

SP 40 02 MAR 98
JOÃO PAULO CAROBIANCO

IF/CINP/FF - SMA

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data _____/_____/_____
cod. 000 000070

**A CRIAÇÃO DE UM SERVIÇO ESTADUAL DE PARQUES (SEP):
SUBSÍDIOS PARA DISCUSSÃO E FORMULAÇÃO DE UMA PROPOSTA
DE ÓRGÃO PARA CONSERVAÇÃO DE ÁREAS NATURAIS ESTRITAS,
EM SÃO PAULO, INSERIDA NO CONTEXTO DA NECESSIDADE DE UM
PROTOCOLO PARA UM "SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO" E DO PROCESSO DE FUSÃO CINP/FF**

VERSÃO PRELIMINAR

Elaboração

Biólogo FAUSTO PIRES DE CAMPOS

Eng. Agrº JÚLIO W. VALCARCEL VELLARDI

Geógrafa SILVIA JORDÃO

SÃO PAULO, JUNHO-97

SPA 4 02 MAR 88

CAPÔ

ESTE TRABALHO É DECORRENTE DE RESPONSABILIDADE OBRIGATORIA
E REFLEXÃO APÓS O PERÍODO DE PASSAMOS NA DIREÇÃO DA DPE/SP;

ENTENDEMOS COMO UMA CONTRIBUIÇÃO PARA UM PROJETO MAIOR,
QUE INTEGRE NECESSARIAMENTE TODOS OS GENUINAMENTE
INTERESSADOS EM CONSERVAÇÃO (CÓC) AMBIENTAL EM SP;

ABUNDAMOS EM CRÍTICAS,

MAS COM, FIM

* O TEXTO DO CAETANO ANEXADO, COM O QUAL CONCORDAMOS,
ALÉM DO SEU VALOR INTRÍNSECO, SUPLE NOSTRA DEFICIÊNCIA NO
CAMPO ESPECÍFICO DA DISCUSSÃO JURÍDICA E ESTRUTURAL.

* OBLIGADO PELO VOLUME "DOCUMENTOS DO ISA Nº 01", POIS FOI
MUITO ÚTIL.

* SEP OU AGÊNCIA AMBIENTAL DE UC'S... TANTO FOZ O NOME.

Este trabalho constitui homenagem e deve
inspiração aos exemplos de plena dedicação à Instituição, de trabalho
incansável e espírito empreendedor no Serviço Público, e de nobreza de
conduta em todas as circunstâncias, dos colegas e amigos

Bento Vieira de Moura Neto
José Eduardo de Arruda Bertoni
Marcia Freitas Lourenço dos Santos
Rubens Valentim Correa



SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
COORDENADORIA DE INFORMAÇÕES TÉCNICAS, DOCUMENTAÇÃO E PESQUISA AMBIENTAL
INSTITUTO FLORESTAL
C.P. 1322 - 01059-970 - SÃO PAULO, BRASIL - Fone: 952- 8555 - Fax (011) 204-8067 - Telex (011) 22877 SAGR BR

São Paulo, 22 de junho de 1997

Ilmo. Sr. Secretário do Meio Ambiente
Deputado Federal FÁBIO JOSÉ FELDMANN

Senhor Secretário,

Conforme entendimentos, encaminhamos através desta o documento "A criação de um Serviço Estadual de Parques - SEP", versão preliminar de junho de 1997, elaborado com o intuito de contribuir numa discussão que se faz necessária, apresentando seus elementos básicos, e também na discussão da fusão CINP/FF. Procuramos expressar a visão e experiência dos diretores e técnicos de Parques, desenvolvidas especialmente na gestão da DRPE 95/96, quando se concretizou um Colegiado de Coordenações e organograma matricial. Destacamos a participação do Eng^o. Agr^o. Júlio W. Valcarcel Vellardi e da Geóg. Silvia Jordão. As eventuais incorreções são de minha inteira responsabilidade.

Atenciosamente,

FAUSTO PIRES DE CAMPOS
Biólogo Ass. Gab. SMA

C.C. MARIA CECÍLIA WEY DE BRITO - PROBIO
VERA LÚCIA BONONI - CINP
MARCOS B. EGYDIO MARTINS - EF

la

Recebi 07/07/97

Jonis Regina Pereira Costa

A Criação de um Serviço Estadual de Parques (SEP) Versão Preliminar junho/97

1. **Resumo**
2. **Introdução**
3. **Histórico de um antinômio: a conservação da natureza consentida**
4. **Proposta de re-estruturação**
5. **Organograma**
6. **Definição por um Serviço Estadual de Parques e Sistema Estadual de Unidades de Conservação**
7. **Os Recursos financeiros e humanos relacionados às Unidades de Conservação**
 - 7.1. **Situação das Unidades de Conservação no biênio 1.995/1.996**
 - 7.2. **O repasse de recursos estaduais aos municípios que abrigam Unidades de Conservação**
 - 7.3. **A proposta de novos mecanismos de compensação financeira aos municípios que abrigam espaços territoriais especialmente protegidos**
 - 7.4. **Convênios internacionais**
 - 7.5. **Recursos humanos**
8. **Discussão da sustentabilidade**
 - 8.1. **O potencial de geração de recursos pelas Unidades de Conservação**
 - 8.2. **A necessidade de revisão da legislação atual que regulamenta Unidades de Conservação**
9. **Crítica às propostas da FGV e GTzinho**
 - 9.1. **Da estruturação**
 - 9.2. **Das funções básicas**
 - 9.3. **Da transição atual**
10. **Considerações finais**
11. **Relação de anexos**
12. **Bibliografia de referência**

1. Resumo

Aborda-se a formulação de uma proposta de criação do **Serviço Estadual de Parques** no âmbito de uma Autarquia Especial ou de Fundação Pública, respondendo pelas principais Unidades de Conservação estrita do Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.

Surge no contexto da solicitação do Sr. Secretário da Pasta quanto a reforma/fusão dos Institutos de Botânica/Florestal/Geológico - CINP e da Fundação Florestal, mas deriva de um anseio antigo dos diretores e técnicos de Parques, relativo a necessidade de um órgão forte, melhor caracterizado e com maior grau de autonomia administrativa, de auto-suficiência financeira e objetividade para tratar da questão extremamente importante das Unidades de Conservação e respectiva proteção da biodiversidade.

