

# O ENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES LOCAIS NAS POLÍTICAS DE USO PÚBLICO EM ÁREAS PROTEGIDAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Fabricio Scarpeta Matheus<sup>1</sup>

Sidnei Raimundo<sup>2</sup>

---

## Resumo:

A partir da técnica de análise de conteúdo, em que procedimentos objetivos e indicadores quantitativos são utilizados para a análise dos textos, o presente artigo avalia como as políticas públicas de uso público em áreas protegidas no Estado de São Paulo abordam o envolvimento das comunidades locais, bem como a conservação do meio ambiente e a conscientização ambiental dos visitantes, que compõem os três principais aspectos da definição de ecoturismo utilizada no Brasil. A técnica evidencia dois focos das políticas públicas, o primeiro voltado para o envolvimento das populações locais na gestão das unidades de conservação, enquanto o segundo trata da inserção dessas comunidades na cadeia produtiva do ecoturismo, como uma estratégia de geração de emprego e renda.

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

## INVOLVEMENT OF LOCAL COMMUNITIES IN PUBLIC USE POLICY ON PROTECTED AREAS IN THE STATE OF SÃO PAULO

---

## Abstract:

Based on the content analysis technique, in which objective procedures and quantitative indicators are used for the analysis of texts, this article assesses how public policies for public use in protected areas of São Paulo State address the involvement of local communities, as well as the conservation of the environment and the environmental awareness of visitors, which consists in the three main aspects of the ecotourism definition used in Brazil. The technique reveals two focuses of the public policies, the first one oriented towards the involvement of local communities in the protected area management, while the second deals with the integration of these communities in the ecotourism production chain as a strategy to generate employment and income.

**Keywords:** Policy. Protected Area. Public use. Local community.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES LOCALES EN LA POLÍTICA DE USO PÚBLICO DE ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ESTADO DE SÃO PAULO

---

## Resumen:

A partir de la técnica de análisis de contenido, en el que se utilizan procedimientos objetivos e indicadores cuantitativos para el análisis de textos, este artículo examina cómo las políticas públicas para el uso público en las áreas protegidas en el Estado de São Paulo se acercan a la participación de las comunidades locales, así como la conservación del medio ambiente y la conciencia ambiental de los visitantes, que constituyen los tres aspectos principales de la definición de ecoturismo utilizada en Brasil. La técnica revela dos focos de las políticas públicas, la primera frente a los envolvimento de las poblaciones locales en la gestión de las áreas protegidas, mientras que el segundo se refiere a la integración de estas comunidades en la cadena productiva del ecoturismo como una estrategia para generar empleo e ingresos.

**Palabras clave:** Políticas Públicas. Unidad de Conservación. El uso público. Comunidad local.

---

<sup>1</sup> Analista de Conservação do WWF-Brasil. Mestre em Ciências pela Universidade de São Paulo e Bacharel em Turismo. E-mail: fabriciomatheus@usp.br

<sup>2</sup> Professor da Universidade de São Paulo. Pós-Doutor pela Universidade de Girona, Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas, Mestre em Geografia pela Universidade de São Paulo e Bacharel e licenciado em Geografia. E-mail: sraimundo@usp.br

## 1 INTRODUÇÃO

As relações entre populações locais e áreas protegidas no Brasil, de modo geral, são marcadas por conflitos ambientais. Para Carvalho e Scotto (1995), conflitos socioambientais são expressos pela luta de interesses opostos, que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum. Em sua definição, essas autoras incluem a noção de antagonismo para o entendimento dos conflitos e a existência de práticas que colocam em oposição as intenções, interesses ou sentimentos quanto a um objeto (ou conjunto de objetos) determinados. Nesse sentido, afirmam que conflito ambiental “é resultado de uma relação de forças entre grupos que se manifestam no espaço público e às diferentes categorias de percepção sociais e políticas dos atores.” (CARVALHO; SCOTTO, 1995, p. 14). Para Vianna (1996), os conflitos podem ser analisados sob o ângulo de cada uma das partes envolvidas, que, genericamente, considera a outra parte como causadora do problema.

Diegues (1994, p.11) destaca que a “imposição de espaços públicos sobre espaços dos ‘comunitários’ (...) tem gerado graves conflitos”. A falta de participação das populações na criação das Unidades de Conservação (UC), os problemas de gestão, ou até mesmo, a percepção dos moradores de limitação das opções econômicas contribuem ainda mais para o agravamento dessa situação.

