

## ANEXO 1 - GESTÃO

### O ESTADO GERENCIAL E A FORMULAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTALISTA NO BRASIL.

A partir da década de 1980 o mundo assistiu uma grande reestruturação da gestão pública em inúmeros países. O modelo burocrático weberiano - técnico e impessoal - que imperou do final da II Guerra até a metade dos anos 1970, período conhecido como *30 gloriosos*, era parte importante de uma estrutura composta também pelas políticas *keynesianas* na economia e uma estrutura social apoiada no *welfare state* nos países centrais. A crise do petróleo e a crise fiscal do início dos anos 1970 fizeram com que esse modelo entrasse em profunda crise.

Na década de 1980 o Estado perde o protagonismo, quer como fomentador do desenvolvimento econômico, quer como provedor do bem-estar. O período é marcado pela implantação de um modelo de administração pública orientada pelo combate ao déficit fiscal, época em que cresceu a concepção do *estado mínimo*. Neste modelo o Estado abandona o provimento social<sup>1</sup> em qualquer de suas formas. São paradigmas dessa época os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra (79-90) e Ronald Reagan nos EUA (81-89). É desta época, também, e como consequência da diminuição do Estado, que se rediscute o conceito de *espaço público* que deixa de ser sinônimo de estatal.

Na década de 1990 a administração pública sofre, novamente, uma reavaliação de seu papel. Motivada pela inconseqüência da proposta conservadora de Estado mínimo, mas também por fatores políticos e institucionais, como a diminuição do *welfare state*, a falência do socialismo real, a redemocratização de inúmeros países, a aceleração da globalização econômica com a queda de barreiras e a concentração de grandes empreendimentos empresariais com seu aumento de poder e de pressão. Este novo cenário reformulou conceitos. Foi a partir da década de 1990 que os Estados passaram a adotar sistemas gerenciais para a gestão da "coisa pública".

O conceito de democracia se ampliou da representação política da população no Estado para o acesso a benefícios que a modernidade propiciou, e que o Estado pode democratizar. Em outras palavras, não se trata mais de apenas gerir o Estado de forma democrática, mas usufruir o Estado de forma democrática. Para isso estabeleceu-se um novo modelo: a administração pública gerencial.

O Brasil não esteve fora deste debate. Se o Estado brasileiro não foi capaz de montar uma completa estrutura de bem-estar para sua população, devemos reconhecer que os espaços da cidadania bem como a rede de proteção social vêm se ampliando desde a década de 1970.

A reforma do Estado no Brasil, implantada a partir da década de 1990 estruturou-se para resolver quatro problemas que, apesar de interdependentes, podem ser distinguidos:

- a. Problema econômico-político: a delimitação do tamanho do Estado. Aqui estão envolvidas as idéias de privatização, publicização e terceirização.
- b. Problema político: a redefinição do papel regulador do Estado, que diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do estado no funcionamento do mercado.

---

<sup>1</sup> Há três modelos básicos de atendimento à população: o Estado como ofertante direto (modelo brasileiro: educação); o Estado como comprador de serviços do mercado para a distribuição à população (modelo brasileiro: o PROUNI); o Estado como distribuidor de recursos diretamente à população para que esta compre no mercado os bens e serviços que necessita (modelo brasileiro: Bolsa Família).

c. Problema econômico-administrativo: a recuperação da governança ou a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo. Aqui subdividimos nosso problema em três aspectos: o financeiro, que pretendeu resolver a crise fiscal; o estratégico, que redefiniu as formas de intervenção no plano econômico-social e a terceira dimensão - administrativa - que buscou formas de superar o modelo burocrático de administrar o Estado.

d. Problema político: o aumento da governabilidade ou a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Aqui também temos duas dimensões. A primeira trata da legitimidade do governo perante a sociedade e a segunda: a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses. (Pereira, 1997)

Dois dos problemas apresentados - o 2º "b" e o 4º "d" - referem-se a formas de intervenção e regulamentação dos mercados e das forças políticas, isto é: de governabilidade. Os outros dois - "a" e "c" - referem-se ao papel gerencial de políticas públicas e ações efetivas para sua implementação, isto é: de governança<sup>2</sup>.