Propõe um serviço de Parques de caráter exclusivo por considerar a necessidade de destacar suas especificidades, atribuições e importância social e mediante a inevitável ampliação, a curto e médio prazo, do universo atual de cerca de 48 Unidades de Conservação estaduais para o triplo ou mais, protegendo os ecossistemas naturais terrestres ou marinhos. Um total de áreas protegidas de uso indireto com cerca de 900.000 ha, inseridos nos cerca de 3.330.000 ha de vegetação nativa ainda existente no Estado (KRONKA et al.,1993), encontra-se distante dos 10% do território preconizados internacionalmente, correspondendo a cerca de 2.500.000 ha, e desfalcado de uma estratégia que contemple alguns ambientes criticamente ameaçados e não representados no sistema atual.

Além do Serviço de Parques aborda-se a necessidade de ampliação e implementação de um Sistema Estadual de Unidades de Conservação, baseado na "Estratégia Global da Biodiversidade" (WRI, UICN e PNUMA, 1992) e nas "Diretrizes para as categorias de manejo de áreas protegidas" (UICN,WCMC, 1994), complementando-se as atuais categorias de manejo existentes em São Paulo e priorizando-se os ecossistemas ainda não representados e protegidos em Unidades de Conservação estrita.

2. Introdução

"Devemos considerar cada partícula de biodiversidade inestimável, insubstituível, enquanto aprendemos a usá-la e a compreender o que significa para a humanidade." (WILSON, 1.994)

A conservação de áreas naturais é um dever do poder público, previsto nas Constituições Federal, de 1.988, e Estadual, de 1.989, além de ser um compromisso internacional assumido pelo Brasil na convenção " Rio 92 ", mas tratado desde longa data, em inúmeros eventos internacionais.

Neste sentido a World Wildlife Fund for Nature (WWF), em 26/02/97, lançou em Londres seu primeiro relatório, em 35 anos de existência, com uma campanha em favor de que pelo menos 10% da área de cada tipo de floresta no mundo passe a ficar sob proteção oficial, por meio de um compromisso formal das autoridades governamentais. A WWF enfatizou ainda que é preciso criar condições para que as áreas protegidas fiquem efetivamente resguardadas da devastação (Jornal **A Gazeta Mercantil**, de 27/02/97).

A tese de que uma parte de todas as florestas no mundo deveria ficar sob proteção oficial não é nova. Ela surge melhor definida em 1.992, no Congresso sobre "Parques para a Vida", realizado em Caracas, na Venezuela.

O Estado de São Paulo abriga em seu território, aproximadamente, 3,4% de áreas protegidas, na forma de Unidades de Conservação de uso indireto, sobretudo nas categorias de manejo Parques Estaduais e Estações Ecológicas.

De acordo com MARTUSCELLI (1.997) "...a atual política de conservação adotada pelas agências governamentais e não governamentais precisam ser revisadas, pois a Floresta Atlântica e seus ecossistemas associados devem ser vistos como um ecossistema em estágio terminal, reduzidos a pequenos fragmentos, onde populações animais estão extremamente vulneráveis as atividades das populações humanas...".

Além dos ecossistemas associados a Mata Atlântica, outros ecossistemas encontram-se extremamente ameaçados como o Cerrado e aqueles típicos das Várzeas e Banhados do interior do Estado. Tais ecossistemas já se encontram insularizados em pequenos fragmentos entre as culturas de cana, laranja e pastagens, sendo que a viabilidade biológica destes fragmentos se encontra comprometida em função da pequena dimensão dos mesmos e da falta de manejo. Com relação ao suporte para a fauna silvestre deve-se destacar que os pequenos fragmentos isolados de ecossistemas naturais não contém recursos suficientes para atender as necessidades da fauna em seus ciclos anuais.

Outro fato que precisa ser avaliado refere-se aos limites ecológicos das Unidades de Conservação. Nesse sentido nem mesmo a criação de extensas Unidades de Conservação assegura a sua eficácia na proteção à biodiversidade; sobre este aspecto MARTUSCELLI (1997) alerta que mesmo as Unidades que contemplam grandes áreas de Mata Atlântica apresentam problemas estruturais, pois a delimitação das mesmas, fundamentada em critérios artificiais, como cotas altimétricas, excluem ambientes importantíssimos para a fauna, com reflexos diretos e indiretos na dinâmica florestal como um todo.

A atual política conservacionista não tem sido capaz de impedir a contínua perda do patrimônio genético abrigado pelos ecossistemas naturais remanescentes, fazendo-se, portanto, necessária a redefinição de estratégias e políticas para assegurar a perpetuação da biodiversidade para as presentes e futuras gerações.

3. Histórico de um antinômio: a conservação da natureza consentida

Enquanto todos os países que estruturaram um sistema de Unidades de Conservação moderno e eficiente, adotaram um Serviço Nacional de Parques e outras áreas especialmente protegidas, o Estado de São Paulo, que possui dimensões de seu território e de suas correspondentes áreas protegidas maiores do que muitas destas nações e, indubitavelmente, maior biodiversidade preservada, tem relegado os Parques e demais Unidades de Conservação a um plano gerencial inferior, desinformado e subordinado à política de produção florestal.

O próprio Instituto Florestal não tem sido capaz de tratar com a devida prevalência a implantação e desenvolvimento das Unidades de Conservação, cujo histórico pode ser constatado nas execuções orçamentárias, no rol de pesquisas privilegiando produção ou estudos *in situ*, ou no descaso a que ficou relegada a sua Assessoria de Estudos Patrimoniais - AEP. Alguns exemplos patrimoniais são emblemáticos, como o Parque Estadual da Cantareira, criado em 1.963 a partir de uma Reserva secular, e que não possui uma base cartográfica confiável, nem memorial descritivo e respectivos estudos de divisas, mesmo sendo mundialmente o maior e mais importante remanescente metropolitano de floresta tropical, com aproximadamente 7.900,00 ha.