A resolução de conflitos entre os gestores de áreas protegidas, os moradores de seu interior e entorno e demais interessados no uso dos recursos inseridos numa Unidade de Conservação configura-se como um grande desafio atual, ou seja, consensuar os interesses de conservação da natureza com as aspirações e necessidades de usos de recursos pela sociedade. Trata-se, presentemente, de propor soluções para problemas estabelecidos entre moradores (tradicionais ou não) que permanecem no interior de unidades de proteção integral, e que são cerceados de suas atividades culturais e agropecuárias tradicionais. Mas também entre os grupos interessados na ampliação do uso e ocupação de áreas no interior de Unidades de Conservação, ligados à especulação imobiliária e turismo de massa. Todos eles em desacordo com os objetivos de proteção da natureza de uma área protegida.

Assim, na tentativa de reduzir esses conflitos, os governos, em suas diversas esferas, tentam desenvolver políticas públicas para adereçartais questões. Conforme explica Muller (2002), quando um determinado setor da sociedade percebe que sua situação atual não condiz com o desejado, ele irá pressionar o governo, que responderá por meio de políticas públicas. Assim, para Muller (2002, p.48) política pública é o “processo de mediação social, na medida em que o objeto de cada política pública é tratar dos desajustes que podem ocorrer entre um setor e outros setores, ou entre um setor e a sociedade<sup>3</sup>” (tradução nossa).

<sup>3</sup> Proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política

Dentro desse contexto, as políticas públicas brasileiras identificadas que versam sobre o tema do uso público em áreas protegidas apresentam dois focos: envolver as populações locais na gestão das unidades; e inseri-las na cadeia produtiva do ecoturismo, como uma estratégia de geração de emprego e renda. Com relação ao ecoturismo, esse envolvimento pode se dar de forma direta como, por exemplo, nos serviços turísticos (monitores ambientais, equipamentos de alimentação e meios de hospedagem), ou indireta, ou seja, nos serviços de apoio a atividade (agricultura, artesanato, entre outros).

Além disso, as Unidades de Conservação acabam desempenhando um importante papel como espaços de lazer dessas comunidades, uma vez que, de modo geral, existem poucas opções na região onde elas se inserem. Contudo, existem poucas ações do governo para incentivar o uso das UCs pelas populações locais como estratégia de aumento da qualidade de vida.

O presente artigo pretende investigar, especificamente, como as políticas de uso público e ecoturismo em Unidades de Conservação tratam o envolvimento das comunidades locais.

## 2 ECOTURISMO

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

Ecoturismo vai além do turismo de natureza, e ocorre em áreas naturais relativamente inalteradas, com o objetivo principal de admirá-las e aprender mais sobre elas. Ecoturismo implica que os operadores turísticos e os visitantes terão alguma responsabilidade com a destinação, reduzindo ou evitando impactos sobre as áreas visitadas. Ecoturismo deve contribuir para a conservação de áreas naturais e beneficiar a economia local, bem como gerar uma consciência de conservação entre os moradores e visitantes<sup>4</sup> (OMT, 2002, p. 18, tradução nossa).

pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global.

<sup>4</sup> Ecotourism goes beyond nature tourism, and occurs in relatively undisturbed natural areas, for the main purpose of admiring them and learning more about them. Ecotourism implies that the tour operators and the visitors will have some responsibility towards the destination, reducing or avoiding impacts on the areas visited. Ecotourism should contribute to the conservation of natural areas, and contribute local economic benefits, as well as generating awareness of conservation among residents and visitors.

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

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

Tanto a definição nacional, quanto as internacionais, podem ser analisadas em três componentes básicos: conservação do meio ambiente; conscientização ambiental dos visitantes; e envolvimento das comunidades locais (SÃO PAULO, 2010). Esses três componentes servirão de base para a avaliação das políticas públicas no presente artigo, com um enfoque maior no envolvimento da comunidade local.

### 3 POLÍTICAS DE USO PÚBLICO E ECOTURISMO EM UCS

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

Isto posto, neste item serão apresentadas as políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em unidades de conservação no Brasil e, especificamente, no Estado de São Paulo. Destaca-se que o estudo de todas as políticas públicas discutidas nesse item será realizado por meio da técnica de análise de conteúdo.

