 2020). Antes do início de cada entrevista foi apresentado ao participante o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice A) e uma breve introdução do projeto, sendo que a entrevista só teve prosseguimento com o consentimento do entrevistado. Após o aceite do Termo de Consentimento, cada entrevista consistiu na aplicação de um questionário semi-aberto (Apêndice B) proposto para conhecer a visão de mundo do entrevistado, localizá-lo no processo de aprovação da Lei nº 16.260/16 e obter informações relacionadas aos objetivos primário e secundários deste estudo.

Quadro 6: Distribuição dos entrevistados de acordo com seus grupos de atuação.

Entrevistado n°	Grupo de atuação
1	Sistema Ambiental Paulista
2	Sistema Judiciário
3	Sistema Ambiental Paulista
4	Assembleia Legislativa
5	Academia
6	Sistema Ambiental Paulista
7	Organizações sem fins lucrativos
8	Organizações sem fins lucrativos
9	Sistema Ambiental Paulista
10	Sistema Ambiental Paulista
11	Assembleia Legislativa
12	Comunidades tradicionais
13	Comunidades tradicionais
14	Iniciativa privada
15	Iniciativa privada

As entrevistas, em específico, foram um grande desafio para este estudo. Primeiramente, a rotina de grande parte da população mundial como um todo foi afetada pela pandemia de COVID-19 e, devido às restrições de contato recomendadas pela OMS, tornou-se obrigatório que as entrevistas fossem realizadas de maneira remota e o deslocamento do pesquisador também ficou limitado. As entrevistas também foram afetadas pelo início das campanhas eleitorais para prefeito em território nacional, tendo em vista que parte dos entrevistados estavam ligados de alguma maneira com o ambiente político e muitos deles preferiram não participar para focar nas campanhas. O próprio tema da pesquisa pode ter se apresentado como um impedimento para a realização de algumas entrevistas, pois acredita-se que alguns membros do sistema ambiental paulista preferiram não participar com receio de sofrerem algum tipo de represália.

Mesmo com as limitações, as entrevistas foram de grande importância para a coleta de dados, permitindo que esse estudo tivesse acesso a informações disponíveis a um público restrito e realizasse a conexão de fatos que dificilmente seriam feitas apenas a partir do levantamento bibliográfico. Nesse ponto, as visões de mundo apresentadas pelos participantes foram muito importantes, permitindo ao pesquisador ampliar sua perspectiva, não só sobre determinados pontos do processo de aprovação do Projeto de Lei n° 249/13, mas também sobre as áreas protegidas e as políticas públicas.

Quanto à análise dos dados, a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, ou seja, o pesquisador realiza a interpretação dos dados. Essa interpretação inclui o desenvolvimento da descrição de uma pessoa ou de um cenário, a análise de dados para identificar temas ou categorias e, finalmente, fazer uma interpretação ou tirar conclusões sobre seu significado, tanto pessoal quanto teórico. Essa interpretação acaba por mencionar as lições aprendidas e oferecer mais perguntas a serem feitas. Isso também significa que o pesquisador filtra os dados através de uma lente pessoal situada em um momento sociopolítico e histórico específico. Assim, é impossível evitar influência de interpretações pessoais na análise de dados qualitativos (CRESWELL, 2007, p. 186).

A análise de dados na pesquisa qualitativa é um processo constante, envolvendo refletir continuamente sobre os dados durante todo o estudo. Isso não é claramente separado de outras atividades no processo como coleta de dados ou formulação de questões de pesquisa (CRESWELL, 2007, p. 194).

Para facilitar a análise de dados por parte do pesquisador, as entrevistas foram transcritas integralmente, sendo que, conforme estabelecido no TCLE e em respeito ao anonimato dos participantes, tanto a identificação do entrevistado quanto o conteúdo das entrevistas não foram disponibilizados neste trabalho. Quando identificado algum trecho de suma importância para a condução desse estudo nas entrevistas, foi feita uma avaliação pelo pesquisador da possibilidade de reprodução do extrato da entrevista sem exposição do entrevistado.

Os dados obtidos nas entrevistas foram confrontados com as informações levantadas na pesquisa documental e no levantamento bibliográfico, auxiliando na corroboração dos fatos, completando lacunas e apresentando novas perspectivas ao pesquisador. O conjunto de informações obtidas foram interpretados por meio de métodos qualitativos e analisadas por meio da ótica proposta por KINGDON (2003) no Modelo de Fluxos Múltiplos. O Modelo de Fluxos Múltiplos foi desenvolvido como uma proposta para explicar o funcionamento da definição da agenda de políticas públicas. Para o autor, os motivos pelos quais certos problemas seguem para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam uma ação definitiva do governo, se concentram na convergência de três processos ou fluxos independentes que permeiam a organização do governo: problemas, políticas públicas (alternativas) e política (GOMIDE, 2008; CUNHA, 2013).

6. Análise e discussão

6.1. Do Projeto de Lei nº 249/13 até a Lei 16.260/16

Submetido para aprovação do Governador do Estado de São Paulo Geraldo Alckmin (PSDB) em 01 de fevereiro de 2013, o Ofício SMA/GAB/052 (Anexo B), de autoria do Secretário de Meio Ambiente em exercício Bruno Covas (PSDB)¹⁵, contemplava o anteprojeto de lei que objetivava autorizar a Fazenda do Estado de São Paulo a conceder o uso remunerado da Estação Experimental de Itirapina e da Floresta de Cajuru, áreas de manejo florestal que não integram o SNUC e estão sob gestão do Instituto Florestal, e os Parques Estaduais do Campos do Jordão, da Cantareira e do Jaraguá, Unidades de Conservação de Proteção de Integral (ALESP, 2013b).

O anteprojeto foi então encaminhado pelo Governador em regime de urgência, nos termos do artigo 26 da Constituição do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989), para deliberação da Assembleia Legislativa do Estado em 30 de abril de 2013, e teve sua publicação no Diário Oficial da Assembleia em 1º de maio de 2013, na forma do Projeto de Lei nº 249 e sob autoria do Governador do Estado (SÃO PAULO, 2013). Tramitando em regime de urgência, o Projeto de Lei ficou em pauta de 3 a 7 de maio do mesmo ano, período em que recebeu 11 emendas conforme Quadro 6.

Ao término do período em que o projeto esteve em pauta, foi então encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para apreciação quanto aos aspectos da sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade. O texto não obteve manifestação deste órgão técnico dentro do prazo regimental estabelecido, cabendo o desígnio do Deputado Itamar Borges (PMDB) à posição de Relator Especial, o qual se manifestou em 20 de maio de 2013 favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 249 e das emendas 4 e 5, rejeitando as emendas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 (ALESP, 2013c).

O projeto seguiu para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que também não se manifestou dentro do prazo, sendo nomeado o Deputado Beto Tricoli (PV) à posição de Relator Especial. Este se manifestou em 3 de junho de 2013 como favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 249 e das emendas 4, 5 e 7, rejeitando as emendas 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10 e 11 e acrescentando uma nova (ALESP, 2013d).

¹⁵ Atuou como Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 2011 a 2014 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 3 de dezembro de 2020).

Quadro 7: Síntese das emendas do Projeto de Lei 249/13.

Nº da Emenda	Autor	Filiação política	Proposta
1	Beth Sação	PT	Alteração no Artigo 1º, reduzindo o prazo de concessão de 30 para 15 anos.
2	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Alteração no Artigo 1º, estabelecendo que os ingressos nas Unidades de Conservação concedidas não poderão ser superiores aos valores vigentes na data da assinatura do contrato e que as opções de alimentação oferecidas deverão ter preços acessíveis aos frequentadores.
3	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Adiciona ao Artigo 4º que a contraprestação pecuniária ao Estado pelo concessionário não poderá ser repassada aos usuários nos casos das Unidades de Conservação concedidas.
4	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Adiciona ao Artigo 4º que os Conselhos Gestores terão controle social da concessão, impedindo seu afastamento do processo após a concessão.
5	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Alteração na redação do Artigo 4º estabelecendo que o Plano de Manejo da Florestal Estadual do Cajuru deve ser submetida à aprovação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).
6	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Alteração na redação do Artigo 2º estabelecendo a existência de um Plano de Manejo da Unidade de Conservação da Natureza que especifique o objeto ou potencial que poderá ser explorado em cada unidade.
7	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Adiciona ao Artigo 4º a necessidade da existência de mecanismos que garantam a prioridade para comunidades, especialmente tradicionais, de dentro e entorno, serem beneficiárias direta para possíveis rendimentos e atividades econômicas.
8	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Adiciona ao Artigo 2º que as entidades sem finalidade lucrativa, em especial as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) terão prioridade na concessão.
9	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Alteração no Artigo 1º, reduzindo o prazo de concessão de 30 para 10 anos.
10	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Adiciona ao Artigo 1º a impossibilidade de renovação da concessão ao final do prazo.
11	Luiz Cláudio Marcolino	PT	Retira do Artigo 1º os Parques Estaduais da Cantareira, Jaraguá e Campos de Jordão.

Fonte: Adaptado de ALESP, 2020a.

Coube, então, o exame da Comissão de Infraestrutura, tendo sido designado como Relator o Deputado Geraldo Cruz (PT), que emitiu voto contrário à proposição e às emendas. Todavia, tal voto foi rejeitado pelo Colegiado durante a Reunião Ordinária realizada em 4 de junho de 2013 (ALESP, 2013e). Seguindo o regimento da Comissão, seu Presidente Deputado Alencar Santana (PT) incumbiu o Deputado Dilador Borges (PSDB) da tarefa de redigir o Voto Vencedor, o qual foi feito por meio do Parecer nº 890 de 12 de junho de 2013, manifestando-se favorável ao Projeto de Lei nº 249 e contrário às emendas 1 a 11, assim como à emenda apresentada pelo Deputado Beto Tricoli (PV)

(ALESP, 2013e). Desta maneira, foi mantido o texto original apresentado do projeto de lei.

A proposta aguardou votação de outubro de 2014 até junho de 2015, quando o Projeto de Lei sofreu uma modificação, que deixou em aberto quais unidades de conservação poderiam ser incluídas, o que na prática possibilitou que mais de cem parques tivessem sua gestão concedida à iniciativa privada, também sendo incluída a possibilidade de exploração madeireira. A discussão ficou suspensa por cerca de um ano quando, em 1 de junho de 2016, foi apresentada pelo líder do governo, Cauê Macris (PSDB), e outros 21 deputados¹⁶, a Emenda Aglutinativa nº 12, que trouxe nova redação ao projeto de lei e delimitou a concessão às 25 unidades de conservação contempladas na versão publicada da lei (ALESP, 2013f; ALESP, 2020c, ARBEX, 2016, GIRARDI e LEITE, 2016). Não foi encontrada outra justificativa para a alteração no projeto de lei além da “compatibilização de diversos interesses envolvidos”, conforme consta na própria Emenda Aglutinativa nº 12 (ALESP, 2020c):

Durante a tramitação nesta Casa Legislativa, o projeto recebeu onze emendas de pauta e uma emenda apresentada por Comissão Permanente. Ademais, o projeto foi apresentado no ano de 2013, sendo que, desde então, algumas diretrizes que norteavam a sua elaboração foram alteradas. Dessa forma, para compatibilizar os diversos interesses envolvidos, foi apresentada a presente emenda aglutinativa substitutiva (ALESP, 2020c).

O projeto seguiu, então, para nova avaliação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação no dia 7 de junho de 2016, onde foi aprovada a Emenda Aglutinativa nº 12, com rejeição das emendas anteriores, e coube ao Deputado Gilmaci Santos (PRB) transcrever a nova redação do Projeto de Lei nº 249 (ALESP, 2016a).

O projeto foi aprovado em regime de urgência na Assembleia Legislativa no dia 7 de junho de 2016 por 63 votos a favor e 17 contra, e seguiu para sanção do governador do Estado no dia 8 de junho. O projeto de lei foi sancionado e publicado no Diário Oficial do Estado na forma da Lei nº 16.260 em 30 de junho de 2016¹⁷ (GIRARDI e LEITE, 2016; ALESP, 2020a).

¹⁶ Cauê Macris (Líder do Governo-PSDB), Roberto Tripoli (Líder do PV), Clélia Gomes (Líder do PHS), Carlão Pignatari (Líder do PSDB), Fernando Cury (Líder do PPS), Estevam Galvão (Líder do DEM), Jorge Caruso (Líder do PMDB), Carlos Cezar (Líder do PSB), Paulo Correa Jr (Líder do PEN), Leci Brandão (Líder do PCdoB), Delegado Olim (Líder do PP), Coronel Camilo (Líder do PSD), Luiz Carlos Gondim (Líder do SD), Caio França (PSB), Reinaldo Alguz (PV), Celso Nascimento (PSC), Rodrigo Moraes (DEM), Marcos Damasio (PR), Antonio Salim Curiati (PP), Jooji Hato (PMDB), Adilson Rossi (PSB) e Chico Sardelli (PV).

¹⁷ Para maiores informações sobre o processo legislativo, recomenda-se consultar ALESP, 2021.

Figura 4: Cronologia da Lei nº 16.260/16.

Fonte: Adaptado de ALESP, 2020a.

6.2. O contexto de governança do processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13

No caso do Projeto de Lei nº 249/13, o Ofício SMA/GAB/052, de 1 de fevereiro de 2013, contemplou os motivos que, na visão de seu redator, deveriam ser ponderados pelo Governo do Estado de São Paulo para concessão de uso remunerado da Estação Experimental de Itirapina, da Floresta de Cajuru e dos Parques Estaduais do Campos do Jordão, da Cantareira e do Jaraguá, áreas protegidas estaduais constantes na versão inicial do projeto de lei (ALESP, 2013b).

Segundo o Ofício SMA/GAB/052, a Estação Experimental de Itirapina e a Floresta de Cajuru encontravam-se em situação considerada “preocupante”, sujeita a invasão, com pouco controle de espécies exóticas em áreas nativas contíguas, problemas de erosão, de insuficiência de recursos administrativos para o correto manejo, falhas de manutenção, fiscalização e insuficiente aproveitamento das áreas (ALESP, 2013b).

No mesmo documento é atestado que:

O incremento nas estruturas orçamentárias e administrativas do Instituto Florestal, bem como o atendimento às intervenções urgentes e necessárias na gestão de ambas as glebas, exige ações custosas, que demandam tempo (do qual o Estado não dispõe), elevados investimentos (que o Estado também não dispõe) e recursos materiais e tecnológicos diversos (igualmente insuficientes nas estruturas governamentais tradicionais) (ALESP, 2013b).

Em relação aos Parques Estaduais de Campos do Jordão, da Cantareira e do Jaraguá, o Ofício aponta que, para a conservação dessas áreas, seriam necessárias ações específicas como a supressão de espécies exóticas, de indução da regeneração da vegetação natural local e de investimentos para reforma e manutenção das estruturas destinadas ao uso público, gestão, fiscalização e proteção (ALESP, 2013b). Além de ações necessárias, o Ofício também apresenta o potencial econômico a ser explorado dessas áreas, principalmente turístico, e destaca a necessidade de grandes investimentos para reforma e manutenção das estruturas destinadas ao uso público, gestão, fiscalização e proteção da UC, especialmente no combate a incêndios. Por meio do Ofício, alega-se que esse aporte financeiro também seria muito alto para o Estado arcar, devido ao limitado orçamento público, não se justificando em face de outras necessidades, mas simbolizaria um investimento interessante à iniciativa privada (ALESP, 2013b).

A solução proposta no Ofício SMA/GAB/052 para lidar com a situação descrita como “preocupante” das áreas protegidas citadas seria a concessão do uso remunerado de áreas de manejo e de áreas de conservação florestal. Segundo consta no ofício, o

instrumento da concessão favoreceria a conservação e a pesquisa, pois abriria a possibilidade de extrair maior potencial das áreas de produção ao mesmo tempo que deixaria a Secretaria de Meio Ambiente livre para focar em seus objetivos originais com a conservação ambiental (ALESP, 2013b).

No ofício também é informado que, por meio do instrumento da concessão, seria possível obter mais agilidade, investimentos elevados e recursos materiais e tecnológicos dos quais o Estado não dispunha. Com eles, seria possível incrementar as estruturas orçamentárias e administrativas do Instituto Florestal bem como atender às intervenções urgentes necessárias para a gestão de ambas as áreas (ALESP, 2013b).

Para os Parques Estaduais do Campos do Jordão, da Cantareira e do Jaraguá, a concessão foi proposta para se explorar melhor o potencial turístico dessas áreas, ao mesmo tempo que possibilitaria a manutenção dos objetivos definidos no SNUC para a categoria de Unidade de Conservação a qual essas áreas protegidas estão enquadradas (ALESP, 2013b):

Parques são Unidades de Proteção Integral que tem por objetivo básico a preservação da natureza, admitindo-se, apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, por meio de atividades educacionais, científicas e recreativas (BRASIL, 2000).

Apesar do anteprojeto deixar claro que os contratos frutos das parcerias público-privadas devem assegurar a obediência aos objetivos dos Planos de Manejo e estarem de acordo com a Lei Federal nº 9.985, de 18 de junho de 2000, tanto no anteprojeto, como no ofício, não foram apresentadas diretrizes do tipo de concessão que seria realizada. Constava apenas que a concessão seria feita por meio de processo licitatório, onde seriam definidos seus objetivos e suas características, notadamente prazo, indicações e restrições de uso da área, direitos da administração e obrigações dos concessionários, incluindo as intervenções necessárias para sua recuperação (ALESP, 2013b).

O uso das parcerias público-privadas e, mais especificamente, do instrumento da concessão como política pública é uma estratégia comumente utilizada pelo PSDB desde 1995, quando o partido ocupou o poder executivo do Estado de São Paulo pela primeira vez com Mário Covas. Segundo DANTAS (2013), é fundamental para o PSDB que os gastos públicos na área social se convertam em melhores condições de alimentação, saúde, educação, habitação, transportes coletivos e meio ambiente. Ou seja, é necessária eficiência na aplicação dos recursos (DANTAS, 2013, p. 35).

Para tanto, é proposta pelo partido a reforma do setor público, envolvendo o combate ao clientelismo, a ociosidade, a duplicação de órgãos e funções e as distorções

salariais. Tal mudança deveria se dar por meio da imposição de uma reforma administrativa, com uma profunda reestruturação da máquina do Estado, abrangendo tanto a administração direta como a indireta, incluindo a gestão da área estatal da economia pública, isto é, aberta ao controle da sociedade, com rigorosos padrões de eficiência, sendo que o gasto público deve ser estabelecido democraticamente e com execução rigorosamente fiscalizada (DANTAS, 2013, p. 35).