Da mesma forma a Reserva Estadual do Pontal do Paranapanema, com cerca de 290.000 ha, criada em 1.942 e paulatinamente invadida e desmatada ao longo dos anos, não possui ao menos um estudo básico cruzando sua malha fundiária com os aspectos ambientais, através do qual poderiam ser salvos fragmentos florestais muito significativos; na mesma região o Parque Estadual do Morro do Diabo foi implantado sim, mas empregando recursos de uma fonte extravagante: indenização advinda da CESP, em troca das áreas inundadas pela barragem.

Não existe até hoje, também, uma malha fundiária do Parque Estadual de Jacupiranga, criado em 1.969, com cerca de 150.000 ha, que permita avaliação mínima de sua situação integral.

Outro caso preocupante é o Parque Estadual da Serra do Mar, criado em 1.977, atualmente com cerca de 315.000 ha. Sem suporte e priorização, o patrimônio sofreu dilapidações, sua situação degenerou e ficou bastante comprometida. No momento recursos do PPMA/KfW dão sobrevida a quatro

de seus núcleos, mas sem recomposição do quadro funcional a sua administração e proteção não se estabilizarão. Os assuntos mais graves de caráter fundiário não tiveram gestões para resolvê-los efetivamente.

As sucessivas administrações do Instituto Florestal tem se ocupado preferencialmente com outras questões, conforme se depreende do documento Auto-Avaliação (CONCITE/SCTDE, 1996), elaborado pelo Instituto em abril de 96, que se limita a assinalar a consciência do problema patrimonial. Sem a regularização fundiária ficou inviável a implementação de uma filosofia própria de gerenciamento de Unidades de Conservação e de um **Sistema Estadual de Parques**.

Enquanto o Instituto Florestal colocou-se historicamente entre pesquisa e produção florestal, razoavelmente desenvolvidas, embora sempre sujeitas a sérias e duras críticas, a temática conservação ambiental e respectiva proteção da biodiversidade só foi entronizada com conceitos modernos após 1986, completado seu centenário, e ainda assim, sob pressão externa e mediante interesse internacional de injetar recursos a fundo perdido (PNMA e KfW). É sintomático não encontrarmos ao longo da história secular da Instituição, pesquisas no campo conservacionista, assunto que ainda nos dias atuais é incipiente. A proteção da vida silvestre teve a atuação dedicada, ocasional e isolada de pesquisadores, mas é absolutamente inexpressiva para a investidura do órgão. Neste contexto de a cultura do reflorestamento ser o carro chefe da Instituição, os diretores e técnicos de Unidades de Conservação cumpriram seu papel de defender e reivindicar internamente uma relevância para a questão dos Parques.

Comparando com os modelos internacionais e analisando retrospectivamente dentro da história e realidade do Instituto Florestal e da Fundação Florestal, a questão dos Parques e proteção da biodiversidade somente se resolverá se obtiver importância e destaque em organograma próprio ao nível de unidade orçamentária (ou de despesa) do Estado, ligado diretamente ao Gabinete da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

As medidas preconizadas na Convenção da Biodiversidade em 1992 (SMA d, 1997) relativas a conservação da natureza, especialmente as consideradas nos artigos 6, 7 e 8, listadas parcialmente abaixo, requerem um órgão forte e devidamente caracterizado.

Artigo 6 - Medidas Gerais para a Conservação e a Utilização Sustentável

- “.....
- a) Desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica...
 - b) Integrar, na medida do possível e conforme o caso, a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes.”

Artigo 7 - Identificação e Monitoramento

“.....
a) Monitorar, por meio de levantamento de amostras e outras técnicas, os componentes da diversidade biológica...prestando especial atenção aos que requeiram urgentemente medidas de conservação e aos que ofereçam o maior potencial de utilização sustentável;
.....”

Artigo 8 - Conservação *in situ*

“.....
a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
c) Regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação e utilização sustentável;
d) Promover a proteção de ecossistemas, *habitats* naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;
e) Promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção destas áreas;
f) Recuperar e restaurar ecossistemas degradados e promover a recuperação de espécies ameaçadas, mediante entre outros meios, a elaboração e implementação de planos e outras estratégias de gestão;
.....
h) impedir que se introduzam, controlar ou erradicar espécies exóticas que ameacem os ecossistemas, *habitats* ou espécies;
.....
j) ...respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade...
k) Elaborar ou manter em vigor a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas;
.....”

Este conjunto de medidas constitui a vasta e difícil missão da conservação da natureza, que em São Paulo requer a ampliação e consolidação de um Sistema de Unidades de Conservação e a criação de um **Serviço Estadual de Parques**.

4. Proposta de re-estruturação

Tem este documento o intuito de propor que se assegure a devida importância ambiental, econômica e política das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo, corrigindo um erro histórico e crônico que ainda se processa e buscando os melhores e mais eficazes procedimentos para uma efetiva preservação da biodiversidade.

Esta proposta contempla a reformulação do Instituto Florestal e da Fundação Florestal, a transferência e redefinição dos Institutos Geológico e de Botânica na Coordenadoria de Planejamento Ambiental - CPLA e absorção da Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental - CINP na alta administração do órgão B.

Esse contexto de re-estruturação do Instituto Florestal e Fundação Florestal, incluindo a reformulação programática dos Institutos de Botânica e Geológico, traz uma mudança radical das estruturas e organograma tradicionais e mesmo dos apresentados na atual formulação do órgão B da SMA (fusão CINP/FF). As premissas gerais para a nova estrutura organizacional proposta pela FGV são, no entanto, integralmente aceitas. A questão da conservação ambiental passa a ser absolutamente proeminente do ponto de vista administrativo, destacando e contemplando esta posição devidamente no organograma.

O **Serviço Estadual de Parques** pode ser criado independentemente ou acoplado ao órgão B, mas neste caso com autonomia administrativa e financeira permitindo independência operacional. São condições para que possa cumprir, no âmbito do Estado, as indispensáveis e destacadas medidas de fortalecimento das áreas protegidas, de números 52 a 64, entre outras essenciais, estabelecidas na "Estratégia Global da Biodiversidade" (WRI, UICN, PNUMA, 1992).