O tamanho do Estado deve ser analisado sob a ótica de quais as áreas em que deve atuar. Há áreas em que não há controvérsia sobre a atuação exclusiva do Estado em que o mesmo atua de maneira monopolista. Poder de definir leis válidas; manutenção de garantia dos contratos - justiça e poder de polícia; proteção e representação no país no exterior; macro-regulamentação de mercado; emissão de moeda e outras.

Há atividades, entretanto, em que o monopólio estatal vincula-se à formulação de política, mas seu exercício, apesar de ser feito predominantemente pelo Estado, pode ter sua gestão transferida para setores não estatais, como de fato ocorre, mas com o Estado mantendo enormes transferências de recursos para esses setores. As de maior visibilidade são as de saúde e educação, mas outras também somam-se a estas: assistência social, previdência social, estímulo às artes, defesa do meio ambiente, entre outras.

O monopólio de regulamentação exercido pelo Estado nessas atividades, assim como o financiamento ou subsídio a elas justifica-se por dois argumentos: o primeiro, econômico, é que essas atividades têm grande externalidade positiva e o mercado não é capaz de remunerá-las adequadamente. O segundo - ético - é o de que são atividades vinculadas aos direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos (Pereira, 97).

Mantidas em grande medida pelo Estado, as instituições que promovem essas atividades não necessitam ser estatais. Trata-se, de acordo com Pereira, do processo de publicização dessas instituições, pois tratam de atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase mercados.

Já com relação à governança, a administração pública gerencial estabelece como suas principais características o seguinte:

a. *Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;*

---

<sup>2</sup> Governabilidade associa-se à construção de maiorias, políticas que se transformem em ações. Governança associa-se às condições de implementação de políticas.

- b. *Ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);*
- c. *Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou 'corpos' de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;*
- d. *Separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e suas unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;*
- e. *Distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;*
- f. *Transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;*
- g. *Adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;*
- h. *Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado. (Pereira, 97, 42)*

## O MOVIMENTO AMBIENTALISTA

Ao mesmo tempo em que assistimos grandes mudanças nos paradigmas de administração pública, vimos um crescimento exponencial da preocupação das pessoas com o meio ambiente. Preservação e sustentabilidade são conceitos nascidos nas hostes ecológicas que, atravessando fronteiras, se incorporaram a todas as atividades humanas. A influência ambiental, entretanto, não se restringiu a termos ou conceitos. A preocupação para a preservação do meio ambiente espalhou-se, difundiu-se e incorporou-se à agenda da sociedade civil, dos governantes e das instituições de todos os tipos.

Apesar de sempre terem existido manifestações preservacionistas, os historiadores marcam a década de 1960 como o período em que o movimento ambientalista estruturou-se no mundo, principalmente a partir da atuação do Clube de Roma - conjunto de estudiosos e líderes de diversos segmentos preocupados com a preservação da Terra - que elabora a primeira proposta de controle do uso dos recursos naturais. Como consequência dos estudos e da atuação política do Clube de Roma, a Organização das Nações Unidas promoveu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo. Nessa conferência surge o conceito de Desenvolvimento Sustentável que se consolidaria em 1992, durante a realização da Reunião de Cúpula das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, com proposta da Agenda 21.

Todo este movimento foi ganhando, no mundo inteiro, a adesão de inúmeras pessoas que se organizaram estabelecendo, inclusive, partidos políticos cujo principal esteio ideológico é a preservação ambiental<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O Primeiro Partido Verde surgiu na Alemanha em 1979.

O Brasil não esteve fora desse processo. As leis de regulamentação e uso do meio ambiente no Brasil remontam à década de 1930, mas ainda como propostas esparsas de normas pontuais e nem sempre articuladas entre si. É a partir de década de 1960 que se inicia um processo de articulação de normas que viriam a se consolidar como um verdadeiro sistema de proteção somente na década de 1990. Por conta disso, nos últimos anos o Brasil implantou um sofisticado sistema de proteção ambiental.

O primeiro órgão regulamentador específico do meio ambiente no âmbito do governo federal foi a Secretaria Especial do Meio Ambiente, criada em 1973. A partir de então a área de meio ambiente teve altos e baixos, ora assumindo o status de secretaria, ora como Ministério. Tal situação perdurou até 1993, quando o Ministério de Meio Ambiente se consolidou.