Desde antes da criação, no Brasil, do primeiro Parque Nacional (1937) até os dias de hoje, os legisladores do país desenvolveram um arcabouço normativo relativo à proteção do meio ambiente e às áreas protegidas no Brasil (URBAN, 1998; GUATURA, 2000). Diversas leis foram criadas para estabelecer normas e regulamentos para diferentes categorias de áreas protegidas. Assim, no ano 2000, foi sancionada a lei federal nº 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), cujo objetivo foi consolidar todos os atos normativos referentes às áreas protegidas no Brasil, bem como modernizar a gestão e o manejo das unidades de conservação do país (SÃO PAULO, 2009b). A coordenação do SNUC é realizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio dos seus órgãos executores, o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

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

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

é composto pelas unidades de conservação de proteção integral, pelas florestas estaduais, estações experimentais, hortos e viveiros florestais, e outras áreas naturais protegidas, que tenham sido ou venham a ser criadas pelo Estado de São Paulo e estejam sob a administração do Instituto Florestal, da Secretaria do Meio Ambiente, e da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2006).

O Sistema Estadual engloba, atualmente, aproximadamente 140 unidades de conservação, desde as primeiras áreas protegidas concebidas no Estado, como o Parque Estadual Alberto Loefgren, antigo Horto Florestal, criado em 1896, até a UC mais recente, o Parque Estadual Nascentes do Paranapanema, cujo decreto de criação, n.º 58.148, foi sancionado pelo governador em 21 de junho de 2012 (SÃO PAULO, 2012).

Por meio do SIEFLOR a gestão de grande parte das UCs do Estado passou a ser realizada pela Fundação Florestal, sendo que o Instituto Florestal, antigo órgão administrador dessas áreas, permaneceu responsável pelas chamadas unidades de produção, as Estações Experimentais e a maioria das Florestas Estaduais, bem como pela pesquisa em todas as UCs.

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

Com relação às políticas públicas, pode-se entender que o SIEFLOR faz parte de uma alteração marcante na gestão das unidades de conservação. Essa alteração também teve uma repercussão nas políticas voltadas ao uso público, como pode ser percebido nos atos normativos apresentados a seguir.

Foram identificados diversos atos normativos federais e estaduais que regulamentam o uso público e o ecoturismo em UCs, desde o SNUC até portarias específicas editadas pela Fundação Florestal para tratar da atividade de *rafting*. A lista de todos os atos analisados no presente artigo, bem como o seu objeto, estão apresentadas no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1. Atos normativos que regulamentam o uso público em unidades de conservação no Estado de São Paulo.**

Ato Normativo	Objeto
Lei Federal nº 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC - estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.
Decreto federal n.º 4.340/2002	Regulamenta os arts. 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 33, 36, 41, 42, 47, 48 e 55 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como os arts. 15, 17, 18 e 20, no que concerne aos conselhos das unidades de conservação.
Decreto estadual n.º 25.341/1986	Estabelece as normas que definem e caracterizam os Parques Estaduais.
Resolução SMA n.º 32/1998	Regulamenta a visitação pública e credenciamento de guias, agências, operadoras e monitores ambientais, para o ecoturismo e educação ambiental nas unidades de conservação do Estado.
Resolução SMA n.º 59/2008	Regulamenta os procedimentos administrativos de gestão e fiscalização do uso público nas Unidades de Conservação de Proteção Integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo – SIEFLOR.
Resolução SMA n.º 61/2008	Cria o Conselho Consultivo de Ecoturismo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, como instrumento para auxiliar a implantação das ações para o desenvolvimento do ecoturismo no Estado.
Portaria Normativa F.F. n.º 73/2009	Estabelece roteiro para elaboração do Plano Emergencial de Uso Público para as Unidades de Conservação com atividades consolidadas de visitação pública.
Resolução SMA n.º 32/2010	Dispõe sobre infrações e sanções administrativas ambientais e procedimentos administrativos para imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA.
Decreto estadual n.º 57.401/2011	Institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá providências correlatas.
Portaria Normativa F.F. n.º 152/2011	Estabelece roteiro para elaboração do Plano de Gestão de Riscos e de Contingências para as Unidades de Conservação de proteção integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo.
Portaria Normativa F.F. n.º 153/2011	Estabelece a regulamentação da atividade de <i>rafting</i> para as empresas operadoras deste serviço, os praticantes autônomos e os usuários, de acordo com as normas ABNT NBR 15:370 e 15:285.
Portaria Normativa F.F. n.º 182/2013	Dispõe sobre o horário de visitação pública nas unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal.
Portaria Normativa F.F. n.º 183/2013	Estabelece os critérios para utilização de bicicletas no interior das unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal.
Portaria Normativa F.F. n.º 191/2013	Estabelecer procedimentos para cobrança de valores para ingressos, serviços e utilização das dependências e equipamentos instalados nas Unidades administradas pela Fundação Florestal, sem o escopo de lucro, para fins de contribuir na manutenção e conservação das Unidades.