Questões importantes e essenciais da conservação da natureza, rotineiramente relegadas ao acaso e improvisado, flutuando mediante interesses políticos ou, por outro lado, sendo frutos de ações personalizadas, combativas e altruístas, como criação de Unidades de Conservação, proteção da vida silvestre e extensão ambiental, recebem contemplação ao nível de diretoria. Propõe-se, igualmente, uma Procuradoria Jurídica para superar uma lacuna crônica e fornecer capacidade de ação. Especial atenção deverá ter a elaboração de uma estratégia de regularização fundiária, com o desdobramento de organograma próprio. Aliás, no processo

de discussão deverá ser aberto e desenvolvido o organograma de cada assunto.

A diretoria de Proteção da Vida Silvestre, por exemplo, deverá ser desdobrada nos seguintes programas/projetos abaixo, para que a fauna seja efetivamente protegida e tenha populações recuperadas.

1. Recepção, triagem, recuperação, soltura/repatriação de animais e reprodução de espécies ameaçadas; centro de triagem e clínica veterinária; recintos nos Parques;
2. Integração da rede dos centros de triagem com avaliação da fauna recepcionada e soltura, ou cativeiro nos casos extremos;
3. Mapeamento e monitoramento de áreas críticas/avaliação ecológica rápida;
4. Estudos, diagnósticos e estratégias, ao nível de populações, para as espécies raras, endêmicas, e ameaçadas de extinção com a finalidade de manejo;
5. Reintrodução de fauna e manejo de áreas piloto;
6. Contenção do tráfico de animais silvestres;
7. Parcerias com universidades, IBAMA, zoológicos, museus de história natural, ONG's, CESP, DAEE, prefeituras, criadores científicos e comerciais;
8. Parceria com o projeto TAMAR;
9. Parceria com rede de proprietários rurais;
10. Cooperação na rede mundial de conservação.

A estrutura administrativa superior da CINP sugerimos que seja transposta e absorvida no nível equivalente do órgão B. A fusão se dá mais propriamente entre Instituto Florestal, Fundação Florestal e a estrutura superior da CINP, com novas estruturas propostas para funções que se encontram incipientes.

Os Institutos Geológico e Botânico foram excluídos da fusão nesta proposta de organograma. Acreditamos que devam ser mantidos e realocados na CPLA, reordenando-se as diretrizes, na condição, respectivamente, de órgãos de estudos e planejamento do meio abiótico e do meio biótico. É preciso, evidentemente verificar como se encontra a CPLA no órgão A, ou o grau de autonomia que obterá.

5. Organograma - Articulações I a V

A proposta de organograma utiliza-se dos objetivos de manejo preconizados pela IUCN/WCMC (1994), matricial em sua concepção. São propostos cinco organogramas articulados, a título de esboço e sugestão de discussão inicial, para que cada setor desenvolva posteriormente seu próprio organograma, ou seja, formulando novas proposições. Os organogramas encontram-se em anexo.

6. Definição por um Serviço Estadual de Parques e Sistema Estadual de Unidades de Conservação

Os documentos históricos produzidos no Instituto Florestal para divulgação institucional fazem justa referência a sua origem conservacionista, em luta contra a devastação da cobertura florestal do Estado. No entanto, são omissos quanto a uma crítica dos desmatamentos efetuados em suas dependências de áreas de cerrado, floresta semidecídua ou floresta ombrófila densa, ocorridos em função do plantio de eucalipto, pinocultura e experimentos. São, ainda, complacentes com a falta de diretrizes, atraso histórico, e descaso na implantação dos Parques e Estações Ecológicas e no estabelecimento de critérios e estudos prioritários para conservação das áreas naturais.

São verdadeiras e extremamente importantes as realizações seculares do Instituto Florestal no campo estritamente florestal de criação de hortos, introdução da eucaliptocultura e da pinocultura, estudos de auto-ecologia com espécies nativas, formação de coleções *in situ*, pesquisa e ensino da silvicultura, inventariamento florestal, desenvolvimento de programa de melhoramento genético florestal, entre outras, efetuadas através do seu setor de pesquisas e da rede de florestas e estações experimentais.

Os correspondentes desenvolvimentos e êxitos não ocorreram na implantação das Unidades de Conservação de Uso Indireto. O serviço florestal eclipsou a possibilidade de florescer o **Serviço Estadual de Parques**. A transformação do Serviço Florestal em Instituto Florestal acentuou a contradição entre políticas de reflorestamento e conservação de áreas naturais protegidas, justificada por um suposto “tripé” gerencial, constituído por Pesquisa / Produção / Conservação. Este “tripé” é um sofisma que “sustenta” há muitos anos a carreira do Pesquisador Científico, mas a situação das Unidades de Conservação de Uso Indireto, com deficiências crônicas de regularização fundiária, apesar de algumas iniciativas de implementação, agravou-se e deteriorou-se no mesmo período .

Acompanhando-se a listagem cronológica de criação das dependências do Instituto Florestal verifica-se nitidamente que o reflorestamento determinou sua evolução, assim como o mesmo ocorreu no âmbito federal, tendo sido concedida maior oportunidade à conservação apenas na últimas duas décadas, quando as áreas protegidas em São Paulo foram quase triplicadas. O setor de pesquisa historicamente privilegiou a produção e manejo florestal. Reservas Estaduais eram criadas com a finalidade precípua de áreas de estoque para conservação, mas estudadas e alteradas para desmatamento e plantio de pinus e eucalipto. A alocação de recursos gerados pelas florestas plantadas proposta em meados dos anos 70 (VICTOR & CASTILHO, 1975), para salvar e perpetuar os últimos ecossistemas primitivos do Estado não se concretizou e a política de

preservação continuou esquecida e precária. A instituição robusteceu e ganhou musculação apenas em duas das pernas do “tripé”.

Um exemplo, entre outros, de pesquisa de inventário e formulação de proposta de reflorestamento quase integral, durante o Serviço Florestal, publicado em 1967, relativo às Reservas que atualmente compõem o Parque Estadual de Carlos Botelho, é constrangedor por ignorar e ferir o Código Florestal, à época recém-criado, apoiar-se em assertivas pseudo-científicas e concluir falaciosamente. Certamente neste período diretrizes conservacionistas não eram observadas pela instituição com rigor. O trabalho apresenta categoricamente algumas recomendações, no plano de substituição da floresta nativa pela exótica, entre as citações abaixo, que felizmente não foram levadas a termo.