Talvez porque o processo de democratização das relações políticas no mundo e no Brasil possibilitou uma presença mais plural no jogo político, com reivindicações, manifestações e representações de grupos antes marginalizados, é importante destacar que o crescimento que a questão ambiental ocupa na agenda governamental e social no Brasil surge no mesmo período em que se consolida uma estrutura de Estado voltado para a administração gerencial, admitindo forte influência da presença de estruturas de fora do aparelho do Estado<sup>4</sup>.

Em outras palavras, a estruturação do sistema de proteção ambiental ocorre no âmbito do governo - com suas agências, normas e aparato legal -no mesmo período em que a administração gerencial se implanta na administração pública brasileira. O sistema de proteção ambiental é montado de acordo com o modelo de modernidade então vigente.

#### A LEGISLAÇÃO FEDERAL ESPECÍFICA

A Lei 9.985 de 19/07/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza é um exemplo da preocupação com o sistema de administração pública gerencial, em voga na década de 1990. Sua tramitação ocorreu desde 1992 quando o poder executivo mandou ao Congresso Nacional o PL 2892.

O SNUC estabelece, desde suas diretrizes mais gerais, expressas no artigo 5º, que a administração do sistema de proteção ambiental seja compartilhada com a sociedade civil e sua gestão seja descentralizada, como destacamos abaixo:

*III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;*

...

*IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;*

...

---

<sup>4</sup> Outra área que se estruturou na década de 1990 no Brasil foi a assistência social. Tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) quanto a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93) estão fortemente apoiadas em instituições de fora do aparelho do Estado, quer ONGs e OSCIPs, quanto em conselhos e colegiados.

*XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira;*

Tais instrumentos não estão na lei por acaso. As idéias da descentralização, da autonomia, da participação de instituições de fora do Estado, da responsabilidade da sociedade civil visam dois objetivos: o primeiro, tornar a máquina administrativa do Estado mais eficiente e mais eficaz. O segundo, tornar a máquina do Estado, e portanto o próprio Estado, mais democrático. É por este motivo que o SNUC estabelece outras formas de participação da sociedade na própria gestão das unidades, como, aliás, ocorre em outras tantas estruturas que são montadas ou reformadas nessa época.

*Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.*

*Art. 30. As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.*

Essa preocupação com a descentralização, democratização e participação de entidades civis de fora do Estado também está presente no decreto Federal 4.340/02, que regulamenta o SNUC, principalmente em seus artigos 4º e 5º. O mesmo decreto reserva um capítulo inteiro -- o Capítulo V -- especialmente para regulamentar os conselhos das unidades de conservação, que ora são consultivos, ora são deliberativos (nos casos em que é permitida atividade econômica). O Capítulo VI do mesmo decreto é reservado apenas para a regulamentação da gestão compartilhada de unidades de conservação com OSCIPs. Tais instrumentos são regidos, também, pela Lei 9.790/99<sup>5</sup>.

Enquanto o sistema regulatório se estruturou para a democratização, descentralização e participação de entidades da sociedade civil, houve o surgimento de uma grande quantidade de instituições civis - fundações, ONGs, OSCIPs, etc. Essas duas estruturas apóiam-se mutuamente e o sistema de proteção - legislação, instituições, sistemas de pressão - é montado em harmonia. Assim, a presença dessas organizações não estatais (porém públicas) acaba por ter grande influência na elaboração da agenda pública, na propositura de políticas públicas e na gestão das ações públicas. Indicador desse perfil, é a quantidade de organizações e fundações voltadas para a questão ambiental existentes no Brasil, criadas a partir da década de 1980.

---

<sup>5</sup> A Lei 9.790/99 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

**Fundações Privadas e Associações Ambientais Sem Fins Lucrativos**

Época de criação	Quantidade	%
Até 1970	17	1%
De 1971 a 1980	66	4%
De 1981 a 1990	226	14%
De 1991 a 2000	968	61%
De 2001 a 2002	314	20%
<b>Total</b>	<b>1.591</b>	<b>100%</b>

Fonte: ABONG 2002

O processo, entretanto, não se completou. O Estado, que se propõe um novo papel, de garantidor da governabilidade, da legitimidade e da adequação das instituições para a intermediação dos interesses políticos acaba não ocorrendo. A modernização do Estado ficou restrita ao sistema de regulação. A máquina administrativa ainda não se estruturou para a descentralização, nem para a democratização, nem para o compartilhamento da gestão das unidades de conservação com as organizações da sociedade civil. Se houve uma abertura para a maior influência da sociedade organizada no estabelecimento de novas regras, e isso é positivo, as estruturas de gestão continuaram centralizadas, os sistemas de controle continuaram incapazes de fiscalizar e a proteção das áreas de conservação não tem conseguido responder às novas ameaças à preservação das unidades de conservação.