A chance de iniciar a reforma do Estado proposta pelo PSDB se deu em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Governo Federal a partir da produção de um discurso, também replicado no Estado de São Paulo por Mário Covas, que associava a estabilidade financeira e o crescimento econômico à necessidade de reforma do aparelho do Estado (HIDAKA, 2012, p. 70). Esse discurso ganhou força no contexto de um cenário internacional favorável às reformas socioeconômicas e políticas, em face da opção de instituir um novo modelo de regulação que atendesse às demandas da globalização e do modelo neoliberal de Estado, podendo contar com o apoio e incentivo das agências¹⁸ multilaterais de financiamento e formulação de políticas públicas que fomentavam reformas naquela direção (RUSSO e CARVALHO, 2012). A proposta da época, e que se mantém até gestões mais recentes, é que a estabilidade financeira e o crescimento econômico dependem inevitavelmente da mudança do padrão de gestão da administração pública, sendo preciso superar a “administração pública burocrática” e passar a um modelo de administração gerencial, pautado na racionalização dos gastos públicos. Na perspectiva do PSDB, para atingir esse objetivo deve ser posta em prática uma ampla reforma administrativa que tenha como um dos principais efeitos a “desestatização” de diversas instituições públicas. O discurso sustentando é o de que “o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo seu papel de regulador ou promotor destes”. Consiste em uma reforma estatal orientada para o mercado, alinhando-se com a lógica neoliberal (HIDAKA, 2012, p. 71). De 1995 até 2016 (ano de publicação da Lei nº 16.260), o governo do Estado de São Paulo esteve sob a tutela do PSDB, passando por nove mandatos consecutivos, o que permitiu, segundo os entrevistados nº 1 e 4 (informação verbal)¹⁹, a manutenção desse discurso neoliberal, possibilitando a

¹⁸ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (RUSSO e CARVALHO, 2012).

¹⁹ Entrevistas concedidas pelos entrevistados nº 1 e 4.

concessão dos mais diversos serviços, incluindo-se aqueles associados às áreas protegidas.

A argumentação presente no Ofício SMA/GAB/052 se embasou em uma série de trabalhos iniciados em meados de 2012 pela Secretaria de Meio Ambiente, principalmente na figura da Fundação Florestal e do Instituto Florestal, que contou com estudos de viabilidade econômica, diagnóstico de áreas, levantamentos de potenciais parcerias, dentre outros, com o intuito de se avaliar o potencial de geração de receitas com as áreas protegidas e para a adoção de novas estratégias de gestão desses territórios. Tal iniciativa fez parte do Programa de Parcerias, um dos programas prioritários do Governo de Geraldo Alckmin com foco no meio ambiente²⁰, mais especificamente nas áreas protegidas, e que foi outorgado com a publicação do Decreto Estadual nº 57.401 em 6 de outubro de 2011 (ALESP, 2013b, 2019a; 2019b; 2019c; 2019d; 2019e; SÃO PAULO, 2011). Segundo seu artigo 4º (ALESP, 2013b, SÃO PAULO, 2011):

Artigo 4º - São instrumentos a serem adotados para formalização das parcerias:
 I - Autorizações, permissões, cessões e concessões de uso de bem público;
 II - Permissões e concessões de serviço público;
 III - Parcerias público-privadas;
 IV - Convênios;
 V - Termos de parceria com OSCIPs;
 VI - Recebimento de doações;
 VII - Outros previstos em legislação específica (SÃO PAULO, 2011).

Ao final, é ressaltado no Ofício SMA/GAB/052 que:

(...) a concessão de uso afigura-se como instituto que atende plenamente aos interesses públicos a serem perseguidos no caso e foi concebida pelo legislador justamente para este tipo de situação, sobretudo por permitir que se obtenham recursos privados para que se promova a recuperação dos biomas nativos do Estado, simultaneamente ao desenvolvimento sustentável – econômico social e ambiental – da região em que localizadas as áreas, valendo-se da expertise e modos de produção típicos da iniciativa privada especializada, mantendo-se, contudo, nas mãos da Administração, prerrogativas inerentes ao poder de polícia de que é titular, em especial em contrato com o particular e a possibilidade de sua retomada, a qualquer momento, se detectada infringência a obrigações legais ou contratuais, por parte do concessionário (ALESP, 2013b).

Segundo ressaltado pelos entrevistados nº 3, 5 e 6, o Programa de Parcerias e a elaboração do Ofício SMA/GAB/052 são resultado de uma crise institucional que vinha ocorrendo internamente na Secretaria do Estado de Meio Ambiente desde fim de 2006 e início de 2007 (informação verbal)²¹, com a revisão das atribuições da Fundação Florestal e do Instituto Florestal (SÃO PAULO, 2007):

²⁰ Descrito por João Gabriel Bruno, que atuou como diretor executivo da Fundação Florestal de maio de 2011 a abril de 2012, como “Projeto Medalha” do Governador Geraldo Alckmin (ALESP, 2019a: 44).

²¹ Entrevistas concedidas pelos entrevistados nº 3, 5 e 6.

Quando ocorre a transferência da gestão das unidades do IF para a Fundação Florestal, você tem uma mudança de concepção muito forte de gestão das unidades [de conservação]. Aquele aparato mais técnico, vamos dizer assim, ele se dilui muito. Aumentou muito o número de cargos comissionados na Fundação Florestal. Para você ter uma ideia em 2008, acho que se criaram 25 cargos, em 2012 [...] se aumentaram mais de 40 cargos, acho. Assim, isso para uma instituição que tem 300 e algumas pessoas trabalhando diretamente com a gestão. Acho que a Fundação deve ter 400 funcionários, mas tem menos de 350 atuando com a gestão. Então esse período, acho que foi um período de desestabilização total do sistema. Aparelhamento político muito intenso. E aí, uma das teses, é de que o aumento desse número de cargos comissionados está diretamente relacionado a esse aparelhamento político da instituição. E o aparelhamento político que teve início em 2012, ele gerou uma grande crise no sistema de áreas protegidas Paulista. [...] Então eu vejo que foi um período de, vamos dizer, massacre do sistema. Pegaram pesado com o sistema de áreas protegidas, não deram chance de ter uma gestão mais técnica. Desde 2006, nenhum dos diretores executivos da Fundação Florestal tinha experiência com gestão de unidades de conservação. [...] apesar de ter alguma ligação talvez com a área de Meio Ambiente, nenhum tinha um histórico de gestão de unidades de conservação. Então acho que foi um período meio de desestabilizar o sistema, sabe. Eu vejo um pouco dessa forma. Não sei se você tem visto assim também. Você vê o [caso] da Fundação Florestal, acho que foram mais de 7 diretores. [...] O tempo de permanência dos diretores executivos da Fundação foi de menos de seis meses nesse período aí. Então, ou seja, fica uma rotação muito grande do alto escalão, associado com o nível da burocracia de nível de rua, nos gestores, um aparelhamento político muito forte com muitos cargos comissionados e, no geral, diretores sem experiência nenhuma, sem visão de gestão de unidade [de conservação]. Então você gerou uma crise. O que se fala e o que eu acho que tem muita relação mesmo, é que você também teve um vai e vem. Você tem um período que o governo fortalece a gestão política, uma dimensão mais política, e depois tem um período que ele vai, por exemplo, e nomeia uma promotora do Ministério Público, aí, de repente, ele nomeia cara da sociedade ruralista brasileira, sei lá, aí vem um outro que é um sociólogo. Então meio que você tem os períodos de oscilação, assim também. Então acho que esse período da gestão é marcado pela descontinuidade, ruptura, enfraquecimento da instituição, aparelhamento político, acho que isso. E enfraquecimento dos técnicos. Desvalorização dos quadros técnicos da instituição (Informação verbal)²².

E aí de fato as unidades não têm estrutura, você pega, por exemplo, [a Caverna do Diabo]. [...] Fica muito tempo do gestor sem ter rádio para conversar com as pessoas que estão dentro da unidade. Sem poder falar com o guarda parque. Sem dinheiro para nada. Para fazer a manutenção de um veículo. Então também as pessoas se colocam em risco. Quem trabalha também. Os próprios servidores públicos estão a todo momento em risco. Os terceirizados também. Mencionando de novo esse caso do assassinato recente²³. Era um terceirizado e era da comunidade. [...] Ele era de lá (Informação verbal)²⁴.

O ponto alto dessa crise institucional foi a publicação de duas reportagens do jornal “O Estado de São Paulo” no dia 24 de agosto de 2013, onde foram apresentadas uma série de denúncias sobre a vulnerabilidade dos Parques Estaduais Paulistas, o aparelhamento político dessa secretaria e a falta de orientação no uso de recursos da

²² Entrevista concedida pelo entrevistado n° 6.

²³ Menção à morte do Guarda Parque Damião Cristino de Carvalho Junior, baleado em 1 de maio de 2020 durante uma operação de fiscalização no Parque Estadual Intervales (BRAGANÇA, 2020).

²⁴ Entrevista concedida pelo entrevistado n° 7.

Compensação Ambiental do Estado de São Paulo, dentre outros problemas (ESCOBAR e GIRARDI, 2013a; 2013b; SMA, 2015). Destaca-se abaixo um trecho de cada uma das reportagens:

Fontes do próprio governo e da sociedade civil acusam o secretário Bruno Covas (PSDB) de promover um aparelhamento generalizado do sistema ambiental paulista, com a substituição de funcionários técnicos por indicações políticas e enfraquecimento dos mecanismos de controle e monitoramento, em favor de interesses políticos e econômicos da pasta (ESCOBAR e GIRARDI, 2013a).

A falta de vigilância é um dos fatores que mais ameaça as unidades de conservação do Estado de São Paulo. A Fundação Florestal tem 93 guarda-parques para cuidar de 45 mil quilômetros quadrados de áreas protegidas [...] incluindo áreas terrestres e marinhas. Para reforçar esse expediente, desde 2005 a Secretaria de Meio Ambiente (SMA) passou a contratar vigilantes terceirizados, que se tornaram os principais responsáveis por patrulhar as trilhas e combater a ação de palmiteiros, caçadores e outros criminosos no interior das unidades.

Nos últimos dois anos, porém, o número de vigilantes foi significativamente reduzido. No núcleo São Sebastião do Parque Estadual da Serra do Mar, por exemplo, o número de vigilantes caiu de 12 para 3 neste ano. A unidade chegou a ficar sem ninguém entre outubro e dezembro de 2012, segundo informações de ex-funcionários (ESCOBAR e GIRARDI, 2013b).

Como resposta a essa crise e no intuito de minimizar o desgaste da imagem do Governo do Estado de São Paulo e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, o Secretário da pasta, Bruno Covas, recorreu aos ex-Secretários de Meio Ambiente Fábio Feldmann²⁵ e José Pedro O. Costa²⁶, que propuseram a realização de uma ampla reunião com personalidades consideradas especialistas em Unidades de Conservação de todo o país para se encontrar uma solução. A reunião foi realizada no dia 7 de outubro de 2013 e contou com a participação de mais de trinta pessoas, dentre elas o ex-Ministro de Meio Ambiente José Carlos Carvalho, o ex-presidente do IBAMA e do ICMBio Rômulo Mello, o ambientalista Ítalo Mazzarella e membros de ONG's como Pedro Passos da SOS Mata Atlântica (SMA, 2015).

A partir dessa reunião foi criado o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (SIGAP) por meio do Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014 (SÃO PAULO, 2014; SMA, 2015). O primeiro Conselho Consultivo do SIGAP deu início aos seus trabalhos em julho de 2014,

²⁵ Atuou como Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 1995 a 1998 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 03 de dezembro de 2020).

²⁶ Atuou como Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 1986 a 1987 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 03 de dezembro de 2020).

se detendo em quatro temas relacionados às áreas protegidas: pesquisa, monitoramento e base de dados; planos de manejo; sustentabilidade financeira e formação para a gestão. Para análise e discussão de cada tema foram criados grupos específicos de trabalho formados por integrantes do Conselho Consultivo e do Sistema Ambiental, destacando-se desse último a participação de técnicos da Fundação Florestal e do Instituto Florestal (SMA, 2015).

Cada grupo elaborou um plano de ação específico para seu tema, destacando-se para esse estudo, o grupo relacionado ao tema de “Sustentabilidade Financeira das Unidades de Conservação”, intitulado Grupo de Trabalho 3 (GT3), que pautou seu trabalho nas indicações presentes no SNUC e no SIGAP de possibilidades de contribuições financeiras à gestão das unidades de conservação, advindas do uso da água produzida no interior das unidades, de percentuais de pedágios de rodovias que atravessam as mesmas, de empreendimentos de utilidade pública, entre outros (SMA, 2015). Sob a justificativa de que as áreas protegidas não têm tido gestão adequada devido a entraves de ordem administrativa e financeira e de que a Fundação Florestal não tem angariado recursos orçamentários suficientes para a gestão das Unidades de Conservação de São Paulo, o GT3 foi criado com os seguintes objetivos geral e específicos:

Contribuir para ampliar o rol das receitas das unidades de conservação estaduais, com potencial efeito demonstrativo para as unidades federais, municipais e demais áreas protegidas.

1. Propor mecanismos para a remuneração das unidades de conservação estaduais a partir de sua contribuição para o fornecimento de água e dos impactos permanentes que essas áreas sofrem por abrigar obras de infraestrutura rodoviárias, de comunicação e de geração e distribuição de energia elétrica.
2. Propor estratégias de investimento privado nas unidades de conservação a partir de sistemas de certificação.
3. Propor mecanismos de pagamentos por serviços ambientais para o território do Sistema Cantareira de Abastecimento de Água.
4. Contribuir para o incremento de outras fontes de receitas próprias e orçamentárias para as unidades de conservação (SMA, 2015, p. 73).

Para cada objetivo específico foi atribuída uma ação/atividade com prazo de execução de seis meses a serem contados a partir de julho de 2014 conforme o Quadro 8 (SMA, 2015). Das ações/atividades propostas, destaca-se para este estudo a “Identificação e avaliação de outros mecanismos vigentes ou inéditos para obtenção de recursos para as unidades de conservação (concessões, ingressos, produtos florestais,

antenas, linhões, hospedarias)”, pois foi a partir dessa iniciativa que ocorreu a retomada do Projeto de Lei 249/13²⁷.

Quadro 8: Ações/atividades previstas no GT03.

Objetivo específico	Ação/Atividade
1. Apresentação de mecanismos para remuneração das unidades de conservação estaduais a partir de sua contribuição para o fornecimento de água e dos impactos permanentes que essas áreas sofrem por abrigar obras de infraestrutura rodoviárias, de comunicação e de geração e distribuição de energia elétrica.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico da contribuição das unidades de conservação para todos os usos de água outorgados no Estado de São Paulo. • Estabelecimento de critérios para a cobrança da água produzida pelas unidades de conservação estaduais.
2. Indicação de estratégias de investimento privado nas unidades de conservação a partir de sistemas de certificação.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de mecanismos privados de investimentos nas unidades de conservação estaduais, por meio de sistemas de certificação.
3. Indicação de mecanismos de pagamentos por serviços ambientais para o território do Sistema Cantareira de Abastecimento de Água.	<ul style="list-style-type: none"> • Proposição de modalidades integradas de PSA para o Sistema Cantareira de Abastecimento Público. • Produção de subsídios para universalização de mecanismos robustos de PSA para o Sistema Cantareira.
4. Proposição de instrumentos para o incremento de outras fontes de receitas próprias e orçamentárias para as unidades de conservação.	<ul style="list-style-type: none"> • Inventário de todas as unidades de conservação estaduais atravessadas por rodovias e os recursos arrecadados pelas praças de pedágio. • Inventário da infraestrutura de abastecimento público de água, energia e antenas nas unidades de conservação estaduais de proteção integral. • Identificação e avaliação de outros mecanismos vigentes ou inéditos para obtenção de recursos para as unidades de conservação (concessões, ingressos, produtos florestais, antenas, linhões, hospedarias). • Proposição de indicadores mínimos de gestão para incremento orçamentário das unidades de conservação.

Fonte: SMA, 2015, p. 74.

Foi consenso entre os entrevistados n° 4, 5, 6, 8, 11, 12 e 13 que outro fator de destaque na retomada e tramitação do Projeto de Lei n° 249/13, foi o envolvimento de organizações sem fins lucrativos, principalmente do Instituto Semeia e da SOS Mata Atlântica, que atuaram no estímulo e prospecção de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na gestão das áreas protegidas (informação verbal)²⁸. Sua atuação

²⁷ No Relatório do Conselho Consultivo do SIGAP de 2018, que apresenta uma síntese dos trabalhos realizados no período de 2014 a 2018, a aprovação da Lei n° 16.260/16 é mencionada como um avanço nas ações relacionadas ao tema “Sustentabilidade Financeira de Unidades de Conservação” (SIGAP, 2018).

²⁸ Entrevistas concedidas pelos entrevistados n° 4, 5, 6, 8, 11, 12 e 13.

permitiu ao poder público e à iniciativa privada conhecer a possibilidade de explorar um nicho de mercado pouco desenvolvido no Estado de São Paulo se espelhando nas iniciativas do governo federal²⁹.

O fim do prazo de seis meses previsto para a execução das ações/atividades contempladas no GT03 coincide com a posse de Geraldo Alckmin em janeiro de 2015 para seu quarto mandato como Governador do Estado de São Paulo³⁰ (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014). Mandato esse que tinha como desafio superar uma forte recessão econômica, que começou a afetar o país como um todo no segundo semestre de 2014, e se prolongaria até o quarto trimestre de 2016 com uma taxa de crescimento do PIB média negativa em 3,7 %, acompanhada de uma queda na arrecadação e de uma piora considerável em vários indicadores sociais (PAULA e PIRES, 2017; PAULA, 2019).

Fazendo uso de uma campanha focada na reforma tributária e em um amplo pacote de privatizações de empresas estatais, Geraldo Alckmin assume o Governo do Estado de São Paulo por um período mais curto do que o de costume, tendo em vista que, em 9 de dezembro de 2017, ele lançaria sua candidatura à presidência nas eleições de 2018 e acabaria renunciando o cargo de Governador do Estado de São Paulo em 6 de abril de 2018 (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2020; FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Considerando a redução de seu mandato como Governador do Estado de São Paulo, era imprescindível para Geraldo Alckmin na corrida eleitoral à presidência em 2018 dispor do máximo de propostas aprovadas e executadas no curto espaço de tempo de praticamente três anos, principalmente aquelas propostas alinhadas com seu programa de governo e que visavam conter a crise econômica no âmbito estadual. Com isso o governo anunciou, em 19 de novembro de 2015, um pacote de concessões à iniciativa privada que incluía rodovias, aeroportos, serviços de ônibus intermunicipais e linhas de metrô (PORTAL DO GOVERNO, 2015).

Conforme ressaltado pelos entrevistados n° 8, 9, 14 e 15, a retração econômica iniciada em 2014 e o pacote de concessões anunciado em 2015 deu força para que projetos

²⁹ Em 20 de outubro de 2011, o Governo Federal anunciou o lançamento do projeto piloto de concessão de unidades de conservação com os parques nacionais de Jericoacoara (CE), Ubajara (CE), Sete Cidades (PI), da Serra das Confusões (PI), de Anavilhanas (AM), Lençóis Maranhenses (MA), Chapada dos Guimarães (MT), Fernando de Noronha (PE), Itatiaia (RJ) e Serra dos Órgãos (RJ) (COSTA, 2011).