“Excluindo os motivos sentimentais, a situação regional no aspecto biológico, econômico e social vai melhorar consideravelmente, pois:

- a proteção do solo pelas florestas artificiais pode ser até superior a oferecida pelas matas nativas (...).

- será muito mais facilmente racionalizado um programa de restauração da fauna (...).

- é conhecido o receio do povo em entrar numa floresta nativa, não constituindo esta um lugar para a recreação (...).” (SIC)

A análise retrospectiva desta proposta evidencia uma tentativa de alterar finalidades, estipuladas nos anos 40 e 50, do estabelecimento de florestas remanescentes e modelo de conservação da fauna e flora, empregando parâmetros florestais econômicos, distanciada propositalmente dos objetivos conservacionistas, para um programa de manejo de florestas estaduais. Neste contexto de antinômio produção/conservação, não poderia ocorrer o surgimento de um **Serviço Estadual de Parques**.

Ao contrário dos melhores exemplos internacionais, em São Paulo e no Brasil, não se desenvolveu a cultura dos parques naturais e outras unidades protegidas de forma autônoma e sustentada na condição de Serviço de Parques com a perspectiva de proteger efetivamente a importante e sublime diversidade da vida no Estado.

Duas tentativas de criar um órgão específico para Parques, DEPAN, em 1.987, que chegou a consubstanciar bons trabalhos neste campo, e DEPEAN, em 1.991, foram descartadas e, apesar de sinalizarem o rumo certo, consistiam de ações exógenas, experimentais, incompletas, excludentes e desagregadoras, ignorando os processos positivos existentes no órgão efetuados por profissionais competentes, que não se viabilizaram politicamente. O DEPAN foi absorvido pela DRPE/IF em 1989 e o DEPEAN anulado após enorme conflito institucional.

A dimensão dos remanescentes de vegetação nativa em São Paulo, sobrepujando muitas nações no mundo e abrigando uma extraordinária

biodiversidade justifica por si só a criação de um **Serviço Estadual de Parques** com autonomia administrativa e financeira. Dentre os cerca de 3.330.000 ha de vegetação nativa remanescente (KRONKA et al. 1993), compreendendo os cerca de 900.000,00 ha abrigados por Unidades de Conservação estaduais e os estimados 370.000 ha de Reserva Legal (informação obtida do DEPRN, em junho de 1997, no encontro sobre o "Cerrado no Estado de São Paulo", realizado pelo PROBIO/SMA), existe um cenário próximo a 2.000.000 ha que, mesmo considerando-se um programa de criação de RPPNs e parques municipais, deverá provocar a triplicação ou mais das Unidades de Conservação de uso indireto. Deverão ser consideradas também extensas áreas marinhas ainda não protegidas, em águas territoriais paulistas com mais de 1.200.000 ha dentro do limite das 12 milhas.

A estratégia para proteção oficial dos remanescentes significativos, requer a ampliação e consolidação de um **Sistema Estadual de Parques**.

O trabalho mais atualizado e flexível a respeito dos Sistemas de Unidades de Conservação encontra-se publicado sob o título "Diretrizes para as categorias de manejo de áreas protegidas", da IUCN/WCMC (1994), do qual extraímos a matriz das categorias de manejo do Quadro I e no qual baseamo-nos para elaborar a matriz do Quadro II, relativa às Unidades de Conservação paulistas existentes e para propor sete novas figuras de conservação, além de adequar na matriz do Quadro III (todos anexos) as categorias de manejo adaptadas às complexidades de nossa realidade.

Recorremos a este trabalho da IUCN/WCMC (1994) por nos parecer mais adaptável as condições e complexidades em São Paulo do quê, por exemplo, a última e excelente versão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) Federal.

Desta forma, pelo menos sete novas figuras de conservação precisam ser criadas, existindo ambientes para serem protegidos de acordo com as suas classificações de objetivos de manejo, tais como restinga, campo rupestre, floresta nebulosa, campo natural, campo inundável, floresta semidecídua, campo cerrado e ambientes marinhos, pouco ou nada representados nas Unidades de Conservação.

Entendemos que as Unidades de Produção devam se organizar num Sistema de Unidades de Manejo Florestal, preservando e restaurando áreas de nativas, promovendo educação ambiental, mas assumindo claramente suas atividades precípuas econômicas e comerciais. O quadro "Estações Ecológicas Paulistas - Dependências IF-set/95", em anexo, apresenta 09 Estações Ecológicas contíguas a Unidades de Produção. Do ponto de vista gerencial e de definição da categoria de manejo, caberia a elaboração de Projetos de Lei para o estabelecimento de uma Unidade em cada caso, restrita e reclassificada, com o respectivo zoneamento protegendo o ecossistema de vegetação nativa na condição de intangível ou equivalente.

Muitas destas áreas mesmo mantendo sua atribuição de produção, deverão restaurar, dando exemplo moral caseiro, os trechos que deveriam consistir as áreas de preservação permanente ou reservas legais.

As sete categorias de manejo propostas, bem como outras duas sugeridas para discussão, naturalmente, vão requerer seu enunciado, verificação dos objetivos de manejo e de sua aplicação na realidade. Será preciso tomar decisões como manter ou não Reservas Estaduais e Reservas Indígenas no Estado. A exposição de motivos para a elaboração do Quadro II é extensa demais para caber neste trabalho, onde se pretende constar apenas subsídios para discussão e sinalizar para uma correção de rota. No entanto estamos bastante seguros para afirmar, por exemplo, empregando nossa experiência, que a Ilha dos Amigos (ou da Sapata), em Alcatrazes - São Sebastião, a Laje Conceição, em Itanhaém e a Ilha Guaraú, em Peruíbe, constituindo importantes ninhais de aves marinhas, dariam esplendidos refúgios de vida silvestre, assim como o Pico dos Três Estados, abrigando nossa única vegetação rupestre genuína, seria um sugestivo Monumento Natural.