Os instrumentos para a efetivação dessa modernização, por parte do Estado, pelo menos em São Paulo, estão ocorrendo com um grande atraso. O Decreto nº. 51.453/06 que cria o Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR - é apenas o primeiro passo para a organização da administração pública para suas novas atribuições.

## ANEXO 2 - GESTÃO

### A GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Os sistemas de gestão e administração não são modernos. Todas as épocas tiveram suas grandes obras, construções e projetos, que só foram possíveis graças a alguma técnica de gestão. É a partir do início do século XX, entretanto, que o sistema de gestão passa a ser objeto de estudo científico, principalmente a partir das obras de Taylor (1911) e Fayol (1916).

A gestão é a busca do uso racional dos insumos para a consecução de algum objetivo específico. Este uso racional pressupõe o estabelecimento de regras, normas e rotinas de execução. Todo este processo visa a diminuição de incertezas. Há três medidas para a avaliação da administração: eficiência, eficácia e efetividade. Os filólogos não distinguem diferenças entre eficiência e eficácia. Os administradores, entretanto, consagraram *eficiência* como a relação entre custo e benefício. A pergunta básica para medir eficiência é: quanto custou? *Eficácia* é definida como a porcentagem de atingimento de metas propostas. A pergunta básica para medir a eficácia é: Tudo o que foi proposto (planejado) foi feito? *Efetividade*, medida recente, associa-se ao impacto causado pela administração. A pergunta básica para medir a efetividade é: que diferença fez?

Desde o início dos estudos sobre administração, surgiram inúmeras escolas, linhas e formas de pensamento que se adequaram no tempo, no espaço e nas circunstâncias específicas para responder a novas formas de organização social, à ampliação do conhecimento sobre as relações entre os homens, ao surgimento de novas tecnologias e ao aparecimento de novas demandas.

O modelo científico e totalizante proposto no início do século XX - Movimento de Administração Científica - pressupunha "... que o homem é um ser eminentemente racional e que, ao tomar uma decisão, conhece todos os cursos de ação disponíveis, bem como as conseqüências da opção por qualquer um deles. Por esta razão pode escolher sempre a melhor alternativa e maximizar os resultados de sua decisão". (MOTTA e VASCONCELOS, 2002, p. 25).

É essa primeira escola - através de Fayol -- que estabelece as funções básicas da administração: planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar. Essas funções desdobram-se ou subdividem-se em outras, conforme a necessidade, o objetivo, as demandas e as especificidades da organização sobre as quais se aplicam.

No caso específico deste documento - elaboração do Plano de Manejo - estamos desenvolvendo a primeira função: *planejar*. A gestão, entretanto, não se restringe a essa função, mas à implementação das ações previstas, sua avaliação e eventual correção. A gestão, a nosso ver, está disseminada entre todos os programas de manejo, organizando de forma racional, eficiente e eficaz os recursos disponíveis para alcançar as metas e objetivos estipulados.

Grande parte do sucesso de uma gestão deve-se à etapa de planejamento. Os agentes que dele participam, as regras para interferir em seu resultado, o direito a voz de todos os interessados têm enorme influência na realização das ações planejadas, na consecução das metas e no alcance dos objetivos propostos. Várias escolas de Administração, principalmente as mais modernas apontam este aspecto como essencial para a elaboração de um bom planejamento e, principalmente, para sua efetivação dentro de bons padrões de eficiência, eficácia e efetividade.

Por último, o planejamento, e o próprio sistema de gestão, privilegiam funções e subfunções distintas conforme a época, o ambiente em que se aplica e as especificidades do objetivo que se quer alcançar. Um sistema hospitalar, por exemplo, tem sistemas de controle de procedimentos muito mais sofisticados do que uma livraria.