³⁰ Geraldo Alckmin foi vice-governador do Estado de São Paulo de 01 de janeiro de 1999 a 06 de março 2001, quando assumiu o mandato interinamente após a morte de Mário Covas. Foi reeleito em 2002, cumprindo o mandato de Governador do Estado de 01 de janeiro de 2003 a 30 de março de 2006 quando renunciou ao cargo para concorrer à presidência. Foi reeleito nas eleições para Governador do Estado de São Paulo de 2010 e 2014, cumprindo o mandato de 01 de janeiro de 2011 a 06 de abril de 2018, quando renunciou ao cargo novamente para concorrer à presidência nas eleições de 2018 (DANTAS, 2013: 37; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2020).

de cunho similar voltassem a ser debatidos, como o caso da concessão de áreas protegidas proposta no Projeto de Lei n° 249/13³¹:

Eu diria que tem dois aspectos [para o Projeto de Lei n° 249/13 tramitar em regime de urgência]. O primeiro deles é que tudo que diz respeito à privatização e concessão é urgência no Estado de São Paulo. Então acho que o projeto de concessão de unidades de conservação não seria diferente. E depois eu acho que tem aquela questão do governo de turnos de querer fazer tudo no mandato dele, na gestão dele. Então se você deixar um projeto desse andando pelo ritmo própria das coisas ele demora 4, 5, 6, 7 anos. Então acho que colocar em regime de urgência seja uma forma de você garantir que você consiga colher os frutos daquilo lá no seu próprio mandato. Aí falando deste Governo do Estado e até da Secretaria do Meio Ambiente. E aí de fato é isso, tudo que diz respeito a privatização, a concessão, a diminuição de gastos públicos ou como é que você queira chamar acaba entrando com prioridade nesse governo, ou nesses governos (Informação verbal)³².

O Projeto de Lei n° 249/13 é então retomado em junho de 2015, com uma nova redação que abria a possibilidade de concessão da gestão de mais de cem parques. Devidos às críticas levantadas, a discussão ficou suspensa por cerca de um ano quando, em junho de 2016, o projeto de lei foi reapresentado propondo a concessão das 25 áreas protegidas contempladas na versão publicada da lei em 30 de junho de 2016, em uma chamada tentativa de “compatibilização de diversos interesses envolvidos”.

³¹ Entrevistas concedidas pelos entrevistados 8, 9, 14 e 15.

³² Entrevista concedida pelo entrevistado n° 9.

Figura 5: Cronologia da Lei nº 16.260/16 considerando os eventos além da ALESP.

6.3. O Modelo dos Fluxos Múltiplos aplicado ao processo de aprovação do Projeto de Lei n° 249/13

Com base nas informações levantadas, nesta sessão será analisado o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo que deu origem ao Projeto de Lei n° 249/13 e, posteriormente, à Lei n° 16.260/16, a partir da perspectiva de Agenda estabelecida por Kingdon. O Modelo de Fluxos Múltiplos será utilizado para identificar os processos que fizeram o tema ganhar atenção do governo na época. Segundo KINGDON (2006b), as razões para alguns assuntos serem priorizados nas agendas, enquanto outros são negligenciados ou recebem menor destaque, estão relacionados basicamente a três dinâmicas de processos: a dos problemas, a das políticas públicas e a da política. As três dinâmicas de processos apresentadas por KINGDON (2006b) formam a base do Modelo dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Stream*).

6.3.1. Fluxo dos problemas – A crise na gestão das áreas protegidas

No Modelo dos Fluxos Múltiplos, o fluxo dos problemas representa a situação que foi objeto da atenção dos formuladores de políticas públicas. Segundo KINGDON (2006b), as situações apenas são definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando se acredita que algo deve ser feito para mudá-las.

No caso do Projeto de Lei n° 249/13, quando o Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Bruno Covas, descreveu no Ofício SMA/GAB/052 a situação da Estação Experimental de Itirapina, da Floresta de Cajuru e dos Parques Estaduais do Campos do Jordão, da Cantareira e do Jaraguá como preocupante, estando sujeitas a invasão, com pouco controle de espécies exóticas, problemas de erosão, insuficiência de recursos administrativos, falhas de manutenção, pouca fiscalização e insuficiente aproveitamento econômico das áreas, e considerou que o Estado não dispunha de recursos financeiros suficientes para lidar com a situação das áreas protegidas, foi exposta uma demanda ao Governo do Estado de São Paulo de se lidar com um problema, no caso, o problema da crise da gestão das áreas protegidas.

No Fluxo dos Problemas do modelo de KINGDON (2006b), o processo de definição das questões a serem encaminhadas para a agenda de decisão ocorre por meio de três elementos: indicadores, eventos-foco e *feedbacks*. Os indicadores podem ser qualitativos ou quantitativos e são utilizados para avaliar a magnitude de uma situação, um evento-foco chama a atenção para determinada situação por um período, e o *feedback*

é a maneira pela qual as autoridades tomam conhecimento de situações sobre programas existentes. Na tramitação do Projeto de Lei nº 249/13, os indicadores foram obtidos a partir dos trabalhos elaborados pela Fundação Florestal e pelo Instituto Florestal, a partir de 2012, com o intuito de se avaliar o potencial de geração de receitas com as áreas protegidas e para a adoção de novas estratégias de gestão desses territórios.

O evento-foco que fez a atenção dos formuladores de políticas públicas se voltar às áreas protegidas foi a própria crise em sua gestão que foi evidenciada principalmente pela publicação das reportagens no jornal “O Estado de São Paulo” em 24 de agosto de 2013, onde foi exposta publicamente a crise interna do sistema ambiental paulista e o quanto estavam vulneráveis as áreas protegidas do Estado de São Paulo. Em decorrência a essa situação, o governo do Estado foi obrigado a agir rapidamente na busca por soluções para a crise da gestão nas áreas protegidas e evitar um maior desgaste de sua imagem.

Os *feedbacks* foram obtidos pelas próprias percepções, reclamações e denúncias de ONGs, da sociedade civil, de comunidades locais e dos próprios funcionários da Secretária do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, como, por exemplo, na carta encaminhada em 4 de dezembro de 2014 pelo Conselho de Representantes de Funcionários (CRF) ao Governador do Estado de São Paulo, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotorias de Justiça, Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Líderes de Partido na ALESP³³. Nesta carta, foram reivindicados aspectos institucionais, como a necessidade de fortalecimento e consolidação de um Sistema de Áreas Protegidas Paulistas, sendo dada a devida importância e protagonismo para a Fundação Florestal, e outros associados à valorização dos funcionários (BLOG DO CRF DA FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2014).

Reforçando o conteúdo da carta e as reivindicações do corpo de funcionários da Fundação Florestal, destaca-se abaixo a fala da Funcionária da Fundação Florestal e Coordenadora do CRF, Beatriz Louvison, durante a audiência pública do Projeto de Lei nº 249/13 realizada em 16 de julho de 2015 (BLOG DO CRF DA FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2015b):

A Fundação Florestal é responsável pela gestão de mais de 100 unidades de conservação que totalizam aproximadamente 4 milhões de hectares e representam 18% do território de São Paulo. Entre essas unidades temos a Juréia, a Serra do Mar, Ilhabela, Ilha do Cardoso, Cantareira, Pico do Jaraguá,

³³ Apesar da carta ter sido encaminhada após a publicação do Projeto de Lei nº 249/13, ela apresenta uma breve descrição da situação de crise em que a gestão das áreas protegidas se encontrava.

Morro do Diabo, PETAR, Intervalos e tantas outras. Essas áreas destacam-se por suas belezas cênicas, mas principalmente por sua importância para a qualidade de vida de toda a população de São Paulo. Essas áreas são responsáveis pelos chamados serviços ambientais, tais como: regulação do clima, ciclagem de nutrientes, manutenção da biodiversidade, produção e qualidade da água. E por falar em Água, 60 % do volume de água superficial outorgada para abastecimento público no estado provém de unidade de conservação. Não podemos esquecer que essas áreas garantem também a preservação do modo de vida de populações tradicionais. E como o Governo do Estado de São Paulo vem cuidando dessas áreas? Somos aproximadamente 300 funcionários de carreira na Fundação Florestal, muitos em vias de se aposentar. Um funcionário para cada 17 mil hectares. Só para comparação, nos Estados Unidos, como tanto apresentam, é um funcionário para dois mil. O guarda-parque ganha por volta de 700 e poucos reais, menos do que um estagiário. Salários extremamente defasados e sem plano de carreira, desmotivando o corpo funcional e prejudicando a instituição. A função de chefe e gestor de unidade é vital para a proteção dessas áreas, mas na maioria das vezes é ocupada sem critérios técnicos, públicos, transparentes e responsáveis. Na última gestão, a média de troca de gestores nessas unidades foi de 1 por semana. E também, como já mencionado, tivemos dentistas ocupando essa função e delegado. Na atual gestão há duas pessoas com cargos de gestor de unidade e que não desempenham essa função. Recebem como tal e não desempenha a função. Atualmente só 40% dos gestores são funcionários de carreira da Fundação Florestal. 22 unidades não contam com nenhum funcionário de carreira, impossibilitando que o conhecimento se perpetue nessas unidades, como por exemplo no Parque da Ilha Anchieta ou núcleo de São Sebastião do Parque da Serra do Mar. 50% das unidades tem apenas um funcionário, sendo ele comissionado ou de carreira, o restante todos os terceirizados. A diretoria do litoral norte teve seis diretores em três anos. Sim, os parques de Fernando de Noronha e Foz do Iguaçu são modelos de concessão, mas vejam, senhores e excelentíssima secretária, em Fernando de Noronha trabalham 18 funcionários de carreira, em Foz do Iguaçu trabalham 25 funcionários de carreira. Pergunto: em qual unidade do Estado de São Paulo nós temos esse quadro? O analista Ambiental do ICMBIO ganha 4 vezes mais do que o analista da Fundação Florestal. 100% dos gestores do ICMBIO são funcionários de carreira, incluindo então Foz do Iguaçu e Fernando de Noronha. O ICMBIO conta com AcadeBio para o treinamento dos seus funcionários. E nós no Estado de São Paulo contamos com o quê? Não somos contrários à concessão do serviço, pelo contrário somos a favor da concessão da lanchonete, dessa parte a gente apoia. Mas acreditamos que antes disso é preciso fortalecer a Fundação Florestal. É preciso criar uma estrutura séria transparente que seja realmente capaz de fazer a gestão dessas áreas tão importantes. Senhora Secretária, nós funcionários de carreira da Fundação Florestal estamos realmente preocupados com o patrimônio natural do povo do Estado de São Paulo. E se não conseguimos fazer um trabalho melhor, é porque o próprio governo não permite. E assim passando pela maior crise hídrica de sua história e descuidando de áreas naturais tão importantes, imploramos a senhora, ao Governador e aos deputados que antes de pensar em concessão, valorize o funcionário e assim fortaleçam a Fundação Florestal. E isso só se dará com piso salarial, plano de carreira, concurso público e gestor de unidade de carreira. Muito obrigada.³⁴

³⁴ Transcrição da participação da funcionária da Fundação Florestal e Coordenadora do CRF, Beatriz Louvison, durante a audiência pública do Projeto de Lei nº 249/2013 realizada em 16 de julho de 2015 na Cidade de São Paulo no Auditório Paulo Kobayashi da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP).

Desta forma, o fluxo dos problemas alçou a gestão das áreas protegidas no Estado de São Paulo à condição de objeto da atenção dos formuladores de políticas públicas, e sujeita ao fluxo da política para a formação de uma agenda.

6.3.2. Fluxo da política – Coalizões políticas e clima favorável

O fluxo da política dentro do Modelo dos Fluxos Múltiplos aborda as coalizões construídas a partir de processos de barganha e negociação política, resultando em “poderosos formadores de agenda”. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a definição da agenda: as forças políticas organizadas, o humor (ou clima) nacional e as próprias mudanças dentro do governo (KINGDON, 2006b; BACK, 2012; CUNHA, 2013). As forças políticas organizadas consistem na ação de grupos de pressão sobre os formuladores de políticas públicas, sinalizando se determinada questão é passível de consenso ou não (BACK, 2012). Segundo os entrevistados n° 8, 9, 10, 14 e 15, no processo de aprovação do Projeto de Lei n° 249/13, a influência dos grupos de interesse se fez transparecer mais pela prospecção de possíveis parcerias entre o setor público e privado na gestão das áreas protegidas, por parte das organizações sem fins lucrativos e do próprio governo estadual, em uma tentativa de estimular um nicho pouco desenvolvido no Estado de São Paulo, do que pela influência da iniciativa privada (informação verbal)³⁵:

Olha eu não descartaria essa possibilidade [da influência do setor privado], mas eu não vejo algum setor com o interesse assim tão grande em assumir uma unidade de conservação a ponto de fazer lobby no governo. E aí eu tô falando não é nem porque isso não seja uma característica desses setores econômicos de pressionar o governo quando eles querem alguma vantagem, que eles fazem isso direto e sem ficar vermelho. A questão é que eu não vejo a concessão de unidades de conservação como uma mina de ouro em termos de recursos que as empresas vão auferir. Não vejo. Eu acho que são poucas as unidades de conservação que tem potencial para concessão no sentido de que elas se pagam mediante a atividade de uso público. [...] quanto tempo [essa lei] tem de aprovada? Vai para 4 anos. A gente só tem uma unidade de conservação concedida³⁶. E não foi a única que foi tentada. Cantareira foi tentada também e fracassou. Ou seja, isso tem a ver com o estágio de amadurecimento nosso para fazer concessões que a gente não tem ainda a expertise enorme ainda. Então às vezes a engenharia financeira que tá por detrás não é a melhor e aí os caras não se interessam mesmo. Mas eu também acho que nas unidades de conservação, isso não é uma mina de ouro. Então eu [...] não veria motivo de pressão privada para fazer isso. Quero dizer, que a pressão do privado tenha sido a razão disso andar em regime de urgência. Acho que muito mais haver com uma filosofia de gestão do Estado (Informação verbal)³⁷

³⁵ Entrevistas concedidas pelos entrevistados n° 8, 9, 10, 14 e 15.

³⁶ Referência à assinatura do contrato de concessão do Parque Estadual do Campos do Jordão em 04 de abril de 2019 (SIMA, 2019).

³⁷ Entrevista concedida pelo entrevistado n° 9.

Sobre a motivação de tramitar o Projeto de Lei nº 249/13 em regime de urgência] que tenha ficado explícito, não existe. Até porque as primeiras concessões aconteceram muito tempo depois. Então não tinha nenhum processo engatilhado para justificar isso. Então não dá não dá para entender. O que a gente vê sempre também em relação à política ambiental, o Estado de São Paulo sempre quis estar na frente. Tanto dos outros estados quanto da política Federal. Da gestão pública Federal. Existe todo um processo também em relação ao governo federal para essas concessões. Então não sei se era para se alinhar ou para sair na frente. Ter processos para mostrar: ‘Olha, temos aqui também’ ou ‘Como somos bons nessa gestão e nessas parcerias público-privadas’ (Informação verbal)³⁸.

O que mais me parece de fato ser o indutor disso, não é uma demanda mercadológica do tipo: ‘temos inúmeras empresas em São Paulo querendo fazer concessão’. Tanto é que a empresa que ganhou o Campos do Jordão é uma empresa do Rio Grande do Sul. Mas não acho que havia uma pressão desse conjunto de atores, que são poucos. Infelizmente. Acho que precisariam ser mais para conseguir a concessão dessas áreas do Estado. [...] Acho mesmo que talvez muito mais do que externo, continuo com uma sensação também especulativa, de que muito mais o governo queria tirar da frente esse [problema], para ele visto dessa forma, do que alguma força da sociedade procurando fazer isso de forma diferente (Informação verbal)³⁹.

O que se viu, na prática, foi uma baixa adesão ao Projeto de Lei nº 249/13 por parte da iniciativa privada. Por outro lado, muitas manifestações de grupos opositores, que se organizaram para tentar barrar o avanço do projeto, se mostraram um obstáculo muito maior do que o Governo do Estado esperava, mesmo com os escassos mecanismos de participação oferecidos e o pouco tempo disponível com a tramitação em regime de urgência (informação verbal)⁴⁰.

Todavia, mesmo com essa forte oposição, o Projeto de Lei nº 249/13 foi aprovado. Segundo o modelo de KINGDON (2006b), apesar da importância da influência de grupos de interesse, a combinação da vontade social com eleições é uma formadora de agenda mais poderosa do que aquela criada por tais grupos. Eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas, e vários grupos de interesse exercem pressão no governo por suas demandas (KINGDON, 2006b). A publicação da Lei nº 16.260/16 ocorreu entre duas eleições em que Geraldo Alckmin concorreu: a primeira, a eleição para Governador do Estado de São Paulo em outubro de 2014 e a segunda, a eleição para Presidente em outubro de 2018. Para ambas as eleições, o PSDB, encabeçado por Geraldo Alckmin, formou coalizões políticas visando aumentar sua influência e suas chances de sair vitorioso, conforme apresentado no Quadro 9.

³⁸ Entrevista concedida pelo entrevistado nº 7.

³⁹ Entrevista concedida pelo entrevistado nº 3.

⁴⁰ Entrevista concedida pelo entrevistado nº 1.

Quadro 9: Coalizões políticas formadas pelo PSDB nas eleições para Governador em 2014 e Presidente em 2018.

Eleições	Coligação	Composição
Governador (2014)	Aqui é São Paulo	PSDB, DEM, PEN, PMN, PTdoB, PTC, PTN, SD, PPS, PRB, PSB, PSC, PSDC e PSL.
Presidente (2018)	Para unir o Brasil	PSDB, DEM, SD, PPS, PRB, PTB, PP, PR e PSD.

Fonte: Adaptado de PORTAL EBC (2015) e GAZETA DO POVO (2018).

Apesar da eleição presidencial ocorrer praticamente dois anos após a publicação da Lei nº 16.260/2016, este estudo não descartou a possibilidade de os acordos formados para essa coalizão terem influenciado a deliberação sobre o Projeto de Lei nº 249/13, tendo em vista que não foi possível identificar com precisão quando se iniciaram as tratativas para formação dessa nova coalizão. Mesmo com diferenças nas formações de ambas as coalizões, ao se analisar a distribuição de votos por partido na deliberação do Projeto de Lei nº 249/13, ocorrida em 7 de junho de 2020 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, observa-se que tanto a coalizão formada pelo PSDB para eleição para Governador de 2014, como aquela formada para a eleição para Presidente de 2018, tiveram grande participação na votação, sendo responsáveis por cerca de 67% dos votos a favor do Projeto de Lei e por mais de 40 % dos votos da Assembleia como um todo. Isso mostra como os acordos formados entre os partidos políticos durante o período eleitoral podem influenciar a aprovação das políticas públicas.

Além das configurações partidárias formadas durante o período eleitoral que permitiram ao PSDB dispor de maioria na Assembleia Legislativa, o período de quase vinte anos consecutivos de governo do Estado de São Paulo sob a gestão do partido, somado à retração econômica que tomou conta do país durante o período de 2014 a 2016, criou um clima favorável para que propostas alinhadas à lógica neoliberal, como a concessão de serviços em áreas protegidas, ganhassem destaque.

Quadro 10: Distribuição de votos por partido na 78ª Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que aprovou o Projeto de Lei nº 249/13.

Partido	Votos a favor	Votos contra	Votos em obstrução⁴¹
DEM	8	0	1
PC do B	0	1	0
PDT	0	1	1
PEN	1	0	0
PHS	1	0	0
PMDB	5	0	0
PP	2	0	0
PPS	3	0	0
PR	3	0	0
PRB	3	1	1
PSB	3	0	4
PSC	2	0	1
PSD	3	0	0
PSDB	19	1	0
PSL	1	0	0
PSOL	0	2	0
PT	0	11	3
PTB	2	0	0
PTN	1	0	0
PV	5	0	1
SD	1	0	0
Total	63	17	12

Fonte: Adaptado ALESP (2016b).