Fonte: Elaboração própria.

Além dessas, existem ainda mais duas portarias editadas pela Fundação Florestal que tratam sobre o uso público em unidades de conservação específicas e, desta

forma, não serão analisadas em profundidade no presente estudo. São elas: Portaria Normativa FF n.º 75/2009, que dispõe sobre a atividade de escalada em rocha no

Parque Estadual do Jaraguá; e Portaria Normativa FF n.º 178/2013, que dispõe sobre a atividade de mergulho autônomo nas Unidades de Conservação de Proteção Integral administradas pela Fundação Florestal, aplicável apenas ao Parque Estadual Marinho da Laje de Santos.

#### 4 METODOLOGIA

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

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

A exploração do *corpus* foi realizada por meio de análise categorial, com a codificação dos materiais identificados por meio de unidades de registro, apresentadas no quadro 2. Tais unidades foram trabalhadas de acordo com as seguintes regras de enumeração:

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

**Quadro 2: Unidades de registro**

Recreação, lazer, turismo e ecoturismo
Comunidade, populações, indígena, caiçara e quilombola
Educação, interpretação e conscientização
Conservação e preservação

Fonte: Elaborado para esse artigo.

Essas unidades de registro foram estabelecidas por meio de uma etapa de pré-análise do *corpus*, a partir de uma leitura fluente dos documentos, onde foram identificados os termos mais pertinentes aos objetivos da pesquisa.

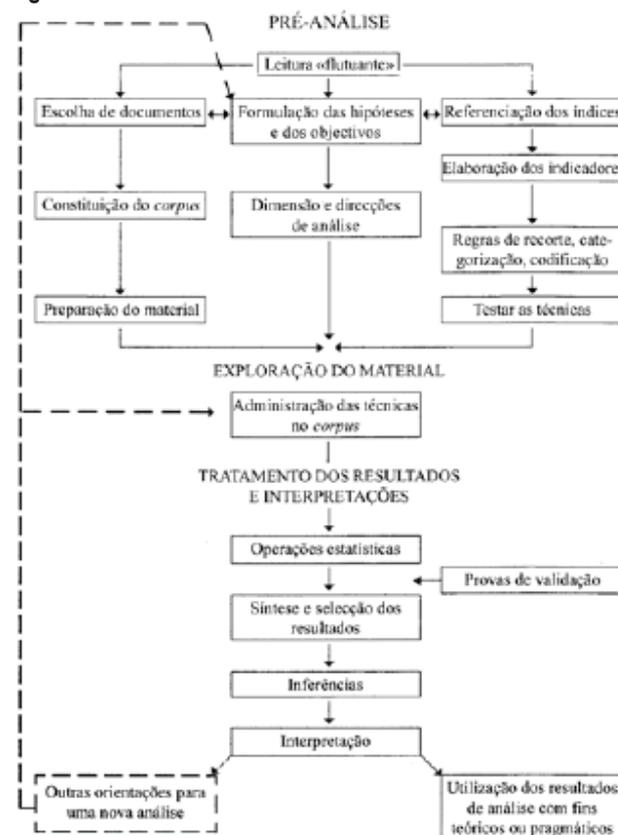
A partir dessas unidades de registro foi realizada uma codificação de todo o *corpus*. Assim, as políticas foram codificadas em três nós diferentes:

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

Por fim foi realizada a etapa de interpretação dos resultados obtidos, de modo a permitir uma compreensão mais aprofundada sobre as políticas públicas para o desenvolvimento de uso público em unidades de conservação paulistas.

A técnica de análise de conteúdo empregada seguiu o modelo de desenvolvimento proposto por Bardin (2012), de acordo com a figura 1, a seguir. Cumpre esclarecer que a etapa de inferência não foi aplicada neste estudo, uma vez que não se pretendia induzir resultados futuros a partir dos dados analisados, mas sim verificar os resultados existentes.

**Figura 1. Modelo de análise de conteúdo.**



Fonte: Reproduzido de Bardin (2012, p.132).

Todas as etapas tratadas nesse tópico foram desenvolvidas com o auxílio do software NVivo, versão 10. Esse programa foi escolhido para facilitar a organização das informações do *corpus*, principalmente no que diz respeito à codificação, regras de enumeração e categorização.