No caso em tela, trata-se do planejamento para a proteção e uso determinado de uma unidade de conservação ambiental pública. Isso nos coloca sob o sistema regulatório da administração pública e numa área cuja importância atribuída pela sociedade é grande, porém recente.

Quanto à nomenclatura, estamos separando a expressão *gestão*, da expressão *administração*. Chamaremos de gestão ao processo completo de alocação dos recursos, ao ordenamento das prioridades, à criação de regras para execução dos procedimentos e à avaliação dos resultados. A gestão deve ser compreendida como a aliança e o vínculo entre planejamento, ação e avaliação de resultados. Administração, em nosso caso, ficará restrita aos procedimentos de busca, de alocação e de regularização de recursos para a consecução dos objetivos de outras áreas. A área de administração, portanto, deve ser uma atividade de apoio às atividades fim. Para isso, proporemos, adiante, a criação de uma divisão administrativa.

#### A GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS<sup>6</sup>

No caso específico das áreas protegidas, há a insurgência de um conjunto de elementos e especificidades impostos pela modernidade e, de alguma forma, já reconhecidos pelo sistema de proteção legal.

A *International Union for the Conservation of Nature* - IUCN (em português: União Internacional pela Conservação da Natureza) - estabeleceu um conjunto de normas e metodologias de avaliação de gestão de unidades ou categorias de Áreas Especialmente Protegidas - AEPs - baseadas na premissa de que o processo de gestão começa com "...o estabelecimento de uma visão acerca da área (dentro do contexto da situação atual e das pressões), passa pelo processo de planejamento e alocação de recursos e, como resultado das ações de manejo, eventualmente produz bens e serviços que resultam em impactos." (IUCN, 2001, p.7). Estes impactos (ou efeitos do manejo) referem-se à situação inicial da área, anterior à fase de manejo considerada, e podem ser positivos ou negativos.

Esta proposta considera que a gestão da área protegida é usualmente influenciada por elementos contextuais — sua importância e raridade, além das ameaças e oportunidades que a ela se apresentam. Além disso, as decisões a respeito da gestão de uma área protegida requerem respostas a uma série de questões, dentre as quais situam-se aquelas mais diretamente relacionadas à gestão da UC.

A avaliação relacionada ao planejamento considera se estão claramente estabelecidos os objetivos esperados, e se o desenho atual de uma área protegida — que inclui, por exemplo, seu tamanho e forma — está contribuindo para alcançá-los. O número e a extensão das unidades, os critérios de seleção de áreas, a definição de seus limites e áreas envoltórias e a conectividade a outras áreas podem não refletir adequadamente, por exemplo, a biodiversidade regional e outros aspectos naturais e culturais que se pretenda preservar. Características relevantes, tais como a forma, o tamanho e a localização dos limites da área afetam a conectividade e a integridade. O

---

<sup>6</sup> Extraído e adaptado de "Gestão Ambiental e Arranjos Institucionais: Os Parques Ecológicos Paulistas". Tese de Doutorado. Cléa de Oliveira. 2004.



planejamento deve indicar opções mais adequadas ao desenho de cada categoria ou unidade; a presença "... de um sistema de avaliação da efetividade do manejo e de um processo que assegure que os resultados de tal avaliação sejam considerados nas decisões de manejo são também indicadores de sistemas de planejamento efetivos" (IUCN, 2001, p. 34).

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

A aplicação de processos apropriados de manejo, embora não garanta por si só o alcance dos objetivos, é essencial. Uma auditoria regular destes sistemas pode auxiliar a alcançar melhores resultados na gestão da área. A análise dos sistemas de manejo envolve um grande número de indicadores tais como:

- ✓ verificar se o planejamento é uma prática;
- ✓ situação do manejo de recursos naturais e culturais;
- ✓ manutenção de equipamentos e infra-estrutura;
- ✓ aprimoramento das facilidades oferecidas aos usuários;
- ✓ fiscalização e vigilância;
- ✓ comunicação, educação, treinamento, pesquisa, monitoramento e avaliação;
- ✓ relatórios sobre a área;
- ✓ visitação pública;
- ✓ manejo de recursos (extrativismo, turismo);
- ✓ participação;
- ✓ resolução de conflitos;
- ✓ administração de pessoal;
- ✓ controle financeiro e orçamentário.