⁴¹ “Em sentido lato, é a utilização, pelos parlamentares, de todos os meios regimentais para protelar ou evitar a votação de determinada matéria. Os mecanismos mais utilizados são os pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação e saída do Plenário para evitar quórum. Em sentido estrito, é o instrumento usado para evitar a votação de determinada matéria, anunciado pelo líder do partido ou do bloco, fazendo com que os parlamentares liderados não tenham consideradas suas presenças para quórum de deliberação” (CONGRESSO NACIONAL, 2020).

Quadro 11: Distribuição dos votos a favor do Projeto de Lei 249/13 na 78ª Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo por coligação.

Partido	Coligação "Aqui é São Paulo"	Coligação "Para unir o Brasil"
DEM	8	8
PEN	1	-
PP	-	2
PPS	3	3
PRB	3	3
PSB	3	-
PSC	2	-
PSD	-	3
PSDB	19	19
PSL	1	-
PTB	-	2
PTN	1	-
SD	1	-
Total	42	40

Fonte: Adaptado de PORTAL EBC (2015), ALESP (2016b) e GAZETA DO POVO (2018).

KINGDON (2006b) coloca como último elemento do fluxo da política as mudanças de governo ou dentro do próprio governo, que em sua perspectiva podem influenciar a aprovação de determinados projetos. No caso em questão, a reeleição de Geraldo Alckmin em outubro de 2014 levou a uma troca de Secretários do Meio Ambiente, com a saída de Rizek Jr. (12/2014) e a posse de Patrícia Iglesias (1/2015)⁴². Iglesias permaneceu no cargo até 17 julho de 2016, um mês após a aprovação da Lei nº 16.260/2016. Estas mudanças, aliadas ao regime de urgência para a tramitação do Projeto de Lei nº 249/13, poderiam indicar uma sinalização de Geraldo Alckmin ao mercado no que se referia à questão ambiental para sua candidatura às eleições presidências de 2018.

6.3.3. Fluxo das políticas públicas – Concessão de serviços em áreas protegidas

O último fluxo apresentado por KINGDON (2003; 2006b) que compõe o Modelo de Fluxos Múltiplos é o das políticas públicas, também chamado de soluções ou alternativas. Segundo o autor, não necessariamente as soluções são formuladas para lidar com um problema específico. Muitas vezes, as soluções ou propostas de políticas públicas já foram desenvolvidas antes pelos formuladores e estes procuram problemas que possam

⁴² Em entrevista concedida em 2016, a Secretária de Meio Ambiente, Patricia Iglesias, se mostrou favorável às concessões propostas na Lei nº 16.260/16 por ver nessa forma de gestão uma maneira de oferecer serviços de melhor qualidade e favorecer o desenvolvimento social e econômico das populações locais (DOMINGOS, 2016).

ser associados a elas, se apresentando como soluções viáveis do ponto de vista técnico, com custos toleráveis e desfrutando da aceitação do público em geral (KINGDON, 2006b; BACK, 2012).

No caso do Projeto de Lei nº 249/13, a solução proposta no Ofício SMA/GAB/052 e endossada na reunião do Conselho Consultivo do SIGAP foi a adoção do instrumento da concessão de serviços para lidar com a crise na gestão das áreas protegidas (ALESP, 2013b; SMA, 2015). A adoção da concessão de serviços para lidar com a crise na gestão das áreas protegidas nada mais foi do que uma tentativa do PSDB de replicar a fórmula das parcerias público privadas utilizada desde seus primeiros mandatos à frente do poder executivo em outros setores, como transporte⁴³, e aplicá-la no setor ambiental. O pacote de concessões anunciado pelo governo estadual em 2015 abriu caminho para a retomada do Projeto de Lei nº 249/13, que aguardava votação desde outubro de 2014.

6.3.4. Atores visíveis e invisíveis, empreendedores de política pública e janela de política pública

Além dos Fluxos dos Problemas, da Política e das Políticas Públicas, o Modelo de Fluxos Múltiplos considera que mais quatro elementos influenciam na definição da agenda de um determinado Governo: os atores visíveis e invisíveis, o empreendedor de políticas públicas e a janela de políticas públicas.

Basicamente, o grupo dos participantes visíveis é formado por atores que recebem considerável atenção da mídia e do público, como membros do Poder Executivo, do Congresso e da mídia, e o grupo dos participantes invisíveis é formado por atores responsáveis pela geração de alternativas, propostas e soluções, sendo formado por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para os grupos de interesse (KINGDON, 2006b). No processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, o grupo dos atores visíveis seria formado pelo Governador, pelos Secretários de Meio Ambiente⁴⁴ que exerceram seus mandatos durante a aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, membros da diretoria da Fundação Florestal e do Instituto Florestal, membros da Assembleia Legislativa que

⁴³ O Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo foi instituído em março de 1998, durante o Governo de Mário Covas (ARTESP, 2020).

⁴⁴ Bruno Covas (2011-2014), Rubens Naman Rizek Junior (2014) e Patricia Iglecias (2015 a 2016) (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 3 de dezembro de 2020).

votaram a favor da aprovação do projeto, os membros do Conselho Consultivo do SIGAP e participantes da reunião realizada em 7 de outubro de 2013 que deu origem ao SIGAP.

O grupo dos atores invisíveis seria formado pelos funcionários de carreira do sistema ambiental paulista que formularam os estudos de viabilidade econômica, diagnóstico de áreas e levantamento de potenciais parcerias que embasaram a Ofício SMA/GAB/052, o SEMEIA e a SOS Mata Atlântica, que atuaram no fomento das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na gestão das áreas protegidas.

Outro elemento fundamental na perspectiva de KINGDON (2006b) são os empreendedores de políticas públicas, que são atores dispostos a investir recursos para promover políticas de seu interesse em troca de ganhos futuros. Estes podem atuar em diversos níveis do processo político, induzindo os formuladores de políticas públicas a adotarem sua perspectiva para determinados problemas e dando ênfase para aquelas propostas mais convenientes. Os empreendedores de políticas pública não deixam ao acaso a avaliação de suas propostas favoritas, mas promovem suas ideias de diferentes formas e em diversas arenas políticas, e no processo de desenvolvimento de políticas públicas a reelaboração (a junção de elementos familiares) ganha mais importância do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas).

A partir da definição de uma situação como problema, determinados tipos de abordagem são favorecidos e algumas alternativas ganham destaque, enquanto outras desaparecem. É nesse ponto que entra a influência dos empreendedores de políticas públicas (KINGDON, 2006b). Por ter apresentado o Ofício SMA/GAB/052 ao Governador do Estado e ter tomado a frente para realizar a reunião do dia 7 de outubro de 2013 que deu origem ao SIGAP, o então Secretário de Meio Ambiente do Estado, Bruno Covas, assumiu para este estudo a posição de um empreendedor de políticas públicas no caso do processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, que, conforme destacado pelos entrevistados nº 1 e 6, via na aprovação deste projeto uma possibilidade de alavancar sua carreira política ao estimular um novo nicho de mercado no Estado de São Paulo (informação verbal)⁴⁵.

Foi consenso entre os entrevistados nº 4, 5, 6, 8, 11, 12 e 13 (informação verbal)⁴⁶ que outros atores tiveram destaque na tramitação do Projeto de Lei nº 249/13, que neste estudo foram considerados como empreendedores de políticas públicas. São eles o SEMEIA, a SOS Mata Atlântica, os membros do Conselho Consultivo do SIGAP e

⁴⁵ Entrevistas concedidas pelos entrevistados nº 1 e 6.

⁴⁶ Entrevistas concedidas pelos entrevistados nº 4, 5, 6, 8, 11, 12 e 13.

participantes da reunião realizada em 7 de outubro de 2013 que deu origem ao SIGAP. Esses atores influenciaram na retomada e na sustentação do Projeto de Lei 249/13 após a saída de Bruno Covas da Secretaria de Meio Ambiente para concorrer à Deputado Federal em 2014.

Considerou-se aqui também o próprio Governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, como um empreendedor de políticas públicas no caso do processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, tendo em vista que a tramitação em regime de urgência que permitiu a aprovação do projeto em um período aproximado de 3 anos (2013 a 2016) é uma prerrogativa exclusiva do governador, conforme previsto no artigo 26 da Constituição do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989). Além disso, a reeleição de Geraldo Alckmin em 2014 foi fundamental para a aprovação do projeto, pois permitiu que ele adquirisse capital político o suficiente para a aprovação de projetos envolvendo parcerias do setor público com o setor privado, foco de sua campanha eleitoral, sob a justificativa da contenção de despesas frente à retração econômica.

O último elemento apresentado por KINGDON (2006b) em seu modelo é a janela para políticas públicas, que se configura como uma oportunidade, quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento favorável para a mudança. No caso da aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, justamente pela sua importância como empreendedor de política pública, este estudo considerou a reeleição de Geraldo Alckmin como Governador do Estado de São Paulo, em outubro de 2014, com 57,3% dos votos válidos, como uma janela de oportunidade para a política pública (G1, 2014). Ao tomar posse do novo governo, Alckmin trocou o Secretário do Meio Ambiente ao nomear Patrícia Iglesias para o cargo, que permaneceu até julho de 2016, logo após a aprovação da lei.

De acordo com as informações apresentadas, este período pode ser considerado como uma janela para política pública (*policy window*), ou seja, se configurou como uma oportunidade para que a ideia do uso do instrumento da concessão de serviços como solução à crise da gestão nas áreas protegidas fosse defendida como a solução ideal, diante de um ambiente político favorável. A Figura 5 contempla o diagrama do Modelo de Fluxos Múltiplos aplicado ao processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, a partir dos dados levantados nesta pesquisa.

Figura 6: Modelo de Fluxos Múltiplos aplicado ao processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13.

6.4. O impacto da Lei nº 16.260/16 sobre os direitos de propriedade das áreas protegidas no Estado de São Paulo

O levantamento do histórico de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13 permitiu uma melhor compreensão dos anseios e questionamentos levantados pelas organizações não-governamentais, membros de comunidades locais e demais atores ligados às áreas protegidas. A perspectiva de Agenda de Kingdon (2006b) e aplicação do Modelo de Fluxos Múltiplos ao processo de aprovação do projeto de lei corroborou a falta de envolvimento desses atores que atuam e estão envolvidos diretamente com as áreas protegidas, demonstrando que apesar do Governo do Estado reconhecer os problemas existentes na gestão dessas áreas, as motivações políticas e econômicas tiveram mais peso nas decisões do que os aspectos técnicos e os contextos locais. O resultado acaba sendo uma política imposta de cima para baixo (*top-down*) e desconexa à realidade local, que tenta replicar os resultados de outros setores do governo, como educação e infraestrutura, na área ambiental e ignora as perspectivas técnicas e os conflitos de propriedade existentes em muitas unidades de conservação do estado.

É o Estado que tem mais recursos. E a gente vê, infelizmente, uma quantidade insignificante de recursos indo para a gestão dessas áreas, para o incremento da fiscalização, para o incremento de infraestrutura mesmo. [...] Mas enfim, a gente entende que de fato existe uma deficiência do Estado em fazer a gestão dessas unidades. E sempre há a dúvida se é proposital para você chegar no ponto de poder passar para iniciativa privada ou se é de fato uma coisa que vai acontecendo porque você vai destinando recurso para outras coisas. Falta de visão mesmo da importância dessas áreas, não só para o meio ambiente, mas

para a saúde, para a economia, para uma série de coisas. [...] Então, enfim, eu acho que a demanda por você ter um outro tipo de gestão, ela existe, mas ela tem que ser construída. [...] não é ninguém que vai falar isso. É essa construção que vai mostrar qual que é a melhor alternativa. E aí tratar também todas essas unidades de conservação, todas as 25 unidades de conservação, numa única lei como se fosse a mesma coisa, também é complicado. Porque você tem áreas aí previstas na lei que são áreas que são reservas de Pinus ou eucalipto. Reserva de madeira para corte. Você não pode comparar com as unidades de conservação daqui (informação verbal)⁴⁷.

Isso trouxe muita insegurança principalmente para as populações tradicionais e indígenas que possuem territórios tradicionais sobrepostos por unidades de conservação, tendo em vista, que pouco se esclareceu sobre como funcionará a inserção de um novo ator, no caso a iniciativa privada, em um ambiente que já encontra conflitos pela sobreposição de usos, conforme destacado pelos entrevistados n° 2, 7, 12 e 13 (informação verbal)⁴⁸. A responsabilidade de lidar com as questões específicas de cada área protegida contemplada na versão final da lei foi repassada aos planos de manejo, editais e contratos de concessão que ainda serão elaborados, o que só aumentou a insegurança dessas comunidades, tendo em vista que não há garantias de que os editais e os contratos não serão elaborados segundo entendimentos ou interesses momentâneos que irão se prolongar por um período de até 30 anos (GIRARDI e LEITE, 2016; SAMPAIO, 2016; INSTITUTO FLORESTAL, 2021).

Dimensionar os possíveis impactos advindos das concessões sobre as comunidades locais se torna ainda mais difícil devido aos poucos casos práticos, pois até o final deste estudo haviam sido lançados apenas dois editais de concessão relacionados à Lei n° 16.260, sendo que apenas um deles foi assinado, conforme apresentado no Quadro 12. E, neste caso, não há sobreposição com territórios tradicionais.

⁴⁷ Entrevista concedida pelo entrevistado n° 7.

⁴⁸ Entrevistas concedidas pelos entrevistados n° 2, 7, 12 e 13.

Quadro 12: Resumo dos editais de concessão do PE do Campos do Jordão, do PE Cantareira e PE Alberto Löfgren.

Unidade de Conservação	PE Campos do Jordão	PE Cantareira e PE Alberto Löfgren
Data de publicação	4/12/2018	11/12/2018
Prazo de concessão	20 anos (prorrogável por mais 10 anos).	20 anos (prorrogável por mais 10 anos).
Critério de julgamento	Outorga fixa no valor mínimo de R\$ 558.135,34.	Outorga fixa no valor mínimo de R\$ 741.313,01.
Investimento mínimo obrigatório	R\$ 8.335.114,67	R\$ 5.525.181,86
Objetivo da concessão	Exploração do ecoturismo e serviços correlatos na área de uso público do parque.	Exploração do ecoturismo e serviços correlatos na área de uso público do parque.
Consultas realizadas ⁴⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho consultivo do PECJ; • Conselho consultivo do SIGAP; • Consema; • Audiência pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho consultivo do PEC; • Conselho consultivo do SIGAP; • Consema; • Audiência pública.
Assinatura do contrato	4/4/2019	Sem manifestação de interessados

Fonte: Adaptado de FUNDAÇÃO FLORESTAL (2018a; 2018b), SIMA (2018a; 2018b), e PLATAFORMA DIGITAL DE PARCERIAS (2020).

Analizando os editais relacionados à Lei nº 16.260/16, pode-se dizer que, se os futuros editais seguirem diretrizes similares para outras áreas protegidas, será muito difícil que as comunidades tradicionais possam concorrer com as grandes empresas privadas, tendo em vista o alto investimento inicial requisitado pelo Governo do Estado. O mais provável é que a participação dos membros dessas comunidades se limitará à prestação de serviços para as empresas privadas e, mesmo que ocorram oportunidades de trabalho dentro dos serviços concedidos, questiona-se quais impactos a rotina do trabalho assalariado poderia trazer ao modo de vida tradicional das comunidades alocadas no entorno ou dentro dessas áreas:

Então, assim, você tem gente qualificada, você tem gente que fez isso a vida inteira, você tem pessoas que tiveram que abandonar a agricultura, [...], foram impedidos de ser agricultores e que foram orientados pelo próprio Estado: “Não agora você vai ter outra atividade. Uma outra atividade econômica que é o turismo”. “Beleza! Então vamos lá! Vamos se organizar para fazer o turismo!”. E aí, agora, não pode fazer isso também, vão depender de ser contratadas por uma empresa porque isso que o Estado alega também. Mas esse processo da concessão dos serviços, ele não impede que as pessoas da região trabalhem. [...] Não é o trabalhar para o outro. É você ser o gestor. É você ter esse empreendimento comunitário. Essa visão diferente que não é a visão do lucro, mas que é a visão do cuidado com aquele território. Eu não consigo ver onde uma empresa cuidando disso é melhor do que você ter as pessoas que têm uma relação afetiva com aquele território. [...] E aí uma outra característica também aqui da região. É muito comum que as pessoas tenham uma diversidade de atividades para ter a renda. Isso é muito comum. Então você tem a sua roça, mas você também tem os seus dias de monitor. Da sua

⁴⁹ De acordo com as informações levantadas nesse estudo, esse é o único momento em que é dada abertura para participação dos conselhos gestores das unidades de conservação.

roça você tira tanto para comer quanto para vender. Tem várias cooperativas aqui na região. Então tem a segurança alimentar e mais a renda. Aí você tem as atividades de monitoria ambiental, é uma outra renda, que também é super rotativo. Essas associações de monitores, não são sempre as mesmas pessoas que pegam os grupos, então você consegue distribuir renda também. Essa é uma outra coisa superimportante. E aí você também tem o tempo. A pessoa tem aquele tempo para participar das atividades comunitárias, de uma associação, da igreja, e qualquer outra coisa. Porque você vai criando seus espaços, seus momentos. Isso é muito comum. Agora se você vai trabalhar para uma empresa, você não vai ter isso. Você não vai ter essas possibilidades, essa diversidade. E aí se a empresa te manda embora, você fica sem todo aquele resto, porque você parou de desenvolver aquilo também. Vai criando dependência. Isso é lógico de quem está na cidade (Informação verbal)⁵⁰.

Partindo da tipologia proposta por OSTROM (1990; 2005) para os regimes de propriedade e proposta por SCHLAGER e OSTROM (1992) para os direitos de propriedade para uma melhor compreensão dos possíveis impactos das concessões propostas pela Lei nº 16.260/16 sobre o acesso aos recursos comuns, pode-se afirmar que as áreas contempladas na lei estão sujeitas ao regime de propriedade estatal⁵¹, com o Governo do Estado detendo os direitos de propriedade (acesso, retirada, manejo, exclusão e alienação).

A Lei nº 16.260/16 contempla três categorias de áreas protegidas, sendo elas: Parque Estadual (PE), Floresta Estadual (FE) e Estação Experimental (Esex). As populações tradicionais e indígenas localizadas nessas áreas desfrutam de direitos tradicionais de acesso, retirada e manejo dos recursos naturais⁵². Todavia, tanto o Governo do Estado quanto as populações tradicionais e indígenas estão sujeitas a regras para fazer uso desses direitos. Essas regras se apresentam de maneira formal nas legislações aplicáveis, como o SNUC, o SIEFLOR, o Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica, e nos planos de manejo, e de maneira informal, nos acordos vigentes entre os membros das comunidades locais, formando arranjos institucionais.

Mesmo com a entrada das empresas privadas por meio das concessões, a propriedade se manterá estatal, mas os arranjos institucionais vigentes serão alterados. O Estado irá repassar por meio dos contratos de concessão pelo menos os direitos de acesso aos atores privados, que passarão a compartilhá-los com as populações tradicionais. Como a sobreposição de territórios das unidades de conservação com os territórios

⁵⁰ Entrevista concedida pelo entrevistado nº 7.