7. Os recursos financeiros relacionados às Unidades de Conservação

7.1. Situação das Unidades de Conservação no biênio 1.995/1996

A Divisão de Reservas e Parques Estaduais, enquanto principal órgão gestor de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo era reponsável pela administração e manejo de 22 Parques Estaduais (681.488,99 ha), 7 Estações Ecológicas (86.209,34 ha), 2 Reservas Estaduais (13.391,88 ha) e 1 Viveiro Florestal (9,72 ha), totalizando uma área de 781.099,93 ha, o que corresponde a 93% das áreas administradas pelo Instituto Florestal, representando 3,14% do território estadual paulista.

Os recursos financeiros da Divisão de Reservas e Parques Estaduais, em 1995, eram provenientes de cinco fontes distintas, a saber: (1) dotação do tesouro do Estado, (2) retorno dos recursos arrecadados por algumas Unidades de Conservação, (3) Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA/BIRD, (4) Convênio CESP - Companhia Energética de São Paulo e, mais recentemente, do (5) Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW.

Excluindo-se os recursos destinados à folha de pagamento dos funcionários, os recursos destinados à administração e manejo das Unidades de Conservação de uso indireto, através da dotação do tesouro do Estado em 1.995 totalizaram R\$ 950.146,00. Considerando a área total administrada pela Divisão de Reservas e Parques Estaduais, temos uma relação de R\$ 1,21/ano/ha ou ainda R\$ 0,10/mês/ha.

Quanto ao retorno das receitas arrecadadas por algumas Unidades de Conservação, em 1995, através da cobrança de ingressos, hospedagem e

comercialização de produtos florestais, este é feito de duas formas distintas, através da Fundação Florestal ou do Fundo Especial de Despesas. Enquanto a arrecadação total de recursos foi de R\$ 565.219,15, o retorno foi de R\$ 143.508,02, o que equivaleu a apenas 25,40% do total arrecadado.

Os recursos provenientes do PNMA/BIRD, em 1995, contemplaram apenas 04 Unidades de Conservação, totalizando R\$ 1.167.564,19, sendo que atualmente esta fonte, envolvendo recursos federais, foi encerrada.

Da mesma forma os recursos provenientes da CESP em 1.995, atualmente encerrados, contemplaram apenas 03 Unidades de Conservação, totalizando R\$ 9.859,09.

Os recursos destinados pelo KfW também restringiram-se a algumas Unidades de Conservação, num total de 09. Esta fonte de recursos teve início efetivo a partir de 1.995, devendo estender-se até 1.999. Em 1.995 o total destinado às Unidades foi de R\$ 109.230,00.

Contabilizando todos os recursos destinados formalmente à Divisão de Reservas e Parques Estaduais em 1.995, estes somaram R\$ 2.902.713,00, sendo que somente R\$ 2.171.792,41 foram efetivamente liberados e gastos. Finalmente, considerando estes dados em relação a área administrada pela DRPE (781.099,93 ha), observamos que numa média aritmética simples, foram destinados R\$ 3,71 por hectare ao longo de todo o ano de 1995, sendo que efetivamente foram liberados apenas R\$ 2,78 por hectare, ou ainda R\$ 0,23 por mês, por hectare. Merece destaque o fato que desses valores 54% correspondem aos recursos provenientes do PNMA/BIRD, que se concentrou em apenas 04 Unidades de Conservação, e que atualmente encontra-se encerrado.

Os dados relativos ao exercício de 1996, fornecidos pela Assessoria Técnica de Programação do Instituto Florestal não foram detalhados para a Divisão de Reservas e Parques Estaduais, mas assim como aqueles de 1.995, no entanto, revelam uma situação ainda mais crítica que aquela de 1.995.

Em 1996 foi destinada uma dotação líquida, a todo o Instituto Florestal, de R\$ 3.838.540,00, dos quais R\$ 1.108.102,00, aparentemente, foram destinados apenas às 09 Unidades de Conservação assistidas pelo KfW.

7.2. O repasse dos recursos estaduais aos municípios que abrigam Unidades de Conservação

O Estado de São Paulo, conforme estabelecido pelas Leis N^{os} 3.201, de 23/12/81 e 8.510, de 29/12/93, vem destinando aos municípios 25% do produto do ICMS arrecadado no Estado, sendo que dentre os critérios de distribuição está aquele que destina 0,5%, deste total, aos municípios que apresentam espaços territoriais especialmente protegidos. Este recurso é empregado livremente pelos municípios, não havendo qualquer obrigação legal de utilizá-lo em atividades relacionadas a proteção, manejo e administração das Unidades de Conservação que abrigam.

Conforme os dados levantados para o ano de 1.995 o valor total repassado aos municípios que abrigam Unidades de Conservação de uso indireto e que estavam sob administração da Divisão de Reservas e Parques Estaduais, foi de aproximadamente R\$ 14.600.000,00, o que equivale a um repasse aos municípios de R\$ 18,60 por ha/ano de área protegida, ou seja, R\$ 1,60 por ha/mês. Estes valores superam em 630% os valores destinados as Unidades de Conservação no mesmo período (HYDE JÚNIOR & MENDONÇA, 1996).

7.3. A proposta de novos mecanismos de compensação financeira aos municípios que abrigam espaços territoriais especialmente protegidos

A Lei estadual N^o 9.146, de 09/03/95, estabelece mecanismos de compensação financeira a municípios que abrigam espaços territoriais especialmente protegidos, onde destacam-se as Unidades de Conservação de uso indireto, as quais conferem maiores valores no cálculo do repasse de recursos quando comparadas com aquelas de uso direto.

Esta lei tem como objetivo o acompanhamento periódico das condições ambientais relacionadas a conservação dos ecossistemas naturais, proteção das comunidades tradicionais, educação ambiental, recomposição florestal, sistemas sanitários, proteção do solo e da água, assim como investimentos em projetos ambientais.

O cálculo de repasse aos municípios prevê, dentre outros critérios, valores maiores àqueles municípios que mais investirem na manutenção e melhoria de sua qualidade ambiental. Neste sentido esta lei tende a beneficiar diretamente as Unidades de Conservação, na medida em que o investimento municipal nas mesmas contribui para o aumento do valor a ser repassado a cada ano.

A regulamentação desta Lei, proposta pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, em 1.996, estabelecendo os critérios de avaliação anual dos municípios, aguarda a aprovação governamental, para entrar em vigor.