## 5 RESULTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir dos resultados obtidos pela análise de conteúdo das políticas públicas foi possível perceber características marcantes nas ações desenvolvidas no Estado de São Paulo. Em uma primeira análise, o que se pode perceber é um foco maior das políticas que incidem sobre as UC estaduais na conservação do meio ambiente. As atividades de uso público e recreação, quando mencionadas, estão dentro de um contexto de interpretação ambiental. Além disso, há uma gama de normas, especialmente as portarias normativas da Fundação Florestal, que objetivam regulamentar as atividades de uso público no interior das unidades como, por exemplo, o *rafting* e o passeio de bicicleta. As unidades também estabelecem os seus próprios instrumentos normativos para atividades de uso público, tais como os planos emergenciais para visitação nas cavernas do PETAR.

A análise da frequência de palavras das políticas públicas em vigor no Estado de São Paulo traz valorosas contribuições para a compreensão do foco das mesmas. Os termos mais recorrentes são aqueles que nomeiam as áreas protegidas, ou seja, *unidade* e *conservação*. Além desses, o termo *ambiente* completa a lista dos três mais utilizados nos textos analisados. Outras expressões frequentes, conforme apresentado na Figura 2 são: *áreas*, *atividades*, *uso*, *plano* e *público*.

Figura 2. Políticas de uso público em São Paulo - frequência de palavras



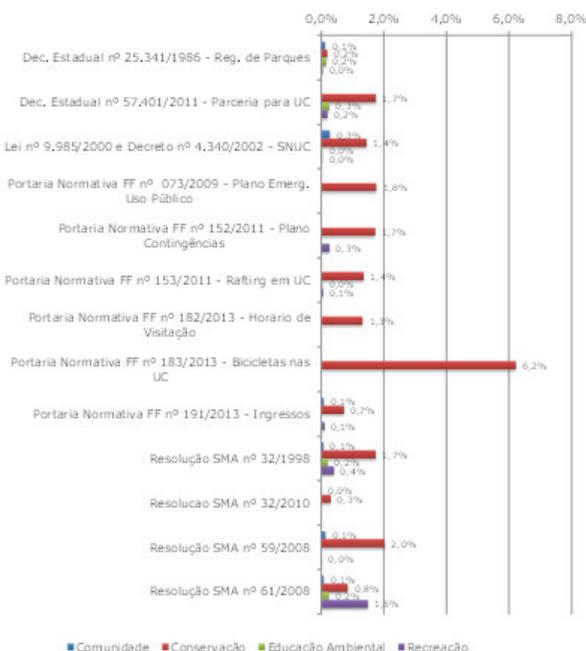
Fonte: Matheus (2014).

Interessante notar que, entre as políticas de uso público avaliadas, a única palavra relacionada à atividade a aparecer entre as 50 mais recorrentes é *visitação*, em 29º lugar, com exceção dos termos *uso* e *público*. Outro ponto que vale ser ressaltado é que em uma busca específica pela unidade de registro recreação, que engloba também termos semelhantes como lazer e turismo, as políticas aplicáveis no Estado de São Paulo utilizam mais

a expressão *ecoturismo*. Essa constatação reflete um entendimento das áreas protegidas no Estado e no país, como um espaço de turismo, voltado a educação formal, e não de recreação, ou seja, voltado para pessoas que não tem a UC em seu entorno habitual, em oposição a um local voltado para a recreação da comunidade local.

Tão importante quanto observar as palavras mais citadas nos textos das políticas, é analisar aquelas que não aparecem nessa lista. As políticas não têm, dentro do seu conjunto de termos mais usuais, nenhuma expressão relacionada à conscientização do visitante e ao envolvimento da comunidade local. Uma busca específica por essas unidades de registro confirma o foco dos textos na conservação, com as ocorrências relativas à recreação, envolvimento da comunidade local e conscientização dos visitantes figurando bem abaixo em quantidade, conforme apresentado na figura 3.

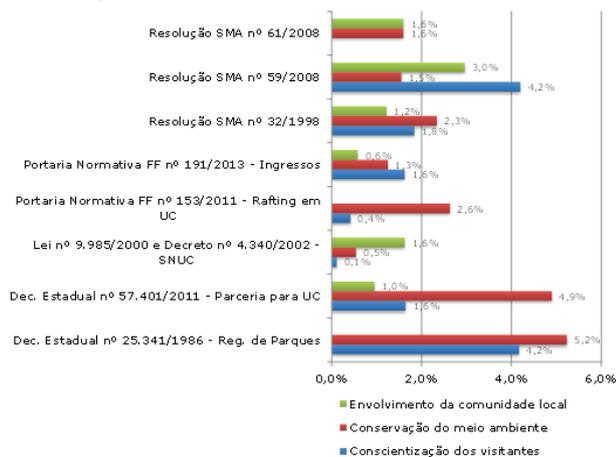
Figura 3. Políticas de uso público em São Paulo – unidades de registro (% de cobertura do texto)



Fonte: Matheus (2014).