⁵¹ Embora, muitas vezes o Estado ainda não possua direitos plenos sobre o território devido aos conflitos fundiários e dominialidades ainda não resolvidas.

⁵² Os direitos das populações tradicionais e indígenas que já habitavam os territórios transformados em Unidades de Conservação são precários e estão sob disputa, havendo variação dependendo da UC considerada. Como todas as UC são de propriedade do Estado, o regime de propriedade estatal se sobrepõe ao regime de propriedade comunal e os direitos de propriedade são transferidos a essas comunidades.

tradicionais e o reconhecimento dos direitos das comunidades ainda é objeto de conflitos, abre-se a possibilidade para que algumas das áreas sob tutela da iniciativa privada se sobreponham àquelas utilizadas por essas comunidades, como no caso da exploração de trilhas e de pontos turísticos.

Sendo assim, as comunidades tradicionais e indígenas estarão sujeitas não só às legislações aplicáveis e aos planos de manejo, mas também às decisões dos atores privados sobre as áreas em regimes de concessão. Justamente pelos atores privados serem alinhados à lógica de mercado, sua visão sobre os recursos comuns provavelmente diverge das comunidades tradicionais e indígenas, o que poderá trazer mudanças nos arranjos institucionais pré-existentes e, possivelmente, novos conflitos.

A maneira mais adequada de se minimizar os efeitos adversos das concessões em áreas protegidas no Estado de São Paulo é a partir do fortalecimento e estruturação das organizações estatais para que possam elaborar e gerir de maneira adequada os editais e contratos de concessão, considerando os contextos e as especificidades locais, incluindo a presença e a participação das comunidades tradicionais.

7. Conclusão

A bibliografia analisada permitiu mostrar que a política ambiental brasileira começou a ter maior expressividade a partir década de 1930, sustentando-se principalmente numa perspectiva preservacionista que tinha como principal instrumento delimitar territórios de natureza intocada, isoladas da ação humana. O estabelecimento desse modelo de áreas protegidas era um instrumento recorrentemente utilizado em todo território nacional, inclusive no Estado de São Paulo, em decorrência de uma política ambiental focada em regulamentar o acesso aos recursos naturais com receio da possibilidade de seu esgotamento e, conseqüentemente, da matéria prima que sustentava o sistema de produção vigente. Como efeito dessa política, estabeleceu-se uma situação de injustiça ambiental, onde membros de diversas comunidades locais (tradicionais ou não) foram excluídas de participar da gestão dessas áreas, circunstância que persiste até hoje, mesmo com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) por meio da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Tal situação pode se agravar no Estado de São Paulo com a publicação da Lei nº 16.260/16, se as comunidades locais, passíveis de serem diretamente afetadas pelos impactos negativos da concessão de serviços e exploração de recursos naturais dentro das áreas protegidas, e membros de ONG's e funcionários da Fundação Florestal e do Instituto Florestal, atores que lidam diretamente com questões vitais para a conservação ambiental, não puderam participar de maneira ativa devido a um processo de aprovação pouco transparente com decisões importantes sendo tomadas em curto espaço de tempo.

As informações levantadas permitiram também identificar aspectos positivos na gestão participativa das áreas protegidas, seja na forma da cogestão como na concessão, fugindo do modelo comumente adotado nacionalmente que concentra toda a gestão na figura do Estado. O modelo ideal da governança dessas áreas deve abarcar conceitos como a democracia, a participação, eficácia na gestão e utilização adequada de mecanismos de mercado. Só com esses conceitos bem institucionalizados na política ambiental será possível reconhecer a complexidade de interações que ocorrem nas áreas protegidas e compreender as relações institucionais e socioculturais envolvidas no uso dos recursos naturais.

No caso do processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, um dos pontos que trouxeram maior insegurança para as comunidades locais, ONG's e funcionários do sistema ambiental paulista foi o processo pouco democrático. A falta de envolvimento

dos grupos mais atuantes nas áreas protegidas e que detém a maior parte do conhecimento técnico e tradicional dessas áreas fez levantar diversos questionamentos sobre os verdadeiros objetivos do Projeto de Lei nº 249/13, e quais impactos ambientais e sociais estariam associados a aplicação dos contratos de concessão advindos da publicação da Lei nº 16.260. O clima de insegurança se agravou quando o governo optou por tramitar o projeto em regime de urgência. Mesmo que isso seja uma prerrogativa do Poder Executivo do Estado de São Paulo segundo o artigo 26 da Constituição do Estado, a inexistência de justificativas cabíveis para tal, somado a um processo de participação restrita, apenas serviram para aumentar as especulações de que a real intenção do Governo do Estado de São Paulo seria justamente dificultar a participação popular no debate do Projeto de Lei.

Considera-se que a metodologia e o referencial teórico adotados nesse estudo foram compatíveis com seus objetivos. O material consultado e as entrevistas forneceram informações necessárias para se construir a base desse estudo e aplicá-la de acordo com a perspectiva de KINGDON (2006b), sendo possível compreender que o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo foi motivado por uma crise na gestão das áreas protegidas, mas a escolha da concessão de serviços como solução para esse problema teve muito mais influência de seus participantes e do ambiente político favorável, do que a eficácia desse instrumento.

Em relação aos objetivos específicos, foi possível identificar os agentes que contribuíram para a movimentação do Projeto de Lei nº 249/13 dentro do ambiente político, considerando que o Governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, os Secretários de Meio Ambiente⁵³ que exerceram seus mandatos durante a aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, os membros da diretoria da Fundação Florestal e do Instituto Florestal a época, e membros da Assembleia Legislativa que votaram a favor da aprovação do projeto funcionaram como atores visíveis. E os funcionários de carreira do sistema ambiental paulista que formularam os estudos que embasaram o Ofício SMA/GAB/052, as empresas ligadas aos grupos ambientalistas, os membros do Conselho Consultivo do SIGAP e os participantes da reunião realizada em 7 de outubro de 2013 que deu origem ao SIGAP, funcionaram como atores invisíveis no processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo.

⁵³ Bruno Covas (2011-2014), Rubens Naman Rizek Junior (2014) e Patricia Iglecias (2015 a 2016) (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 03 de dezembro de 2020).

A partir do diagnóstico das áreas protegidas estaduais, somado às informações coletadas nas entrevistas, também foi possível ter uma melhor compreensão dos problemas que motivaram a abordagem da concessão de serviços em áreas protegidas pelo do Governo do Estado de São Paulo, sendo possível concluir que tais problemas são questões reais que afligem diversas áreas protegidas no Estado de São Paulo. Além dos problemas descritos no Ofício SMA/GAB/052, como a falta de recursos suficientes para lidar com invasões, espécies exóticas e problemas de erosão, essas áreas estão passando por problemas institucionais, como o aparelhamento político do sistema ambiental paulista, que tem fragilizado os órgãos responsáveis por fazer a gestão das áreas, que carecem de condições mínimas para que seu corpo de funcionários atue de maneira adequada e nomeando para a linha de frente da gestão pessoas não habilitadas tecnicamente. Essa situação pode se agravar com a publicação da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, que, dentre outras determinações, extingue o Instituto Florestal, órgão responsável pela gestão das áreas protegidas estaduais em conjunto com a Fundação Florestal. Cabe lembrar ainda, que a partir de 2019, a Secretaria de Meio Ambiente perdeu o status de secretaria, passando à condição de subsecretaria dentro da estrutura da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA).

Com base em todo o material pesquisado foi possível também confirmar as hipóteses levantadas no início deste estudo:

- a) O Governador do Estado de São Paulo, por utilizar a prerrogativa de estabelecer regime de urgência para o trâmite do Projeto de Lei nº 249/13 e obter acordos políticos estabelecidos durante suas campanhas eleitorais para conseguir sua deliberação na Assembleia Legislativa, teve grande participação no processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/13 e pode ser considerado um agente chave no ambiente político.
- b) De 1995 até 2016 (ano de publicação da Lei nº 16.260), o governo do Estado de São Paulo esteve sob a tutela do PSDB, passando por nove mandatos consecutivos, o que permitiu a manutenção da agenda neoliberal, possibilitando a concessão dos mais diversos serviços, incluindo-se aqueles associados às áreas protegidas;
- c) A política de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo foi resultado de uma necessidade construída por atores munidos de capital político, e não decorreu de entendimentos apoiados em estudos científicos ou necessidades de burocratas de linha de frente, tendo em vista que desde sua primeira publicação, o Projeto de Lei nº 249/13 possibilitou escassas oportunidades de debate com

organizações não-governamentais, membros de comunidades locais e demais atores ligados às áreas protegidas, que não viram seus apontamentos serem incluídos na redação do texto. Apesar de parte da equipe da Fundação Florestal e do Instituto Florestal ter participado da elaboração de documentos que embasaram o projeto de lei, essa participação foi considerada restrita, não sendo aberta todos os membros do sistema ambiental.

O uso do instrumento da concessão pode se apresentar como solução aplicável desde que associada a outras medidas importantes, como o fornecimento de condições suficientes para que essas áreas cumpram seus objetivos de conservação ambiental. Tendo em vista que poucos editais foram publicados e caberão a eles, junto com os contratos firmados entre o Estado e as organizações privadas, preencher as lacunas deixadas pela Lei nº 16.260/16 para garantir restrições e incentivos que induzam à exploração econômica dessas áreas de maneira racional, ao mesmo tempo que garanta a geração de benefícios sociais e ecológicos, é importante que o Estado estruture suas organizações de maneira robusta para que sejam capazes de elaborar e de gerir esses contratos.

Apesar de haver casos de concessão de serviços em áreas protegidas no Brasil e no exterior, para se ter um dimensionamento mais aproximado dos possíveis impactos associados à concessão de serviços em áreas protegidas proposta pela Lei nº 16.260/16 é necessário o acompanhamento dos contratos vigentes e a análise dos editais publicados futuramente, tendo em vista que o material disponível para estudo em relação a essa legislação ainda é escasso devido à assinatura recente do primeiro contrato de concessão (04 de abril de 2019).

Por fim, outros estudos que poderiam contribuir para enriquecer essa discussão, preenchendo lacunas observadas neste trabalho para as quais foi encontrado pouco material disponível, incluiriam um levantamento sobre a história do movimento ambiental paulista, que permitiria uma compreensão mais aprofundada da concepção que o Governo Estadual tem de suas áreas protegidas e de seus recursos naturais a partir da formação da Secretaria de Meio Ambiente.

8. Referências bibliográficas

ABIRACHED, C. F. de A. *et al.* “Áreas Protegidas e Populações Tradicionais: Conflitos e Soluções”. In: **Encontro Nacional da Anppas**, 5. Florianópolis: Annpas, out. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT16-437-404-20100831101029.pdf>> Acesso em: 28 nov. 2018.

Acesso em: 02 fev. 2017.

AMATUCCI, V. “Conheça o PL 249/13: projeto de Alckmin que deve privatizar 25 parques públicos estaduais”. **Democratize**, São Paulo, setembro de 2016. Disponível em: <<http://democratizemidia.com.br/2016/09/26/conheca-o-pl-24913-projeto-de-alckmin-que-deve-privatizar-25-parques-publicos-estaduais-2/>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

ARBEX, T. “Alckmin amplia proposta e agora quer ‘privatizar’ 25 parques de São Paulo”. **Folha de São Paulo: Cotidiano**, São Paulo (cidade), 07 junho 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1778980-governo-alckmin-quer-conceder-25-parques-a-iniciativa-privada.shtml>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

ARRUDA, R. “Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em Unidades de Conservação”. **Ambiente e Sociedade**, 5 (2): 79-93, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a07>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

ARTESP (AGÊNCIA DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Programa de Concessões”. ____: Rodovias, Programa de Concessões, São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/programa-de-concessoes.aspx>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Ato contra a privatização de parques estaduais”. São Paulo (Estado), 25 junho 2013a. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=336310>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Mensagem A-nº 076/2013, do Senhor Governador do Estado”. São Paulo (Estado), 30 abril 2013b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/05/Propositura/1130646_50029094_Propositura.doc>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Parecer nº 888, de Relator Especial, em substituição ao da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei nº 249, de 2013”. São Paulo (Estado), 20 maio 2013c. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/06/Parecer/1133680_50046273_Parecer.doc>. Acesso em: 10 out. 2019.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Parecer nº 889, de 2013, de Relator Especial, em substituição ao da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável sobre o Projeto de Lei nº 249, de 2013”. São Paulo (Estado), 06 junho 2013d. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/spl/2014/10/Acessorio/1138510_50182161_Acessorio.doc>.
Acesso em: 10 out. 2019.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Parecer nº 890, de 2013, da Comissão de Infraestrutura sobre o Projeto de Lei nº 249, de 2013”. São Paulo (Estado), 12 junho 2013e. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/06/Acessorio/1141486_50046321_Acessorio.doc>.
Acesso em: 10 out. 2019.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Portaria de Inquérito Civil nº 1.1096.00000004/2013”. Processo Legislativo: Projeto, São Paulo (Estado), 18 outubro 2013f. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2014/09/Acessorio/1223700_50179387_Acessorio.pdf>.
Acesso em: 18 jan. 2020.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Parecer nº 847, de 2016, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, sobre o Projeto de Lei nº 249, de 2013”. São Paulo (Estado), 07 junho 2016a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2016/06/Acessorio/1320261_50334853_Acessorio.doc>.
Acesso em: 10 out. 2019.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Relatório de Verificação de Votação – Emenda Aglutinativa Substitutiva – PL 249/2013 - 78ª Sessão Ordinária”. São Paulo (Estado), 07 junho 2016b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ementario/votacoes/20160607-194357-ID_SESSAO=12272-PDF.pdf>.
Acesso em: 06 dez. 2020.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013 – RGL 02831/2013 – Anexo II – Volume 01”. São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/05/Acessorio/1000042292_1000068432_Acessorio.pdf>.
Acesso em: 13. out. 2019a.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013 – RGL 02831/2013 – Anexo I”. São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/05/Acessorio/1000042291_1000068431_Acessorio.pdf>.
Acesso em: 13. out. 2019b.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013 – RGL 02831/2013 – Anexo II – Volume 01”. São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/05/Acessorio/1000042292_1000068432_Acessorio.pdf>.
Acesso em: 13. out. 2019c.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013 – RGL 02831/2013 – Anexo III – Volume 01”. São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/05/Acessorio/1000042301_1000068441_Acessorio.pdf>.
Acesso em: 13. out. 2019d.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013 – RGL 02831/2013 – Anexo IV – Volume 01”. São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/05/Acessorio/1000042306_1000068447_Acessorio.pdf>. Acesso em: 13. out. 2019e.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013”. Processo Legislativo: Projeto, São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1130646>>. Acesso em: 18 jan. 2020a.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013 – GOVERNADOR - RGL 02831/2013”. Processo Legislativo: Projeto, São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/05/Acessorio/1000042286_1000068423_Acessorio.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020b.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Projeto de Lei nº 249/2013 – GOVERNADOR – Volume II - RGL 02831/2013”. Processo Legislativo: Projeto, São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2017/05/Acessorio/1000042290_1000068429_Acessorio.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020c.

ALESP (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO). “Sobre o Processo Legislativo”. Processo Legislativo: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/processo-legislativo/sobre/>>. Acesso em: 12 out. 2021.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA. “Concessão de Unidades de Conservação Paulistas: Unesp coloca-se a favor da retirada de pauta do projeto”. **Unesp**: Notícias, s/l, 08 julho 2015. Disponível em: <<https://www2.unesp.br/portal#!/noticia/18344/concessao-de-unidades-de-conservacao-paulistas-/>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BACK, A. G. “Agenda climática do município de São Paulo: contribuição de redes transnacionais de governos locais”. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, 2 (21): 97-107, jul. 2012.

BERKES, F. “Sistemas Sociais, Sistemas Ecológicos e Direitos de Apropriação de Recursos Naturais. In: VIEIRA, P. F.; BERKES F.; SEIXAS, C. S.; (Org.). **Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005, p. 47-52.

BLOG DO CRF DA FUNDAÇÃO FLORESTAL. “CRF entrega carta ao governador Geraldo Alckmin”. ____: s/l, 10 dezembro 2014. Disponível em: <<http://blogdocrf.blogspot.com/2014/12/crf-entrega-carta-ao-governador-geraldo.html>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BLOG DO CRF DA FUNDAÇÃO FLORESTAL. “Audiência Pública sobre o PL 249/2013. Todos à Alesp!”. ____: s/l, 16 junho 2015a. Disponível em: <<http://blogdocrf.blogspot.com/2015/06/audiencia-publica-sobre-o-pl-2492013.html>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BLOG DO CRF DA FUNDAÇÃO FLORESTAL. “Demorou, mas chegou: confira os vídeos da audiência pública sobre o PL 249/2013”. _____. s/l. 4 agosto 2015b. Disponível em: <<http://blogdocrf.blogspot.com/2015/08/demorou-mas-chegou-confira-os-videos-da.html>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BORGES, A. “Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 52 (18), 2003.

BRAGANÇA, D. “Guarda é morto no Parque Estadual Intervales, em São Paulo”. **O eco**: s/l, 3 maio 2020. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/guarda-e-morto-no-parque-estadual-intervales-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a emenda n. 6/1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 mai. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 11.284, de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 03 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 17 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm>. Acesso em: 31 mai. 2020.

BRITO, G. “Base de Alckmin na Alesp aprova concessão de 25 parques para iniciativa privada em SP”. **Brasil de Fato: Verde**, São Paulo (São Paulo), 7 junho 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/06/08/base-de-alckmin-na-alesp-aprova-concessao-de-25-parques-para-iniciativa-privada-em-sp/>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CAMARA, J. B. D. “Governança ambiental: ecos do passado”. **Revista de Sociologia e Política**, 46 (21): 125-146, jun. 2013.

CAPELLA, A. C. N. “Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas”. **Anais do 29º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, 2005.

CARNEIRO DA CUNHA, M. e ALMEIDA, M. W. B. “Indigenous People, Traditional People and Conservation in the Amazon”. *Dedalus*, s/l, 129 (2): 315-338, 2000.

CARNEIRO, M. D. S. “Entre o Estado, a Sociedade e o Mercado: análise dos dispositivos de governança da indústria florestal na Amazônia”. **CADERNO CRH**, Salvador, 25(64): 73-86, 2012.

CAVALCANTI, C. “Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil”. **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**, s/l, s/n (1): 1-10, 2004.

COLLINS, D. “Modelos de concessão em parques norte-americanos”. **SEMEIA**: Brasil, 2014.

CONGRESSO NACIONAL. “Termo: Obstrução”. ____: Glossário de Termos Legislativos, Brasília, s/d. ____ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/obstrucao>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

COSTA NETO, J. B. **A complexidade da questão fundiária nos parques e estações ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. São Paulo: Instituto Florestal, 2018.

COSTA, G. “Governo vai fazer concessões de unidades de conservação”. **Agência Brasil: Empresa Brasil de Comunicação**, Brasília, 20 out. 2011. Disponível em:

<<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-10-20/governo-vai-fazer-concessao-de-unidades-de-conservacao>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

CRESWELL, J. W. Procedimentos Qualitativos. In: _____. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2a Ed. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2007. p. 184-210. (Trad. Luciana de Oliveira da Rocha).