A identificação das melhores práticas, além de variar de país, ou de região para região, depende também de diversas circunstâncias relacionadas a diferentes unidades tais como: natureza e extensão do uso da unidade; a natureza e a extensão das ameaças aos valores da unidade; o comportamento e a cultura nacional; a estrutura legal e administrativa do país; e os objetivos do manejo.

A análise relativa a este elemento visa garantir que os planos e programas de manejo não sejam ignorados nas atividades diárias. Se a maioria das ações não é implementada, isto indica uma carência crítica de recursos ou uma falta de aceitação do plano pela administração. "*Entretanto, se a implementação está se processando bem, mas há evidência de que os resultados desejados não estão sendo alcançados, novas estratégias ou políticas devem ser requeridas*" (HOCKINGS, STOLTON

e DUDLEY, 2002, p. 41). Na avaliação a respeito das causas que impedem as melhores práticas de manejo é importante observar quais são as que estão sob ou fora do controle dos administradores das áreas.

## **ANEXO 4 - GESTÃO**

### **RESUMO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICA DE EXPLORAÇÃO TURÍSTICA DO PEI.**

#### **ESTUDO DA VIABILIDADE DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE ECOTURISMO PARA O PARQUE ESTADUAL INTERVALES, ELABORADO PELA NPW EM 1999**

O estudo teve por objetivo analisar a viabilidade do projeto de concessão dos serviços de ecoturismo para o Parque Intervales. Para tanto, partiu de uma análise da situação do Parque naquele momento e de uma avaliação das condições em que a concessão é viável do ponto de vista ambiental, mercadológico e físico-estratégico, visando dar suporte a um possível edital de concessão.

Nesse intuito, buscou levantar dados e informações sobre o mercado ecoturístico e sobre o PEI, elaborar uma estratégia para a viabilização e, por fim, testes econômico-financeiros de hipóteses e modelos.

A partir das análises, algumas constatações foram apresentadas: a necessidade de ampliação da capacidade de atendimento, a dificuldade para a efetivação de reservas, a pequena divulgação do ecoturismo no PEI e a falta de investimentos. O relatório destaca também problemas como a baixa eficiência financeiro-administrativa, a precária manutenção e a baixa taxa de ocupação das hospedagens além do estado inadequado das trilhas.

Diante desse quadro, o plano de concessão possibilitaria a garantia de investimentos para as melhorias necessárias sem custos para o Estado.

No estudo são apresentadas estratégias possíveis de concessão, elaboradas a partir de pesquisas junto ao segmento empresarial hoteleiro e de uma metodologia que utiliza como ferramentas de análise as técnicas de Valor Presente Líquido (NPV), calculado a uma taxa de atratividade do investidor na ordem de 12,36% aa. bem como o cálculo da taxa real de juros, Taxa Interna de Retorno (TIR), ambos calculados sobre o fluxo líquido de caixa futuro.

O estudo propõe a concessão em duas etapas: em um primeiro momento, a concessão seria de 20 anos, destinada a empresários já ligados ao ecoturismo, que fariam um maior aporte financeiro nos primeiros 8 anos e lhes seriam oferecidas as estruturas já existentes, que deveriam ser ampliadas, modernizadas e divulgadas visando o aumento da clientela e do conhecimento do PEI. Após a consolidação do turismo no Parque, em um prazo previsto de 8 anos, haveria uma nova concessão, para que fossem construídas novas instalações, de padrão mais elevado, voltadas para um público de maior poder aquisitivo.

#### **PROGRAMA DE TERCEIRIZAÇÃO DAS UCS, REALIZADO PELA GOPA CONSULTANTS**

Realizado no âmbito do PPMA, em 2001, o relatório divide-se em duas partes: a análise dos mecanismos jurídicos legais e a identificação de fontes de financiamento.

A análise jurídica se estruturou a partir dos seguintes parâmetros:

a. Panorama das normas gerais aplicáveis aos Parques Estaduais Paulistas

- b. Apresentação de normas específicas aplicáveis ao PEIC e ao PEIA
- c. Sugestões de normas gerais para viabilizar a terceirização dos serviços
- d. Esboço de edital e de contrato para terceirizar os serviços no PEIC e no PEIA

Essa análise teve como objetivo indicar, a partir da realidade dos parques estaduais paulistas e, em especial dos parques citados, os mecanismos jurídicos que necessitam ser criados ou modificados para viabilizar a terceirização de serviços, recomendada no Relatório 1 - "Análise de vocação de uso e de demanda para o PEIC/PEIA".