Após uma primeira análise das políticas, seguindo a metodologia proposta, procedeu-se a codificação do conteúdo das mesmas. A figura 4, a seguir revela o número de nós, resultantes da codificação, identificados em cada um dos temas baseados nas unidades de análise, reafirmando o foco das políticas na conservação. Porém, os instrumentos voltados especificamente para o uso público, como é o caso da Resolução SMA nº 59/2008, os outros dois temas prevalecem na percentagem de cobertura do documento.

**Figura 4. Codificação das políticas – São Paulo (% de cobertura).**

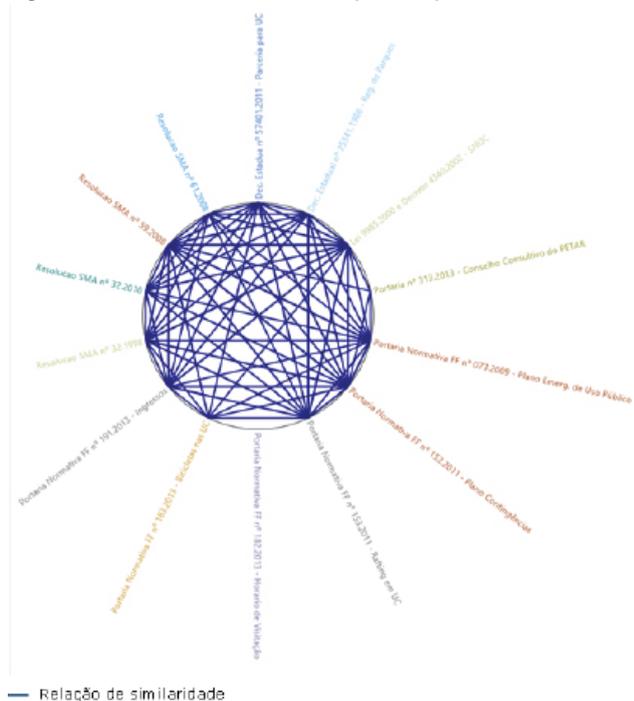


Fonte: Matheus (2014).

Além da frequência e da codificação, o software Nvivo também possibilita a análise de similaridade dos documentos identificados, de acordo com a semelhança dos termos presentes em seu conteúdo.

A figura 5, a seguir, exhibe as relações entre as políticas públicas referentes às unidades de conservação estaduais de São Paulo. É possível perceber uma grande integração entre todos os atos normativos avaliados. Aqueles que possuem um maior número de conexões são: o SNUC (Lei 9.985/2000); a Resolução SMA nº 59/2008; e a Resolução SMA nº 32/1998. Esses foram os instrumentos normativos identificados como de maior importância para a gestão das áreas protegidas paulistas.

**Figura 5. Análise de similaridade das políticas públicas de São Paulo.**



Nota-se uma grande relação de similaridade entre todas as políticas públicas avaliadas. O maior número de conexões parte do SNUC (Lei 9.985/2000) e da Resolução SMA nº 59/2008.

Fonte: Elaboração própria.

É importante destacar também o papel que as terceirizações vêm assumindo nas áreas protegidas do Estado de São Paulo. O Decreto Estadual 57.401/11, que estabelece o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação, demonstra o caminho que as políticas públicas apontam, ou seja, aumentar a participação privada no interior das áreas protegidas, justificada como uma alternativa a desoneração dos cofres públicos para que os recursos possam ser direcionados para a conservação do patrimônio. Embora esse decreto não traga nenhuma novidade em termos legais, uma vez que todos os procedimentos ali elencados já estavam previstos na lei federal nº 8.666/93, que estabelece os procedimentos para licitação e contratos da administração pública, ele é um importante passo do poder público rumo às terceirizações.