CRUZ, L. “Ubatuba se une contra projeto que ‘privatiza’ Ilha Anchieta, Picinguaba, APA Marinha, entre outras”. **InforMar Ubatuba: Notícias e Turismo**, São Paulo (Ubatuba), 18 agosto 2015. Disponível em: <<http://www.informarubatuba.com/reunio-pl-249-15->>. Acesso em: 20 jun. 2018.

CUNHA, P. R. “O Código Florestal e os processos de reformulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental”. Dissertação de Mestrado, USP, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo: 2013.

DA ROCHA FRANCO, C. e PELAEZ, V. “A (des)construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil”. **Ambiente & Sociedade**, Paraná, 3 (19): 215-232, 2016.

DAMASCENO, V. “Comunidades tradicionais vão ao MPF contra concessão feita por Alckmin”. **Carta Capital: Sociedade**, Brasil, 17 março 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/comunidades-tradicionais-vao-ao-mpf-contra-concessao-feita-por-alckmin>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

DANTAS, G. K. G. “Política educacional paulista (1995-2012): dos primórdios da reforma empresarial neoliberal à consolidação do modelo gerencial”. Tese de Doutorado, UNESP, Programa de Pós-Graduação em Educação, Marília: dezembro, 2013.

DIEGUES, A. C. “O Preservacionismo”. In: _____. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**, São Paulo: Hucitec, 2001, pp. 30-34.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997. 229 p..

DOMINGOS, R. “Concessão pode gerar cobrança de entrada em parques”. **G1**, São Paulo, 08 junho 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/saopaulo/noticia/2016/06/concessao-pode-gerar-cobranca-de-entrada-em-parques-dizsecretaria.html>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

DRIGO, I. G. “As barreiras para a implantação de concessões florestais na América do Sul: os casos de Bolívia e Brasil”. Tese de Doutorado, USP, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo: 2010.

EHLERS, E. M. “Determinantes da recuperação da Mata Atlântica no Estado de São Paulo”. Tese de Doutorado, USP, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo: novembro, 2003.

ESCOBAR, H. e GIRARDI, G. “Ambientalistas veem aparelhamento político em UCs de São Paulo”. **O Estado de São Paulo: Sustentabilidade**, São Paulo (Estado), 24 ago. 2013a. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ambientalistas-veem-aparelhamento-politico-em-ucs-de-sao-paulo,1067490>>. Acesso em: 12. nov. 2020.

ESCOBAR, H. e GIRARDI, G. “Redução da vigilância deixa unidades de conservação de SP vulneráveis”. **O Estado de São Paulo: Sustentabilidade**, São Paulo (Estado), 24 ago. 2013b. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,reducao-da-vigilancia-deixa-unidades-de-conservacao-de-sp-vulneraveis,1067486>>. Acesso em: 12. nov. 2020.

FARIA, H. H. “Eficácia de gestão de Unidades de Conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil”. Tese de Doutorado, UNESP, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Planejamento Ambiental, Presidente Prudente: 2004.

FEENY, D.; BERKES, F.; MCCAY, B. J.; ACHESON, J.M. (1990). “The tragedy of the Commons: twenty-two years later”. **Human Ecology**, 18 (1), 1990, p. 1-9.

FLEURY, L. C. e ALMEIDA, J. “Populações tradicionais e conservação ambiental: uma contribuição da teoria social”. **Revista Brasileira de Agroecologia**, 3 (2): 3-19, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/20914/000732688.pdf?seq>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Alckmin é reeleito governador de São Paulo”. _____: Poder, São Paulo (Cidade), 05 out. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1527724-alckmin-e-reeleito-governador-de-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Alckmin assume comando do PSDB com aceno ao PMDB”. _____: Poder, Brasília, 09 dez. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1942113-alckmin-assume-comando-do-psdb-com-aceno-ao-pmdb.shtml>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

FORUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS. Nota de repúdio ao PL 249/2013, referente ao projeto do governo do Estado de São Paulo em terceirizar a gestão de territórios e recursos naturais de unidades de conservação ambiental em São Paulo. **Preservar É Resistir: Em defesa dos territórios tradicionais**, São Paulo, 19 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.preservareresistir.org/single-post/2015/06/19/Contra-a-privatiza%C3%A7%C3%A3o-das-matas-paulistas-Nota-de-Rep%C3%BAdio>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

FRACALANZA, A. P. e FREIRE, T. M. “Crise de água na região metropolitana de São Paulo: injustiça ambiental, privatização e mercantilização de um bem comum”. **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, 3 (19): 464-478, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/103064/112861>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FREY, K. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21: 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. “Institucional: Missão”. **Sistema Ambiental Paulista**: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<http://fflorestal.sp.gov.br/institucional/missao/>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. “PE Campos do Jordão tem edital para concessão de área de uso público”. **Sistema Ambiental Paulista**: São Paulo (Estado), 04 dez. 2018a. Disponível em: <<http://fflorestal.sp.gov.br/pe-campos-do-jordao-tem-edital-para-concessao-de-area-de-uso-publico/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. “Planos de Manejo – Planos Concluídos”. **Sistema Ambiental Paulista**: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<http://fflorestal.sp.gov.br/planos-de-manejo/planos-de-manejo-planos-concluidos/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. “SMA abre edital para concessão de área de uso público do PE Cantareira”. **Sistema Ambiental Paulista**: São Paulo (Estado), 13 dez. 2018b. Disponível em: <<http://fflorestal.sp.gov.br/sma-abre-edital-para-concessao-de-area-de-uso-publico-do-pe-cantareira/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

G1. “Geraldo Alckmin, do PSDB, é reeleito governador de São Paulo”. _____. Eleições 2014, São Paulo (estado), 06 outubro 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/10/geraldo-alckmin-do-psdb-e-reeleito-governador-de-sao-paulo.html>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

GAZETA DO POVO. “Candidato Geraldo Alckmin, 45”. _____. Eleições 2018 - Candidatos, s/l, 13 novembro 2018. Disponível em: <<https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/candidatos/presidente/geraldo-alckmin/>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

GIRARDI, G. e LEITE, F. “Assembleia aprova projeto que ‘privatiza’ 25 parques de SP”. **O Estado de São Paulo: Sustentabilidade**, São Paulo (Estado), 07 jun. 2016. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,assembleia-aprova-projeto-queprivatiza-25-parques-de-sp,10000055809>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

GODOY, A. M. G. “A gestão sustentável e a concessão de florestas pública”. **Revista de Economia contemporânea**, Rio de Janeiro, 10 (3): 631-654, set./dez. 2006.

GODOY, A. M. G.. “Desequilíbrios ambientais na agricultura brasileira: avanços ou continuidade no Plano Plurianual do governo Lula?”. **Anais do II Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, Indaiatuba (SP), 26 a 29 de maio, 2004.

GODOY, A. M. G.. “Teoria dos campos e políticas ambientais locais”. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, 24: 119-136, jul/dez. 2011.

GOMIDE, A. DE A. “Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana”. **Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea)**, Brasília, Texto para discussão nº 1334, abr.2008.

GOMIDE, A. DE A. e PIRES, R.R.C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), 2014.

HARDIN, G. “The Tragedy of the Commons”. **Science** 162(3859): 1243-1248, 1968.

HAYAMA, A. T. “Unidades de conservação em territórios quilombolas: conflitos socioambientais e atuação da defensoria pública”. Dissertação de Mestrado, PUC, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba: 2017.

HAYAMA, A. T. e CARDOSO, T. M. “Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso, Conflitos Socioambientais e Refugiados da Conservação”. In: JUBILUT, L. L. *et al.* **Refugiados Ambientais**, Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

HIDAKA, R. K. “As políticas neoliberais dos governos Covas e Alekmin (1995-2006) e o movimento sindical dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo”. Dissertação de Mestrado, UNESP, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Marília: 2012.

HONORA, A. C. C. “Territórios tradicionais, unidades de conservação e conflitos socioambientais: estudo de caso do Mosaico da Juréia-Itatins-SP”. Dissertação de Mestrado, EACH-USP, Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, São Paulo: 2018.

ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). “O Parque Nacional do Itatiaia”. **Ministério do Meio Ambiente**: Brasil, s/l, s/d. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/>>. Acesso em: 20 jul. 2017a.

ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). “Sai licitação de concessões em dois parques nacionais”. **Ministério do Meio Ambiente**: s/l, 03 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8816-sai-licitacao-de-concessoes-em-2-parques-nacionais>>. Acesso em: 15 ago. 2017b.

INSTITUTO FLORESTAL. “Áreas Protegidas”. **Sistema Ambiental Paulista**: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/areas-protegidas/>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

INSTITUTO FLORESTAL. “Estações Experimentais”. **Sistema Ambiental Paulista**: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<http://iflorestal.sp.gov.br/areas-protegidas/estacoes-experimentais/>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

INSTITUTO FLORESTAL. “Quem somos”. **Sistema Ambiental Paulista**: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<http://iflorestal.sp.gov.br/o-instituto/quem-somos/>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

INSTITUTO FLORESTAL. “Planos de Manejo e Gestão”. **Infraestrutura e Meio Ambiente**: São Paulo Estado, s/d. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/planos-manejo-gestao/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

INSTITUTO SEMEIA. **Unidades de Conservação no Brasil: A contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico**. São Paulo (cidade): SEMEIA, 2014.

IRVING, M. de A. *et al.* “Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil.” In: FONTAINE, G.; VLIERT, G. V. e PASQUIS, R. **Políticas ambientales y gobernabilidad em América Latina**. FLACSO, Ecuador, 2007. Pp. 79-106.

JACOBI, P. Movimento ambientalista no Brasil: Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: **Patrimônio ambiental brasileiro**, s/l, s/n, 2003.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 2003.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006a. p. 219-224.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006b. p. 225-245.

LASWELL, H.D. “Politics: Who Gets What, When, How”. **Meridian Books**. Cleveland, 1936/1958.

LEMES, F. *et al.* “Situação atual dos Planos de Manejo nas Unidades de Conservação sob gestão da Fundação Florestal”. **Fundação Florestal**: Núcleo Plano de Manejo, São Paulo (Estado), abr. 2016. Disponível em: <http://fflorestal.sp.gov.br/files/2016/05/Mapa_Ucs_FF_Plano_Manejo.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

LEMO, M. e AGRAWAL, A. “Environmental Governance”. **Annu. Ver. Environ. Resour.**, 31: 297-325, 2006.

LIMA, L. L. e D’ASCENZI, L. “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas”. **Revista de Sociologia e Política**. 48 (21): 101-110, 2013.

MANSOURIAN, S. “Understanding the Relationship between Governance and Forest Landscape Restoration”. **Conservation and Society**, 14(3): 267-278, 2016.

MCGINNIS, M. D. “An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework”. **The Policy Studies Journal**, 1 (39): 169-183, 2011.

MEDEIROS, R. “Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil”. **Ambiente & Sociedade**, Paraná, 1 (9): 41-64, 2006.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). “Áreas Protegidas”. Ministério do Meio Ambiente: Brasil, s/d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas.html>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

NOVA ONDA COMUNICAÇÃO. “Ato contra privatização de parques reúne milhares no Pico do Jaraguá”. São Paulo, 25 junho 2013. Disponível em: <<https://www.novaon.com.br/ato-contra-privatizacao-de-parques-reune-milhares-no-pico-do-jaragua/>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

NUNES, M. 2003. “Do passado ao futuro dos moradores tradicionais da Estação Ecológica Juréia-Itatins/SP”. Dissertação de mestrado, FFLCH-USP, Programa de Pós-Graduação em Geografia Física, São Paulo: 2003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. “Busque seu candidato: Geraldo Alckmin. 45 PSDB.” _____. **Política, Eleições 2018**, São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/eleicoes/2018/candidatos/br/presidente/geraldo-alckmin,45>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

OLIVEIRA, C. “Prefeitura de Ubatuba reivindica controle do núcleo Picinguaba do Parque da Serra do Mar”. **Rede Brasil Atual: Ambiente**, São Paulo, 19 junho 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2015/06/prefeitura-de-ubatuba-quer-prioridade-em-concessao-de-uso-do-parque-da-serra-do-mar-5589.html>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

OPAS (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE). “Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)”. _____. Brasil, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:COVID19&Itemid=875>. Acesso em: 13 abr. 2020.

OSTROM, E. “Doing Institutional Analysis: Digging Deeper Than Markets and Hierarchies”. In: MENARD, C. e SHIRLEY, M. M. **Handbook of New Institutional Economics**. SPRINGER, Holanda, 2005. Pp. 819-848.

OSTROM, E. “Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action”. **Cambridge University Press**: New York, 1990.

OSTROM, E.; MCKEAN, M. “Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado?”. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. de C. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NupaubUSP, 2001. Pp. 79-95.

PAULA, F. A. “As causas da grande recessão brasileira (2014-2016)”. Monografia, UFU, Instituto de Economia e Relações Internacionais, Uberlândia, 2019.

PAULA, L. F.; PIRES, M. “Crise e perspectivas para a economia brasileira”. **Estudo Avançados**, São Paulo (Cidade), 89 (31): 125-144, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-0142017000100125&script=sci_arttext>. Acesso em: 08 jan. 2021.

PECCATIELLO, A. F. O. “Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000).” **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, 24: 71-82, 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

PIERONI, F. “Uma agenda para as concessões de parques naturais”. **EXAME**, s/l, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/blog/opinio/uma-agenda-para-as-concessoes-de-parques-naturais/?fbclid=IwAR2d-P4bEmTh4hveoUEyf_ZMON0Ls4A-2qvog4FLJmIRnEVzLhF0C9S5a0Y>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PINKERTON, E. “Attaining better fisheries management through comanagement prospects, problems and propositions”. In: _____, E. (Ed.). **Cooperative Management of Local Fisheries: New Direction in Improved Management and Community Development**. University of British Columbia Press, Vancouver, BC, 1989, pp. 3-33

PLATAFORMA DIGITAL DE PARCERIAS. “Concessão do Parque da Cantareira e do Parque Alberto Löfgren”. _____: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/132>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

PODER 360. “Ministério do Meio Ambiente leiloa parques nacionais em SC e RS.” _____: s/l, 21 janeiro 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/ministerio-do-meio-ambiente-leiloa-parques-nacionais-em-sc-e-rs/>>. Acesso em: 14 jan. 2021

PORTAL DO GOVERNO. “Alckmin anuncia investimento de R\$ 13,4 bilhões em novo pacote de concessões”. _____: São Paulo (Estado), 19 novembro 2015. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/alckmin-anuncia-investimento-de-r-13-4-bilhoes-em-novo-pacote-de-concessoes/>>. Acesso em: 08 jan. 2021.

PORTAL EBC. “Geraldo Alckmin é reeleito governador de São Paulo em primeiro turno”. **EBC**: Política, s/l, 05 janeiro 2015. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/resultado-da-eleicao-no-1o-turno-em-sao-paulo>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

PROST, C. e SANTOS, M. A. dos. “Gestão territorial em Unidades de Conservação de Uso Sustentável e incoerência no SNUC”. **Novos Cadernos NAEA**, 1 (19): 143-158, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2224/3180>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

RANIERI, V. E. L. *et al.* “Passado, presente e futuro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: uma síntese dos resultados do seminário nacional.” In: MEDEIROS, Rodrigo e ARAÚJO, Fábio França. **Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: MMA, 2011, pp. 149-164.

REBOUÇAS, G. N. *et al.* “Gestão integrada e participativa da pesca artesanal – potencialidades e obstáculos no litoral do Estado de Santa Catarina”. **Ambiente & Sociedade**, Paraná, 2 (9): 83-104, 2006.

REIS, A. F. e QUEIROS, O. T. M. M. “Concessões nas Unidades de Conservação do Estado de São Paulo: reflexões, oportunidades e desafios”. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, s/l, 2 (10): 376-387, 2017. Disponível em: <<http://sbecotur.org.br/rbecotur/seer/index.php/ecoturismo/article/view/1018>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

RODRIGUES, C. G. de O. “O uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade”. Tese de Doutorado, UnB, Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Brasília: abril, 2009.

RUSSO, M.; CARVALHO, C. “Reforma e políticas de educação do governo do estado de São Paulo (2007-2011)”. **Série-Estudos: Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, 34: 275-289, 2012.

SAMPAIO, A. “Privatização dos parques estaduais de São Paulo é inconstitucional, diz ISA”. **Brasileiros: Brasil**, 01 jul. 2016. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/noticia/privatizacao-dos-parques-estaduais-de-sao-pauloe-inconstitucional-diz-isa>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

SANCHES, R. *et al.* “Relatório propositivo de estruturas de governança da restauração florestal e da paisagem da bacia do Rio Doce (MG)”. Projeto Pró Restaura, World Resources Institute, 2020.

SANTOS, M. G. C. “Governabilidade, governança e capacidade governativa: Algumas notas”. Brasília: **MARE/ENAP**, 1996.

SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**: versão atualizada até a Emenda Constitucional nº 47/2019. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 41.626, de 30 de janeiro de 1963. Regulamenta a execução da Lei n. 6.884, de 29 de agosto de 1962 que dispõe sobre os parques, florestas e monumentos naturais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**: São Paulo (Estado), 31 jan. 1963. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1963/decreto-41626-30.01.1963.html>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 51.453, de 29 de dezembro de 2006. Cria o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**: São Paulo (Estado), 30 dez. 2006. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-51453-29.12.2006.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 57.401, de 06 de outubro de 2011. Institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que

se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá outras providências correlatas. **Casa Civil do Estado:** São Paulo (Estado), 06 out. 2011. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57401-06.10.2011.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 60.302, de 27 de março de 2014. Institui o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado:** São Paulo (Estado), 27 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60302-27.03.2014.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n° 64.059, de 1 de janeiro de 2019. Dispõe sobre as alterações de denominação, transferência e desativações que especifica e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado:** São Paulo (Estado), 1 jan. de 2019. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64059-01.01.2019.html>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 16.260, de 29 de junho de 2016. Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado:** São Paulo (Estado), 30 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16260-29.06.2016.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 6.884, de 29 de agosto de 1962. Dispõe sobre os parques e florestas estaduais, monumentos naturais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** São Paulo (Estado), 30 ago. 1962. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1962/lei-6884-29.08.1962.html>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Lei n° 17.293, de 15 de outubro de 2020. Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado:** São Paulo (Estado), 16 out. 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei n. 249, de 30 de abril de 2013. Autoriza a Fazenda do Estado a conceder o uso de áreas públicas inseridas em Unidades de Conservação da Natureza que especifica, bem como dos imóveis localizados nos Municípios de Itirapina e Cajuru, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado:** São Paulo (Estado), 01 mai. 2013. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1130646>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SCHERL, Lea M. *et al.* “Áreas protegidas e pobreza – examinando as conexões”. In: _____. **As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza? Oportunidades e limitações.** IUCN, Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido, 2006, 17-26.

SHLAGER, E. e OSTROM, E. “Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis”. **Land Economics**, 68 (3): 249-262, aug. 1992.

SIGAP (Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo). “Conselho Consultivo – Relatório 2018”. **Governo do Estado de São Paulo**: Secretaria do Estado do Meio Ambiente, São Paulo (Estado), 2018.