7.4. Os convênios internacionais

Historicamente os convênios internacionais têm sido fundamentais para a implantação das Unidades de Conservação no Estado de São Paulo, envolvendo sempre grandes montantes de recursos.

Tais convênios, no entanto, apresentam limitações para alguns tipos de investimentos, como aqueles voltados à regularização fundiária, manutenção e ampliação dos quadros de recursos humanos e mesmo manutenção dos materiais, equipamentos e benfeitorias adquiridas através destes mesmos convênios. Dessa forma alguns problemas vitais para a perpetuação das Unidades de Conservação permanecem crônicos mesmo com maciços investimentos internacionais na implantação das mesmas.

A inflexibilidade na locação destes recursos também constitui outra limitação para as efetivas atividades de conservação, pois em alguns casos enquanto uma Unidade, contemplada por um convênio, possui uma frota de veículos para sua fiscalização, a Unidade vizinha, não contemplada, chega a não dispor de um único veículo, proporcionando a ocorrência de sérios contrastes, inibindo o intercâmbio e protegendo parcialmente o mesmo ecossistema.

A criação de um **Serviço Estadual de Parques** poderia vir a contribuir na discussão e implantação de novos modelos de convênios que contemplassem as Unidades de Conservação de forma mais abrangente, garantindo ainda um aproveitamento mais efetivo e duradouro dos recursos empregados.

7.5. Recursos humanos

O Instituto Florestal, com 110 anos de existência, vem nas duas últimas décadas enfrentando crescentes problemas com a carência de recursos humanos. Este fato pode ser atribuído a dois fatores principais: (1) o aumento das áreas sob sua administração, onde se destacam as continuadas pressões de ocupação sobre as mesmas e (2) as especificidades exigidas por algumas das funções institucionais, sobretudo aquelas relacionadas ao manejo e administração de áreas naturais. Abaixo é exibida uma tabela que mostra a defasagem entre o aumento das áreas administradas pelo Instituto, face a diminuição do número de funcionários do seu quadro:

Evolução da Área Física do I.F. e da Disponibilidade de Recursos Humanos Estatutários

ANO	ÁREA (ha)	PESSOAL
1970	350.000,00	2.623
1971	350.000,00	2.598
1972	350.000,00	2.573
1973	350.000,00	2.498
1974	350.000,00	2.367
1975	350.000,00	2.315
1976	350.000,00	2.311
1977	758.000,00	2.249
1978	758.000,00	2.200
1979	758.000,00	2.185
1980	758.000,00	2.191
1981	758.000,00	1.976
1982	765.000,00	1.906
1983	765.000,00	1.842
1984	771.920,00	1.804
1985	771.920,00	1.920
1986	841.948,00	2.001
1987	843.564,00	1.800
1988	844.908,00	1.795
1989	844.908,00	1.723
1990	844.908,00	1.650
1991	844.908,00	1.570
1992	844.908,00	1.358
1993	844.908,00	1.325
1994	844.908,00	1.926
1995	847.389,64	1.740
1996	847.389,64	1.704

Fonte: Auto-Avaliação, Instituto Florestal, CONCITE/SCTDE, abril/96

Em 1996, data do último levantamento do quadro funcional da instituição, contava-se com um total de 2016 funcionários, contabilizando também os funcionários não estatutários. Nesse contexto a Divisão de Reservas e Parques Estaduais, responsável pela administração da maior parte do território sob guarda do Instituto Florestal, contava com um total de apenas 752 funcionários.

A maior parte dos funcionários, pertencentes ao quadro de estatutários, concentrados nas carreiras de apoio a pesquisa e pessoal administrativo exercia, e ainda exerce, funções que não se enquadram formalmente nas respectivas carreiras, da mesma forma que alguns pesquisadores científicos, na direção de Unidades de Conservação se

encontram em desvio de função, demonstrando claramente a inadequação entre as atribuições da Divisão e a estrutura funcional existente.

A falta de cursos profissionalizantes para formação e treinamento na área de manejo e administração de Unidades de Conservação, envolvendo conhecimentos técnicos, científicos, jurídicos, administrativos-financeiros, faz com que os profissionais adquiram a capacitação necessária já no exercício de suas funções, demandando sempre algum grau de "investimento" institucional no funcionário. Por outro lado estes profissionais, quando estatutários, não contam com um plano de carreira que reconheça as funções desenvolvidas pelos mesmos, enquanto os demais funcionários, não estatutários, não contam com qualquer plano de carreira.

A falta de planos de carreiras adequados, os salários diferenciados em função da fonte pagadora, os salários extremamente baixos dos estatutários e a fragilidade de algumas fontes contratantes, somados a falta de infraestrutura adequada para o exercício das atividades, constituem fatores decisivos na perda permanente de funcionários, já capacitados pela própria instituição.

A criação de um **Sistema Estadual de Parques** requer além da redefinição estrutural e organizacional das instituições atualmente existentes, a criação de carreiras específicas, voltadas às atribuições do novo órgão. Carreiras estas que deverão contar com planos que contemplem a maturidade funcional, bem como com planos que possibilitem a ascensão funcional, ou seja dando oportunidade para que funcionários menos especializados, desde que devidamente capacitados por instituições educacionais, ascendam a funções cada vez mais especializadas e mesmo de direção. Dessa forma pretende-se que todos os funcionários formem um corpo motivado e qualificado, envolvidos com a cultura institucional.

Os Parques operam com um quadro de funcionários, quando existente, com características multidisciplinares exercendo diferentes atividades e assumindo diversas responsabilidades. No comando gerencial encontra-se um diretor, usualmente com formação de nível superior, assessorado por técnicos que realizam laudos ambientais e outras tarefas e por coordenadores responsáveis por programas ou projetos. Outros servidores cuidam exclusivamente do setor administrativo e financeiro. Alguns funcionários se limitam a realizar serviços de manutenção. A quantidade de funcionários varia conforme a dimensão física da Unidade, a estratégia para sua proteção, o número de núcleos ou bases de desenvolvimento, ou a complexidade de suas instalações e dos serviços oferecidos. Em especial existe o corpo de guardas-parque, sob o comando de encarregados em bases administrativas ou programas específicos, que executam desde atividades de manutenção e apoio em geral até trabalhos de construção, fiscalização, defesa civil, topografia e laudos. Para a integração deste elenco de funções e responsabilidades é necessário um plano de carreira específico.