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

Essas normativas, assim como o próprio SNUC e outros instrumentos jurídicos, estabelecem como um de seus objetivos assegurar a participação das populações locais nas oportunidades econômicas geradas pelas UC. Entretanto, não existem formas legais que garantam essa participação, que em muitos casos ficam restritas as grandes corporações, uma vez que a lei federal nº 8.666/93 estabelece a igualdade de condições entre todas as empresas brasileiras para firmar contratos com o poder público. Dessa forma, nota-se que as políticas brasileiras buscam um caminho já percorrido por outros países como os Estados Unidos e o Canadá. Porém, estudos mostram que os modelos de gestão de áreas protegidas com a participação de iniciativa privada, estão entre os que apresentam as piores avaliações com relação à governança (EAGLES, 2009).

Outro ponto que merece ser destacado em relação às políticas brasileiras para uso público em unidades de conservação, diz respeito à atualidade dos seus marcos legais. Diversas leis, decretos, resoluções e portarias foram editadas após a aprovação do SNUC em 2000. Tal fato ilustra a afirmação feita anteriormente sobre a mudança de visão dos órgãos públicos acerca da importância do ecoturismo como uma estratégia de conservação, especialmente após a instituição do SIEFLOR.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A técnica de análise de conteúdo permitiu uma avaliação quantitativa e objetiva do *corpus* identificado para a pesquisa, de acordo com o exposto no presente artigo. Ela contribui de maneira direta para o entendimento das políticas públicas sobre uso público e ecoturismo em Unidades de Conservação e, principalmente, como os diferentes temas são abordados nos textos. Entretanto, essa análise quantitativa isolada revela apenas o que o governo diz fazer, e não o que, de fato, faz e muito menos os interesses por trás de suas ações. Para tanto é preciso também avaliar o processo de construção e implantação dessas políticas, como elas são colocadas em prática pelos órgãos competentes e, mais importante, verificar como os atores envolvidos são afetados por seus resultados. A análise de conteúdo configurou-se, assim, numa ferramenta adequada para o entendimento das políticas públicas sobre uso público em áreas protegidas, permitindo uma avaliação das diretrizes e princípios dessas políticas.

Entre os principais resultados gerados a partir da análise de conteúdo, fica clara a mudança de foco das políticas públicas no Estado de São Paulo. Principalmente a partir da instituição do SIEFLOR em 2006, partindo de uma visão preservacionista e voltando-se para as terceirizações, em uma tentativa de alcançar o equilíbrio financeiro das Unidades de Conservação por meio, principalmente, da exploração do uso público. Entretanto, esse modelo, conforme mostra experiências internacionais, pode trazer consequências negativas para os três elementos do ecoturismo analisados: conservação do meio ambiente, conscientização ambiental dos visitantes e envolvimento da comunidade local.

## REFERÊNCIAS

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

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

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

\_\_\_\_\_. *Decreto Federal n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002*, regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 24/03/2013.

CARVALHO, I.; SCOTTO, G. (coord.). *Conflitos sócio-ambientais no Brasil, Rio de Janeiro*: Graphos, IBASE – Projeto Meio ambiente e Democracia/Fundação Heinrich-Böll-Stiftung e. V.1995.

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

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

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

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

MATHEUS, F. S. *Os resultados das políticas públicas para o desenvolvimento do uso público em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá*. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política. 2014. (Dissertação de Mestrado).

MULLER, P. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). *The Canadian Ecotourism Market*. Special Report, Number 15. Madrid, 2002.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SÃO PAULO. *Decreto estadual nº 25.341, de 04 de junho de 1986*, aprova o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas. Disponível em <[http://www.ambiente.sp.gov.br/fauna/files/2012/11/Decreto-Estadual-25.341\\_86\\_regulamenta-parques-estaduais.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/fauna/files/2012/11/Decreto-Estadual-25.341_86_regulamenta-parques-estaduais.pdf)>. Acesso em: 24/03/2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução SMA n.º 32, de 31 de março de 1998*, regulamenta a visitação pública e credenciamento de guias, agências, operadoras e monitores ambientais, para o ecoturismo e educação ambiental nas unidades de conservação do Estado. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/files/2013/07/RESOLUCAO-SMA-32-31031998.pdf>>. Acesso em: 05/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto n.º 51.453, de 29 de dezembro de 2006*, cria o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR e dá providências correlatas. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/decretos/decreto-no-51-453-de-29-de-dezembro-de-2006/>>. Acesso em: 01/06/2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução SMA n.º 59, de 27 de agosto de 2008*, regulamenta os procedimentos administrativos de gestão e fiscalização do uso público nas Unidades de Conservação de proteção integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo, e dá outras providências. 2008a. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/resolucoes-sma/resolucao-sma-59-2008/>>. Acesso em: 05/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Resolução SMA n.º 61, de 03 de setembro de 2008*, dispõe sobre a criação do Conselho Consultivo de Ecoturismo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, suas atribuições e dá outras providências. 2008b. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/resolucoes-sma/resolucao-sma-61-2008/>>. Acesso em: 05/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto n.º 54.079, de 4 de março de 2009*, altera os artigos 5º, 6º e 9º, acrescenta o artigo 9ºA e modifica os Anexos do Decreto n.º 51.453, de 2006, que cria o Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR. 2009a. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/decretos/decreto-no-54-079-de-4-de-marco-de-2009/>>. Acesso em: 01/06/2013.