SIMA (Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente). “PE Campos dos Jordão tem edital para concessão de áreas de uso público”. ____: São Paulo (Estado), 04 dezembro 2018a. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2018/12/pe-campos-do-jordao-tem-edital-para-concessao-de-area-de-uso-publico/>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

SIMA (Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente). “SMA abre edital para concessão de área de uso público do PE Cantareira”. ____: São Paulo (Estado), 11 dezembro 2018b. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2018/12/sma-abre-edital-para-concessao-de-area-de-uso-publico-do-pe-cantareira/>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

SIMA (Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente). “SIMA Assina acordo para participar do Projeto Pró-Espécies: Todos Contra a Extinção”. ____: São Paulo (Estado), 15 maio 2020. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2020/05/sima-assina-acordo-para-participar-do-projeto-pro-especies-todos-contr-a-extincao/>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SIMA (Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente). “Projeto Conexão Mata Atlântica”. ____: São Paulo (Estado), s/d. Disponível em: <<https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/Default.aspx?idPagina=16823>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SISNAMA (Sistema Ambiental Paulista). “Secretaria Patrícia Iglecias esclareceu ao vivo dúvidas sobre o PL da concessão dos parques”. **Secretaria do Meio Ambiente**: São Paulo (Estado), 16 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/2016/06/16/secretaria-patricia-iglecias-esclarece-aovivo-duvidas-sobre-o-pl-da-concessao-dos-parques/>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

SMA (Secretaria de Estado do Meio Ambiente). **SIGAP – Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo: breve histórico de sua criação e implicações**. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 2015.

SOS MATA ATLANTICA. “Posicionamento: concessão de UCs paulistas à iniciativa privada”. Brasil, 10 junho 2016. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/105135/posicionamento-concessao-de-unidades-de-conservacao-paulistas-iniciativa-privada/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, 16 (8), julho/dezembro, 2006.

SOUZA, F. A. Z. “Gestão de Unidades de Conservação da natureza do estado de São Paulo: a influência do arranjo institucional nas ações governamentais”. Relatório de qualificação para título de doutorado, UNICAMP, Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, Campinas: 2018.

SOUZA, F. A. Z. “Desafios e perspectivas da participação social nos conselhos gestores de duas unidades de conservação na baixada santista do estado de São Paulo”. Dissertação de Mestrado, USP, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo: 2012.

TEIXEIRA, C. “O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a ‘naturalização’ do social”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 59 (20): 51-66, 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/107/10705904/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

VALLE, P. F. DO. “Conflitos e possibilidades na participação de comunidades locais na gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, São Paulo”. Dissertação de Mestrado, USP, Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, São Paulo: 2016.

VALLEJO, L. R. “Unidades de Conservação: Uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas”. **GEOgraphia (UFF)**, 8 (4): 77-106, 2003.

VINUTO, J. “A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate aberto”. **Temáticas**, Campinas, 22 (44): 201-218, ago/dez, 2014.

WEST, P. *et al.* “Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas”. **The Annual Review of Anthropology**, 35: 251-277, 2006.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A formação da agenda de concessão de serviços nas áreas protegidas do Estado de São Paulo proposta pela Lei nº 16.260/16.

Pesquisador: Victor Bassetti Martinho

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Adams

Número do CAAE: 30746620.0.0000.5390

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias, uma que deverá ficar com você e outra com o(a) pesquisador(a).

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o(a) pesquisador(a). Não haverá nenhum tipo de prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

Justificativa e objetivos:

O objetivo deste projeto de pesquisa é compreender o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo que culminou na publicação da Lei nº 16.260/16 para assim obter informações e reflexões sobre o processo de aprovação de políticas públicas e a governança nas áreas protegidas.

Procedimentos:

Você está sendo convidado(a) a participar de entrevistas que abordarão temas diretamente relacionados ao objetivo deste estudo. A duração das entrevistas poderá variar de 45 minutos a 2 horas. As entrevistas serão gravadas e/ou registradas por escrito com o seu consentimento. Você poderá interromper a gravação a qualquer momento. Caso não queira que as entrevistas sejam gravadas, um(a) pesquisador(a) da equipe anotará o conteúdo das entrevistas.

Os áudios gravados durante as sessões de entrevistas serão armazenados pela coordenadora do Projeto (Dra. Cristina Adams) e ficarão sob sua responsabilidade, sendo impedidas de serem repassadas a outras pessoas sem a sua devida autorização. As gravações em áudio serão guardadas por tempo indeterminado, em arquivos digitais. Os dados contidos nas gravações de entrevistas serão usados para produzir publicações e relatórios de técnicos. Caso os dados das gravações de entrevistas desta pesquisa sejam úteis a outros projetos de pesquisa, isso somente será feito após novo pedido de consentimento a você.

Desconfortos e riscos:

Os riscos e desconfortos que eventualmente possam ocorrer são: (i) atraso ou não comparecimento do entrevistador para realizar a entrevista, prejudicando a agenda de trabalho do participante (entrevistado); (ii) perda de tempo de trabalho do participante (entrevistado) ao conceder as entrevistas e; (iii) limitação de entendimento do entrevistador a respeito do conteúdo das respostas dadas pelo participante (entrevistado), comprometendo sua reputação profissional. A participação do entrevistado na entrevista se dará em local de sua escolha ou nos espaços onde serão realizadas as oficinas previstas no Projeto de Pesquisa. O grau de risco do participante é baixo. Não haverá participação de menores de 18 anos.

Benefícios:

O estudo não possui benefício direto aos participantes de pesquisa, no entanto seus resultados trarão benefícios coletivos, gerando informações e reflexões sobre o processo de aprovação de políticas públicas e a governança nas áreas protegidas.

Os resultados da pesquisa serão publicados na forma de relatórios e publicações (tais artigos científicos, material didático e de comunicação) que serão disponibilizados para todos os envolvidos nesta pesquisa. Essas publicações terão a finalidade de apresentar o estudo e seus resultados, podendo ser utilizada como material de apoio para elaboração de Programas e Políticas Públicas para a área de governança ambiental.

Sigilo e privacidade:

Sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado, a não ser que você autorize. Para toda e qualquer informação ou conhecimento que seja exclusivamente seu e que você desejar que não seja divulgado, o seu direito a isso será respeitado e garantido.

Ressarcimento e Indenização:

Esta pesquisa não prevê o pagamento ou ressarcimento de despesas de transporte, alimentação, diárias ou outras. A sua participação é voluntária. As entrevistas serão agendadas em horários consentidos pelos sujeitos de pesquisa.

Contato:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador responsável **Victor Bassetti Martinho**, mestrando do Programa de Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo, ou com a orientadora da pesquisa **Profa. Dra. Cristina Adams**, docente e pesquisadora do Instituto de Energia e Ambiente e da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, email: silveira@iee.usp.br (Vera Maria Silveira, secretária), telefone: (11) 3091-2597. O contato também pode ser feito no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da EACH-USP, Rua: Arlindo Bettio, 1000 - Prédio I1 | Sala T14, Vila Guaraciaba - São Paulo/SP - CEP 03828-000, Telefone: (11) 3091-1046 / Email CEP: cep-each@usp.br. Em caso de denúncias ou reclamações, você poderá entrar em contato com a secretaria da CONEP-Comissão Nacional de Ética, SRTV 701, Via W 5 Norte, lote D- Edifício PO 700, 3º andar- Asa Norte, CEP: 70719-040, Brasília-DF, Telefone (61) 3315-5877, horário de atendimento: 8hrs-18hrs (telefone e presencial) ou 8hrs-20hrs (virtual pelo site: http://conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/index.html). O papel do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre a proteção dos seres humanos envolvidos em pesquisas científicas. Ela desempenha um papel coordenador da rede de CEPs das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas.

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza desta pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, aceito participar e declaro estar recebendo uma via original deste documento assinada pelo pesquisador e por mim, tendo todas as folhas por nós rubricadas:

Nome do(a) participante:

Contato telefônico: _____ e-mail (opcional):

_____ Data: ____/____/____

(Assinatura do participante)

Responsabilidade do Pesquisador:

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante. Informo que o estudo foi aprovado pelo CEP perante o qual o projeto foi apresentado e pela CONEP. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante.

_____ Data: ____/____/____

(Assinatura do pesquisador)

Pesquisador responsável

Victor Bassetti Martinho

Mestrando do Programa de Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo

Orientadora do Projeto

Profa. Dra. Cristina Adams

IEE/USP - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo

Av. Prof. Luciano Gualberto, 1289 - Vila Universitária, São Paulo - SP, 05508-900, Brasil

APÊNDICE B – Questionário semi-aberto aplicado nas entrevistas

Dia da semana: _____
Data de entrevista: ____/____/____
Início: ____:____ hs. Término: ____:____ hs.
Nome do entrevistador(a):
Nome do entrevistado(a):
Município da Entrevista: _____
Autorização para gravar? S ____ N ____ Assinatura de termo de consentimento S ____ N ____ Endereço postal para envio TCLE: _____ _____ _____ _____

Resumo: Este questionário é parte de um estudo que visa compreender o processo de aprovação da Lei nº 16.260 de 30/06/2016, legislação que autoriza a Fazenda do Estado de São Paulo a conceder a exploração de serviços e o uso de 25 áreas protegidas estaduais. Os principais serviços a serem concedidos são o ecoturismo e a exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, por um período de até 30 anos.

A entrevista faz parte da metodologia do projeto e foi submetida ao Comitê de Ética da EACH-USP. Como parte do processo, preciso que você leia e assine o termo de consentimento livre e informado, caso esteja de acordo.

1. Por favor diga seu nome e a instituição onde você trabalha.
2. Qual é a sua relação com a gestão de áreas protegidas?
3. Qual é a importância das áreas protegidas para a conservação?
4. Qual você considera ser a visão do Governo do Estado de São Paulo sobre as áreas protegidas?
5. O que você considera como uma “gestão eficiente das áreas protegidas”?

6. Você considera que a gestão estatal das áreas protegidas no Estado de São Paulo segue um modelo eficiente?
7. Qual a sua opinião sobre o objetivo da Lei nº 16.260/16?
8. Você esteve envolvido com o processo de tramitação da Lei 16.260/16? De que forma?
9. Como você considera que a política de concessão de serviços em áreas protegidas proposta pela Lei nº 16.260/16 se alinhava com a visão do Governo do Estado de São Paulo à época?
10. Na sua opinião, o que motivou o Governo do Estado de São Paulo a conceder serviços nas áreas protegidas do Estado de São Paulo?
11. Um dos pontos que chamou a atenção no processo de aprovação da Lei 16.260/16 foi o fato de ter sido tramitada em regime urgência. Qual foi o motivo para que o Projeto de Lei 249/13 tramitasse em regime de urgência?
12. Qual episódio você considera ter sido determinante para que o tema da concessão de serviços em áreas protegidas ganhasse importância para o Governo do Estado de São Paulo?
13. Quais atores você considera terem influenciado na motivação do Estado em conceder serviços nas áreas protegidas do Estado de São Paulo? Como você considera que essa influência foi exercida?
14. Quais seriam os atores mais interessados na concessão de serviços nas áreas protegidas do Estado de São Paulo?
15. O processo de aprovação da lei incluiu audiências públicas ou outros mecanismos de participação social?
16. Quais foram as principais críticas levantadas durante o processo de aprovação da lei? E por quais atores?
17. Quais foram os principais pontos de consenso entre os envolvidos no processo de aprovação da lei?
18. Um dos pontos que levantaram mais questionamentos na redação do Projeto de Lei 249/13 foi o período máximo de concessão de 30 anos, tendo sido considerado muito extenso em decorrência do perfil dinâmico do turismo e de seus possíveis impactos negativos. Na sua opinião, por que foi adotado esse prazo?
19. Quem você indicaria para conversar sobre o tema?

ANEXO A - Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016**LEI Nº 16.260, DE 29 DE JUNHO DE 2016**

Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Fica a Fazenda do Estado autorizada a conceder a exploração dos serviços ou o uso de áreas, ou parte de áreas, inerentes ao ecoturismo e à exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, pelo prazo de até 30 (trinta) anos, dos próprios estaduais constantes do Anexo desta lei.

§ 1º - A exploração comercial de recursos madeireiros ou subprodutos florestais só será admitida:

- 1** - nas áreas previstas no Plano de Manejo para esse fim;
- 2** - após decisão favorável do órgão executor, ouvido o Conselho da unidade de conservação;
- 3** - quando os projetos científicos previstos para as áreas tenham atingido seus objetivos;
- 4** - com a garantia de preservação de um banco genético, conforme previsto no respectivo Plano de Manejo.

§ 2º - Nas hipóteses de que trata o § 1º deste artigo, o concessionário fica obrigado a executar projetos de restauração ou produção florestal sustentável, de acordo com as normas vigentes e aprovados pelos órgãos competentes e pelo gestor da unidade.

Artigo 2º - São objetivos desta lei:

- I** - permitir, criar e favorecer condições à exploração do potencial ecoturístico das áreas;
- II** - permitir a exploração comercial sustentável de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros, das áreas;
- III** - contribuir com o monitoramento ambiental, manutenção e outras atividades necessárias à gestão das unidades integrantes do Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR;
- IV** - assegurar que os recursos obtidos com as concessões sejam integralmente aplicados na gestão e conservação das unidades integrantes do SIEFLOR;
- V** - promover a conservação da diversidade biológica e dos recursos genéticos das áreas;
- VI** - contribuir para a proteção das espécies ameaçadas de extinção e para o desenvolvimento de ações que as levem à condição de não ameaçadas;
- VII** - contribuir para a conservação e restauração da diversidade de ecossistemas naturais das áreas;
- VIII** - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de melhoria e desenvolvimento das áreas;
- IX** - contribuir para a proteção das paisagens naturais de notável beleza cênica;
- X** - contribuir para a proteção das características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- XI** - contribuir na proteção e recuperação dos recursos hídricos e edáficos das áreas;
- XII** - contribuir na recuperação ou restauração dos ecossistemas degradados das áreas;
- XIII** - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XIV** - criar e favorecer condições e promover a educação ambiental, a recreação e o lazer em contato com a natureza;

XV - proteger os recursos naturais necessários à manutenção do modo de vida de populações tradicionais existentes no interior das áreas concedidas e no seu entorno, respeitando e valorizando seu conhecimento e cultura e promovendo-as social e economicamente;

XVI - favorecer as condições de desenvolvimento social e econômico das comunidades do entorno das áreas.

Artigo 3º - As concessões a que se refere o artigo 1º desta lei ficam condicionadas ao caráter remunerado e ao interesse público e, no caso de Unidades de Conservação da Natureza, regidas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza — SNUC, as concessões ficam também condicionadas ao atendimento mínimo dos seguintes requisitos:

I - existência de Plano de Manejo aprovado;

II - compatibilidade das atividades passíveis de exploração econômica com os objetivos da Unidade de Conservação, conforme disposto no Plano de Manejo;

III - aprovação da concessão e do edital da licitação pelo Órgão Gestor da Unidade de Conservação;

IV - oitiva do Conselho Consultivo do Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo - SIGAP, instituído pelo Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014, e do Conselho Consultivo da Unidade, ou, quando for o caso, aprovação do Conselho Deliberativo;

V - exploração, única e exclusiva, de áreas de uso público, de experimentação ou de manejo sustentável, desde que previstas no Plano de Manejo;

VI - compatibilidade das atividades passíveis de exploração econômica com os objetivos de proteção da área a ser concedida;

VII - oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, com prévia realização de audiência pública;

VIII - licitação, na modalidade concorrência.

§ 1º - Do edital da licitação deverão constar, na forma desta lei e do respectivo regulamento, no mínimo e quando for o caso:

1 - as obras mínimas a serem realizadas pelo concessionário e os usos possíveis, respeitando, nas hipóteses de unidade de conservação, o Plano de Manejo;

2 - as exigências previstas no § 2º do artigo 1º desta lei;

3 - as atividades a serem realizadas pelo concessionário, como encargos da concessão;

4 - vetado;

5 - a prestação de garantia de execução pela concessionária, no valor equivalente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, para efeito de garantia de adimplemento das obrigações assumidas e condição para celebração do ajuste, que deverá ser mantida ao longo do prazo da concessão;

6 - as formas de favorecer as condições de desenvolvimento social e econômico das populações tradicionais e das comunidades existentes no interior e no entorno das áreas concedidas;

7 - as formas de valorização e utilização da mão de obra e dos produtos locais e regionais;

8 - a obrigatoriedade de dar destinação ambientalmente adequada para todos os resíduos produzidos e de implantação de gestão, visando à eficiência energética e redução do consumo de recursos hídricos nas áreas concedidas;

9 - a obrigação de a concessionária adotar medidas que impeçam a alimentação de animais pelos usuários.

§ 2º - Fica vedada a concessão de atividades que impliquem exercício do poder de polícia ou coloquem em risco a integridade dos ecossistemas.

§ 3º - É de responsabilidade do concessionário comunicar imediatamente às autoridades competentes quaisquer ocorrências no exercício de suas atividades que coloquem em risco a integridade ambiental da área concedida.

Artigo 4º - Do contrato de concessão deverão constar encargos, cláusulas, termos e condições, na forma desta lei e do respectivo regulamento, que garantam, no mínimo:

I - utilização das áreas e bens somente para os fins previstos na concessão;

II - impossibilidade de transferência de bens e áreas do Estado e direitos a qualquer título;

III - definição clara dos mecanismos de pagamentos;

IV - prerrogativas inerentes ao exercício do poder de fiscalização da Administração sobre o uso e a integridade ambiental das áreas concedidas e da consecução de seus fins;

V - hipóteses de rescisão da concessão, como nos casos de:

a) inadimplemento de obrigações legais ou contratuais, especialmente no que tange à legislação ambiental incidente sobre as áreas concedidas;

b) transferência do uso dos imóveis e áreas da unidade pelo concessionário a terceiros, inclusive para instalação de antenas;

c) alteração do uso dos imóveis, pelo concessionário, para fins diversos aos previstos no contrato e termo de referência;

VI - as sanções nos casos de rescisão ou de não cumprimento, total ou parcial, do contrato;

VII - vetado;

VIII - mecanismos de promoção do desenvolvimento sustentável das populações tradicionais existentes no interior das áreas concedidas e no seu entorno;

IX - mecanismos de avaliação do cumprimento do escopo da concessão, incluindo parâmetros de preços e indicadores de qualidade dos serviços prestados aos usuários.

§ 1º - Para as áreas integrantes de unidade de conservação, o contrato deverá assegurar ainda:

1 - a obediência ao Plano de Manejo e regulamentos da Unidade de Conservação, para a execução de qualquer atividade;

2 - a efetiva utilização das áreas e bens para os fins a que se destinam, considerada como principal finalidade a realização de atividades de uso público da área concedida;

3 - que as atividades realizadas pelo concessionário não afetem os objetivos da Unidade de Conservação ou da área concedida.

Artigo 5º - O acompanhamento e fiscalização dos contratos objetos desta lei serão executados por comissão qualificada, nos termos do regulamento.

Artigo 6º - Vetado:

I - vetado;

II - vetado.

Artigo 7º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação.

Artigo 8º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 29 de junho de 2016.

GERALDO ALCKMIN

Patrícia Faga Iglecias Lemos

Secretária do Meio Ambiente

Samuel Moreira da Silva Junior

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Assessoria Técnica da Casa Civil, aos 29 de junho de 2016.