O processo de terceirização deve sempre ser subordinado aos respectivos Planos de Manejo, que para tanto necessitam ser alterados de modo a prever a concessão de uso das áreas citadas e explicitar os padrões quantitativos e qualitativos dos serviços terceirizáveis. Foi também proposta a elaboração de um ato normativo que especifique a competência dos Diretores dos Parques e um modelo para análise dos serviços a serem explorados. Por fim, o relatório conclui que os mecanismos jurídicos que demandam ser criados ou adaptados são bem mais de natureza administrativa que ambiental.

O estudo recomenda ainda, para que investidores venham a se interessar, a adoção da forma jurídica de concessão de uso de bens imóveis.

Para viabilizar os investimentos necessários aos interessados nos serviços terceirizáveis, o estudo apresenta algumas linhas de financiamento disponíveis naquele contexto pelo BNDES, FINEP, SEBRAE, Banco do Brasil, entre outras. O estudo aponta ainda que o prazo de concessão da exploração de atividades tem que ser longo o suficiente para que o empreendedor possa amortizar o financiamento e ter um retorno adequado para o seu investimento.

## **ANEXO 4 - GESTÃO**

### **Descrição de Atribuições dos cargos / funções gratificadas da estrutura organizacional**

#### **Chefe do Parque**

##### **Diretrizes de atuação:**

Promover ao nível do PEI, as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação de ecossistemas

Buscar o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais e de instituições públicas ou privadas, 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 da Unidade de Conservação;

Buscar a sustentabilidade econômica e financeira do PEI;

Assegurar a participação efetiva da população local na gestão do PEI

Buscar conferir competência técnica e gerencial para a equipe de gestão do PEI, de forma a poder exercer um maior grau de autonomia administrativa e financeira.

##### **Atribuições:**

1. Orientar, dirigir e coordenar as atividades do PEI;
2. Representar o Parque junto às instâncias superiores, órgãos governamentais e comunidade em geral;
3. Submeter à Fundação Florestal assuntos e documentos que necessitem de análise e aprovação das instâncias superiores;
4. Fornecer à FF as informações necessárias à avaliação dos resultados do PEI
5. Encaminhar ao Conselho Consultivo do Parque os assuntos de sua competência.
6. Convocar e presidir o Conselho Consultivo.
7. Cumprir e fazer cumprir as normas e determinações legais, em especial o Regimento Interno do Parque e seu Plano de Manejo.
8. Apresentar prestação de contas do exercício fiscal
9. Coordenar o processo de proposição do Orçamento do PEI e acompanhar sua execução
10. Formular e desenvolver a política de comunicação do PEI, em consonância com as diretrizes da Fundação

#### **Assessor de Planejamento e Ação Estratégica.**

##### **Atribuições:**

1. Oferecer suporte à Coordenadoria do PEI, no que se refere à análise e avaliação do desenvolvimento dos Programas de Manejo.

2. Atuar no sentido de integrar ações do PEI com ações de outros órgãos governamentais.
3. Buscar alternativas e efetuar gestões no sentido de captar recursos em apoio aos Programas e atividades do PEI.
4. Exercer a coordenação executiva dos Programas de Manejo.
5. Elaborar e acompanhar Projetos.
6. Elaborar programação de trabalho
7. Coletar e analisar informações sobre o PEI e suas ações.
8. Desenvolver normas e procedimentos para o PEI.

#### **Chefes de Divisão**

##### **Atribuições:**

1. Coordenar todas as atividades sob a responsabilidade da Divisão;
2. Gerir pessoas
3. Colaborar no desenvolvimento de normas e procedimentos para o PEI.
4. Elaborar Termos de referência e analisar e acompanhar os termos de cooperação, contratos e parcerias firmados
5. Efetuar estudos e desenvolver pareceres relativos ao seu campo de atuação.
6. Analisar a execução orçamentária e financeira do Parque, propondo alternativas de alocação de recursos.