\_\_\_\_\_. *Unidades de conservação da natureza*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, 2009b.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa F.F. n.º 73, de 27 de fevereiro de 2009*, estabelece roteiro para elaboração do Plano Emergencial de Uso Público para as Unidades de Conservação com atividades consolidadas de visitação pública. 2009c. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/01/09/portaria-normativa-ff-no-0732009/>>. Acesso em: 05/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa FF n.º 75/2009*, que dispõe sobre a atividade de escalada em rocha no Parque Estadual do Jaraguá. 2009d. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/01/09/portaria-normativa-ff-no-0752009/>>. Acesso em: 05/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Ecoturismo*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto n.º 57.401, de 6 de outubro de 2011*, institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. 2011a. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57401-06.10.2011.html>>. Acesso em: 03/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa F.F. n.º 152, de 15 de março de 2011*, estabelece roteiro para elaboração do Plano de Gestão de Riscos e de Contingências para as Unidades de Conservação de proteção integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. Documento interno. 2011b.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa F.F. n.º 153, de 18 de abril de 2011*, dispõe sobre a atividade de rafting nas Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. Documento interno. 2011c.

\_\_\_\_\_. *Decreto n.º 58.148, de 21 de junho de 2012*, cria o Parque Estadual Nascentes do Paranapanema, institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Paranapiacaba e dá providências correlatas. Disponível em <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/d0498f7deb600c3883257a25004a53d2?OpenDocument>>. Acesso em 30/03/2014.

\_\_\_\_\_. *Projeto de lei n.º 249, de 2013*, autoriza a Fazenda do Estado a conceder o uso de áreas públicas inseridas em Unidades de Conservação da Natureza que especifica, bem como dos imóveis localizados nos Municípios de Itirapina e Cajuru, e dá providências correlatas. 2013a. Disponível em <[http://www.al.sp.gov.br/spl/2013/05/Propositura/1130646\\_50029094\\_Propositura.doc](http://www.al.sp.gov.br/spl/2013/05/Propositura/1130646_50029094_Propositura.doc)>. Acesso em: 09/03/2014.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa F.F. n.º 182, de 24 de abril de 2013*, dispõe sobre o horário de visitação pública nas unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal. 2013b. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1822013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa F.F. n.º 183, de 23 de abril de 2013*, dispõe sobre critérios para utilização de bicicletas no interior das unidades de conservação sob gestão da

Fundação Florestal. 2013c. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1832013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa F.F. n.º 191, de 30 de agosto de 2013*, dispõe sobre o Sistema de Cobrança de Ingressos, Serviços e utilização de dependências e equipamentos instalados nas Unidades administradas pela Fundação Florestal. 2013d. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1912013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

\_\_\_\_\_. *Portaria Normativa FF n.º 178/2013*, que dispõe sobre a atividade de mergulho autônomo nas Unidades de Conservação de Proteção Integral administradas pela Fundação Florestal. 2013h. Disponível em <<http://fflorestal.sp.gov.br/2014/02/18/portaria-normativa-ff-no-1782013/>>. Acesso em: 05/04/2013.

THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY. *What is ecotourism?* 1990. Disponível em <<http://www.ecotourism.org/what-is-ecotourism>>. Acesso em: 31/03/2013.

URBAN, T. *Saudade do matão: lembrando a história da conservação no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 1998.

VIANNA, L. P. 1996. *Considerações críticas sobre a construção da idéia de "População tradicional" no contexto das Unidades de Conservação*. (Dissertação de mestrado). Departamento de Antropologia, FFLCH-USP, 232p.

*Recebido em 16 de fevereiro de 2015.  
Aprovado, em sua versão final, em 24 de maio de 2015.  
Artigo avaliado anonimamente por pares.*