Anexo

a que se refere o artigo 1º da Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016

ORDEM	PRÓPRIO ESTADUAL
1.	PE CAMPOS DO JORDÃO
2.	PE CANTAREIRA
3.	PE INTERVALES
4.	PE TURÍSTICO DO ALTO RIBEIRA
5.	PE CAVERNA DO DIABO
6.	PE SERRA DO MAR (NÚCLEO SANTA VIRGÍNIA)
7.	PE SERRA DO MAR (NÚCLEO SÃO PAULO)
8.	PE JARAGUÁ
9.	PE CARLOS BOTELHO
10.	PE MORRO DO DIABO
11.	PE ILHA DO CARDOSO
12.	PE DE ILHA BELA
13.	PE ALBERTO LÖFGREN
14.	CAMINHOS DO MAR
15.	ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ARARAQUARA
16.	ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ASSIS
17.	ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ITAPEVA
18.	ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE MOGI GUAÇU
19.	ESTAÇÃO EXPERIMENTAL DE ITIRAPINA
20.	FLORESTA ESTADUAL DE ÁGUAS DE SANTA BÁRBARA
21.	FLORESTA ESTADUAL DE ANGATUBA
22.	FLORESTA ESTADUAL DE BATATAIS
23.	FLORESTA ESTADUAL DE CAJURU
24.	FLORESTA ESTADUAL DE PEDERNEIRAS
25.	FLORESTA ESTADUAL DE PIRAJU

ANEXO B - Ofício SMA/GAB/052

São Paulo, 01 de fevereiro de 2013.

OFÍCIO SMA/GAB/052/2013

Senhor Governador,

Com muita honra submeto à apreciação de Vossa Excelência o Anteprojeto de Lei que objetiva autorizar a Fazenda do Estado de São Paulo a conceder o uso remunerado de áreas de manejo e de áreas de conservação florestal.

As áreas de manejo florestal listadas no anteprojeto, que não integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e estão sob gestão do Instituto Florestal, são: a) Estação Experimental de Itirapina, e b) Floresta de Cajuru.

Conforme relato desse Instituto, em ambas as áreas, a situação é considerada “preocupante”.

Há invasão com pouco controle de espécies exóticas em áreas nativas contíguas, problemas de erosão, de insuficiência de recursos administrativos para correto manejo, falhas de manutenção, fiscalização e insuficiente aproveitamento das áreas.

O incremento nas estruturas orçamentárias e administrativas do Instituto Florestal, bem como o atendimento às intervenções urgentes e necessárias na gestão de ambas as glebas, exige ações custosas, que demandam tempo (do qual o Estado não dispõe), elevados investimentos (que o Estado também não dispõe) e recursos materiais e tecnológicos diversos (igualmente insuficientes nas estruturas governamentais tradicionais).

A concessão do uso dos próprios estaduais mostra-se a maneira correta e eficiente para se atingir a melhor gestão das áreas em que estão situadas a Estação Experimental de Itirapina e a Floresta de Cajuru. Por meio do devido procedimento licitatório serão definidos os objetivos e características da concessão, notadamente prazo, indicações e restrições de uso de área, direitos da Administração e obrigações do concessionário, dentre as quais figurariam as intervenções necessárias para a recuperação da Floresta de Cajuru e resolução dos problemas existentes em relação à estação Ecológica de Itirapina.

Cumprе frisar que o objeto da concessão de uso seriam somente as áreas da Floresta Estadual de Cajuru, com 1.909,56 ha, e da Estação Experimental de Itirapina, que corresponde a 3.212ha. A área de 2.300 ha da estação Ecológica de Itirapina não seria objeto de concessão, devendo manter as características de preservação e investigação científica a que se destinam, sob execução e responsabilidade direta da Administração

estadual, cabendo ao futuro concessionário tão somente os ônus relativos à sua recuperação e manutenção, nos limites estabelecidos em lei, edital e futuro eventual contrato.

É necessário salientar, por oportuno, que a concessão de uso das áreas de floresta não conflita com o princípio de manejo integrado as áreas contíguas de preservação permanente e pesquisa. Na verdade, o instrumento de concessão milita em favor da conservação e da pesquisa, já que permitirá extrair o máximo da potencialidade das áreas de produção em favor das áreas de preservação, colocando-as no eixo necessário, dentro de um período predeterminado para viabilizar, de modo permanente, a consecução dos objetivos conservacionistas originais que norteiam a própria existência desta Secretaria de Estado.

Há ainda no anteprojeto que ora submeto, outras áreas em que o instrumento da concessão de uso se mostra a melhor opção da administração e que hoje são áreas de preservação permanente.

As áreas que se pretende conceder são Unidades de Conservação intituladas Parques Estaduais, cujos objetivos estão assim expressos na Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC):

Parques são Unidades de Proteção Integral que tem por objetivo básico a preservação da natureza, admitindo-se, apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, por meio de atividades educacionais, científicas e recreativas.

Para estas áreas, caberá ao concessionário manter e fomentar os objetivos definidos na legislação específica, respeitando e priorizando as vocações e características de cada uma dessas Unidades concedidas.

Já existem exemplos no Brasil e no mundo que mostram que essa parceria consegue trazer bons frutos no que se refere à manutenção da diversidade natural com a preservação de amostras significativas de diversas formações ecológicas, bem como da fauna silvestre. Viabiliza, também, a conservação dos recursos genéticos e dos recursos hídricos, muitas vezes fundamentais para o abastecimento das comunidades no entorno. Além de proporcionar oportunidades educativas formais e informais de investigação e monitoramento ambiental, bem como de recreação saudável, ao ar livre, com contemplação de belezas cênicas naturais, através de atividades de turismo sustentáveis e organizadas.

As unidades de proteção integral cujo uso se pretende conceder são as seguintes:

Parque Estadual de Campos do Jordão:

O Parque Estadual de Campos do Jordão, regionalmente conhecido como Horto Florestal, foi criado em 27 de março de 1941, compondo, atualmente uma área de 8.341 hectares, e ocupando um terço da superfície municipal.

O Parque abriga importante remanescente da Mata Atlântica, num mosaico com três fisionomias básicas: a mata de Araucária e Podocarpus, os Campos de Altitude e a Mata Nebular. Estes ambientes contam com uma riquíssima fauna, com mais de 186 espécies de aves catalogadas e animais ameaçados de extinção, como a onça parda, a jaguatirica e o papagaio-de-peito-roxo.

As maiores extensões contíguas de pinheiros de todo o sudeste brasileiro se distribuem em vales profundos e morros com altitudes entre 1.030 e 2.007 metros, na divisa entre São Paulo e Minas Gerais, na área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira.

O Parque Estadual de Campos do Jordão, em função da política de incentivo e fomento do reflorestamento com espécies vegetais exóticas, na época de sua criação, teve uma grande área reflorestada com coníferas introduzidas. Os 2000 hectares que se encontravam degradados receberam plantio principalmente de coníferas do gênero Pinus (elliotti e taeda) as quais deverão ser suprimidas através de manejo florestal adequado, possibilitando a regeneração da vegetação natural do local. Mas ainda há muito o que fazer, e pela localização em cidade turística de alto poder econômico tem potencial atrativo altíssimo, seja para turismo de aventura, seja para turismo de luxo.

Necessita de grandes investimentos para reforma e manutenção das estruturas destinadas ao uso público, gestão, fiscalização e proteção da UC, especialmente no combate a incêndios, conforme informação técnica anexada.

Parque Estadual da Cantareira:

Cantareira foi o nome dado à Serra pelos tropeiros que faziam o comércio entre São Paulo e as outras regiões do país, nos Séculos XVI e XVII, devido à grande quantidade de nascentes e córregos encontrados na região. Era costume, na época, armazenar água em jarros de barro, chamados cântaros, e as prateleiras onde eram guardados chamavam-se Cantareira.

Criado pelo Decreto 41.626, de 1963, com área de 7.900 hectares, é exemplar de Floresta Ombrófila Densa de Montanha – Mata Atlântica, distribuída em quatro municípios, entre eles a cidade de São Paulo. O Parque foi classificado como uma das maiores florestas urbanas nativas do mundo e declarado parte da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da cidade de São Paulo pela UNESCO em 1994, daí seu principal atrativo e característica.

O Parque conta ainda com inúmeras nascentes e diversos cursos d'água, por isto tornou-se importante na história de abastecimento de água na cidade de São Paulo.

O potencial atrativo do Parque é imenso: grande número de visitantes e localização estratégica com vista panorâmica da cidade de São Paulo. A melhor exploração da capacidade econômica do Parque passa por investimentos na fiscalização da área, melhoria de sua infraestrutura, com geração de emprego e renda para a população do entorno, carente também de opções de lazer.

Vultosos investimentos são necessários para que se atinja o potencial atrativo do Parque, mas a aplicação de tais valores é interessante ao particular em face da contrapartida atingível, conforme informação técnica anexada.

Parque Estadual do Jaraguá

Instituído através dos Decretos nº 10.877, de 30/12/39 e nº 38.391, de 03/05/61, suas primeiras notícias remontam ao início do século XVI quando o governador da Província, Martim Afonso de Souza, contribuiu para o início do ciclo do ouro. A exploração do ouro estendeu-se até meados do século XIX, quando a atividade econômica principal passou a ser o cultivo do café. A partir daí a fazenda Jaraguá passou por vários proprietários até 1940, quando foi adquirida pelo Governo do Estado. Em 1961 foi criado o Parque Estadual do Jaraguá.

O Parque abriga um dos últimos remanescente de Mata Atlântica da região Metropolitana de São Paulo. Seu perfil singular promovido pelas montanhas que recortam o horizonte e perfazem uma altitude de 1.135 m tornam o parque um atrativo natural raro na cidade.

Além disso, o Parque, que conta com uma área de 488,84 hectares está situado a apenas 16km da Praça da Sé, na região noroeste da cidade de São Paulo, vizinho aos bairros de Perus, Pirituba, Parque São Domingos e o Município de Osasco.

O potencial atrativo do Parque é imenso: grande número de visitantes, localização estratégica com vista panorâmica da cidade de São Paulo e interessante ponto de exploração e instalação de antenas difusoras. A melhor exploração da capacidade econômica do Parque passa pela melhoria de sua infraestrutura, o que só é possível com grandes investimentos, tanto para reforma das instalações existentes, como para implementação de novas, bem como investimentos em novos equipamentos e em fiscalização.

Esse aporte financeiro é muito alto para o Estado e não se justifica em face de outras necessidades encontradas pelo Administrador, mas simboliza um investimento interessante ao particular, conforme informação técnica anexada.

Ressalte-se que, ao conceder o uso de uma Unidade de Conservação, o Estado não se furta de suas funções precípuas na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao contrário, reconhece que para atingir esse objetivo necessita de maiores investimentos, restritos em face das outras tantas necessidades sociais, sejam elas na área da educação, da saúde, da segurança.

O orçamento público, é sabido, é limitado e a parceria com particulares viabiliza, nesse caso, o oferecimento à população de um equipamento múltiplo que alia à proteção ambiental o lazer e o turismo, como ferramentas de fiscalização e conscientização ambiental.

Permitir que a iniciativa privada colabore significa, dentre outras coisas, desonerar os cofres públicos e garantir a prestação de serviço especializado, envolvendo profissionais com expertise dentro das diversas áreas de atuação demandadas.

Finalmente, Vossa Excelência editou, em 6 de outubro de 2011, o Decreto Estadual nº 57.401/11 que “Instituiu o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal”. No inciso I do artigo 4º do referido Decreto, Vossa Excelência determinou o seguinte: “São instrumentos a serem adotados para formalização das parcerias autorizações, permissões, cessões e concessões de uso de bem público...”

É importante ressaltar que a concessão de uso afigura-se como instituto que atende plenamente aos interesses públicos a serem perseguidos no caso e foi concebida pelo legislador justamente para este tipo de situação, sobretudo por permitir que se obtenham recursos privados para que se promova a recuperação dos biomas nativos do Estado, simultaneamente ao desenvolvimento sustentável – econômico social e ambiental – da região em que localizadas as áreas, valendo-se da expertise e modos de produção típicos da iniciativa privada especializada, mantendo-se, contudo, nas mãos da Administração, prerrogativas inerentes ao poder de polícia de que é titular, em especial em contrato com o particular e a possibilidade de sua retomada, a qualquer momento, se detectada infringência a obrigações legais ou contratuais, por parte do concessionário.

Para que se possa proceder à concessão de uso das áreas acima elencadas, previamente à licitação, entendemos que seria necessária a obtenção de Autorização legislativa, nos termos do artigo 19, V, da Constituição do Estado de São Paulo.

Diante do exposto, tomamos a liberdade de minutar o anexo Anteprojeto de Lei para submetemos à apreciação de Vossa Excelência, visando à adoção de medidas necessárias à concessão de uso remunerado, por prazo determinado, destes próprios estaduais.

Sendo o que se apresenta, renovo a Vossa Excelência protestos de consideração e apresenta.

BRUNO COVAS

Secretário de Estado do Meio Ambiente

Excelentíssimo Senhor

Doutor **GERALDO ALCKMIN**

Digníssimo Governador do Estado de São Paulo

Lei nº , **de** **de** **de 2013**

Autoriza a Fazenda do Estado a conceder o uso de áreas públicas inseridas em Unidades de Conservação da Natureza que especifica, bem como dos imóveis localizados nos Municípios de Itirapina e Cajuru, e dá providências correlatas.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Fica a Fazenda do Estado autorizada a conceder o uso remunerado, pelo prazo de até 30 (trinta) anos, dos seguintes próprios estaduais:

I - das áreas públicas inseridas nas seguintes Unidades de Conservação da Natureza, criadas pelo Estado de São Paulo:

a) Parque Estadual Campos do Jordão, com área de 8.341,00 hectares, localizada na Av. Pedro Paulo s/nº, Horto Florestal, Campos do Jordão – SP, encontrando-se descrita e identificada nos trabalhos técnicos que compõem o Processo nº SMA nº 3081/2013;

b) Parque Estadual da Cantareira, com área de 7.900,00 hectares, localizada na Rua do Horto, nº 2799, São Paulo – SP, encontrando-se descrita e identificada nos trabalhos técnicos que compõem o Processo nº SMA nº 3083/2013;

c) Parque Estadual do Jaraguá, com área de 488,84 hectares, localizada na Rua Antônio Cardoso Nogueira, nº 539, São Paulo – SP, encontrando-se descrita e identificada nos trabalhos técnicos que compõem o Processo nº SMA nº 3082/2013;

II - das áreas públicas, em que se situam a:

a) Estação Experimental de Itirapina, com área de 3.212 hectares, localizada na Rua 8, s/nº, Vila Santa Cruz, Itirapina – SP,

encontrando-se descrita e identificada nos trabalhos técnicos que compõem o Processo nº SMA nº 3089/2013;

b) Floresta Estadual de Cajuru, com área de 1.909,56 hectares, localizada na Rodovia vicinal Arlindo Vicentini Km 6, Altinópolis – SP, encontrando-se descrita e identificada nos trabalhos técnicos que compõem o Processo nº SMA nº 3080/2013.

Artigo 2º - A outorga da concessão de uso das áreas a que se refere o artigo 1º desta lei deverá ser precedida de oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Parágrafo único - Para as áreas a que se refere o inciso I do artigo 1º desta lei a outorga da concessão de uso está condicionada à observância dos seguintes requisitos:

1 - existência de Plano de Manejo da Unidade de Conservação da Natureza;

2 - aprovação da concessão pelo órgão Gestor da Unidade de Conservação da Natureza;

3 - atendimento de todos os requisitos previstos na legislação que rege o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Artigo 3º - A concessão de uso a que se refere o artigo 1º desta lei deverá ser precedida da realização de licitação, na modalidade de concorrência.

§ 1º - O edital de licitação deverá especificar:

1- para as áreas a que se refere o inciso I, do artigo 1º desta lei, as obras e os serviços a serem realizados pela concessionária, bem como os usos possíveis na concessão, em consonância com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação da Natureza;

2 - para a área a que se refere a alínea “a”, do inciso II, do artigo 1º desta lei:

a) as obras e serviços a serem realizados pela concessionária, bem como os usos possíveis na concessão, em consonância com o Plano de Manejo Integrado das Estações Ecológica e Experimental de Itirapina.

b) as atividades a serem realizadas pela concessionária, como encargos da concessão, relativamente à Estação Ecológica de Itirapina;

3 - para a área a que se refere a alínea “b” do inciso II do artigo 1º desta lei, as obras e serviços a serem realizados pela concessionária, bem como os usos possíveis na concessão, incluindo a elaboração do respectivo Plano de Manejo, em conformidade com a legislação pertinente.

Artigo 4º - Do contrato de concessão deverão constar os encargos, cláusulas, termos e condições que assegurem:

I - a efetiva utilização dos imóveis para os fins previstos na concessão;

II - a impossibilidade de transferência dos imóveis a qualquer título;

III - o recolhimento de contraprestação pecuniária pela concessionária;

IV - as prerrogativas inerentes ao poder de fiscalização da Administração sobre o uso e a integridade do próprio estadual e da consecução de seus fins;

V - a rescisão da concessão nas hipóteses de:

a) inadimplemento de obrigações legais ou contratuais, especialmente no que tange à legislação ambiental incidente sobre as áreas concedidas;

b) transferência do uso dos imóveis pela concessionária a terceiros;

c) alteração do uso dos imóveis, pela concessionária, para fim outro que não os previstos no Termo de Referência do contrato;

VI - a restituição das áreas ao Estado ao término do prazo da concessão ou na hipótese de que trata o inciso V deste artigo, com a incorporação ao patrimônio do Estado das acessões e benfeitorias de qualquer natureza realizadas pela concessionária, ainda que úteis ou necessárias, sem direito à indenização.

§ 1º - Para as áreas a que se refere o inciso I, do artigo 1º desta lei, o contrato deverá assegurar:

1 - a obediência aos objetivos do Plano de Manejo e regulamentos da Unidade de Conservação da Natureza, para a execução de qualquer atividade, de acordo com o artigo 28 da Lei federal nº 9.985, de 18 de junho de 2000;

2 - a efetiva utilização dos imóveis para o fim a que se destinam, considerada como principal finalidade a realização de atividades de uso público da Unidade de Conservação da Natureza;

3 - que as atividades realizadas pela concessionária não afetem os objetivos da Unidade de Conservação da Natureza.

§ 2º - Para a área a que se refere a alínea “a”, do inciso II, do artigo 1º desta lei, o contrato deverá assegurar:

1 - a observância do Plano de Manejo Integrado das Estações Ecológica e Experimental de Itirapina;

2 - a execução pela concessionária de georreferenciamento de todo o próprio estadual, compreendendo as áreas das Estações Ecológica e Experimental de Itirapina, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da assinatura do instrumento a que alude o “caput” deste artigo, bem como, se cabíveis, a adoção das providências necessárias à retificação da descrição do perímetro do imóvel;

§ 3º - Para a área a que se refere a alínea “b”, do inciso II, do artigo 1º desta lei, o contrato deverá assegurar:

1 - a elaboração pela concessionária do Plano de Manejo para a Floresta Estadual de Cajuru;

2 - a assunção de obrigações pela concessionária relativamente à recuperação do próprio estadual em que se localiza a Floresta Estadual de

Cajuru, de modo a restituí-la ao bioma nativo local, além da realização de georreferenciamento da área, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da assinatura do instrumento a que alude o “caput” deste artigo, bem como, se cabíveis, a adoção das providências necessárias à retificação da descrição do perímetro do imóvel.

Artigo 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, aos de de 2013.

Geraldo Alckmin