8. Discussão da sustentabilidade

8.1. O potencial de geração de recursos pelas Unidades de Conservação

O potencial de geração de recursos pelas Unidades de Conservação é bastante promissor, sendo que enquanto algumas Unidades já apresentam condições de gerar significativos recursos (Parques Estaduais da Ilha Anchieta, Campos do Jordão, Turístico Alto Ribeira, Intervales, dentre outros), todas requerem algum tipo de investimento em infra-estrutura básica, para poderem começar a gerar recursos ou mesmo para otimização da infra-estrutura já existente, com vistas a ampliação dos recursos gerados atualmente.

O ecoturismo representa o principal atrativo das Unidades de Conservação, que oferecem condições ímpares, no Estado de São Paulo, para este tipo de atividade. É sabido que na última década o ecoturismo foi a “indústria” que mais cresceu no mundo, com reflexos positivos em economias regionais e até nacionais.

Além dos recursos gerados pelo ecoturismo, tais como comercialização de *souvenirs*, cobrança de ingressos e hospedagem, as Unidades de Conservação oferecem, dentro do rol de geração de recursos, potencial para comercialização de produtos florestais (mudas e sementes), elaboração de material fotográfico, concessões de áreas para prestação de serviços, como estacionamento, lanchonetes, restaurantes, acampamentos, entre outros.

A possibilidade de geração e ampliação dos recursos gerados pelas Unidades de Conservação, a curto e médio prazo, tem que ser vista pelo motivo da potencialização da sustentabilidade, orientada pelo que representa enquanto preservação da vida.

8.2. A necessidade de revisão da legislação atual que regulamenta Unidades de Conservação

As diferentes categorias de Unidades de Conservação, sejam de uso direto, indireto, ou mesmo de caráter transitório, apresentam, invariavelmente um anteparo legal genérico, caracterizado por instrumentos legais que definem apenas suas atribuições. Tais instrumentos têm se mostrado insuficientes para atenderem as necessidades básicas de gerenciamento das diferentes Unidades de Conservação e conseqüentemente até do manejo atribuído pela respectiva legislação de criação.

Exceção, ainda que parcial, a esta situação pode ser observada na categoria de manejo Parque Estadual, que dispõe de um Regulamento, aprovado pelo Decreto Estadual N^o 25.341/86, onde são detalhadas questões específicas relativas ao seu manejo, proteção, atendimento aos

propósitos que motivaram sua criação e ainda aos recursos eventualmente arrecadados. Mesmo assim o Decreto não atende a todas as necessidades de gerenciamento, por não contemplar alguns aspectos fundamentais, como o da regularização fundiária, presença de comunidades tradicionais, retorno direto dos recursos arrecadados e agilidade administrativa de um modo geral.

Como exemplo podemos citar os artigos 47 e 48 do referido Regulamento, sobretudo este último, o qual prevê que toda a renda resultante do exercício de atividades de uso indireto dos recursos dos Parques Estaduais deva ser recolhida ao Fundo Especial de Despesas do Instituto Florestal. Além do repasse para as Unidades de Conservação ser parcial, eles não podem ser utilizados em muitas das ações fundamentais voltadas à melhoria da proteção manejo e infra-estrutura para o uso público nas Unidades. Uso público este que muitas vezes implica em custos para a Unidade de Conservação que não são sequer cobertos pelo retorno da arrecadação.

Quanto as Estações Ecológicas estas apresentam apenas uma regulamentação federal, Lei Federal Nº 6.902/81, que apesar de apresentar algum detalhamento, assim como no caso dos Parques Estaduais, não atende a todas as suas necessidades, além de não contemplar formas de agilidade administrativa.

Considerando que as categorias Parques Estaduais e Estações Ecológicas concentram a grande maioria dos espaços especialmente protegidos na forma de Unidades de Conservação de uso indireto no Estado de São Paulo, somando aproximadamente 800.000 ha, é fundamental a revisão das legislações existentes, com vistas a torná-las adequadas as demandas atuais. O mesmo deve ser feito em relação as demais categorias de manejo como as Reservas Estaduais, Florestas Estaduais, Hortos Florestais e outras.

Outro aspecto legal que deve ser revisto, com o objetivo de se obter uma regulamentação adequada, diz respeito às áreas envoltórias das Unidades de Conservação. Atualmente estas áreas contam com uma Resolução de âmbito federal - Resolução CONAMA Nº 013, de 06/12/1990, que apresenta um conteúdo extremamente simplista e genérico, caracterizando ainda um instrumento frágil do ponto de vista legal, dificultando sua aplicação.

Do ponto de vista biológico as áreas envoltórias das Unidades de Conservação estão diretamente relacionadas a manutenção, equilíbrio, e perpetuidade dos diferentes elementos que compõem os ecossistemas abrigados pelas Unidades de Conservação, dessa forma as Unidades não podem ser consideradas como ilhas isoladas e auto-suficientes. A este respeito (MILLER, 1995) elaborou um trabalho, fundamentado em experiências realizadas com áreas protegidas em diversas partes do mundo, que resultou na abordagem de "bioregiões" como a melhor alternativa para a

integração das Unidades de Conservação com o desenvolvimento sócio-econômico regional, num convívio harmônico e vantajoso para os meios natural e antrópico.

Assim, a regulamentação das áreas envoltórias das Unidades de Conservação também representa uma importante questão a ser considerada no âmbito da adequação de toda a legislação relacionada às diferentes categorias de manejo de territórios especialmente protegidos.

9. Crítica às propostas da FGV e GTzinho

O estudo promovido pela FGV - versão março/97, apresenta-se bastante consistente e de forma geral contribui com muitos aspectos inovadores e modernizadores. Traz para o debate temas cruciais, como por exemplo a auto-sustentabilidade, que estiveram à margem dos processos na administração direta. Realiza criteriosa, oportuna e elucidativa análise da situação financeira. Não foi propósito inicial, mas deverá ser feita certamente a comparação com outras situações programáticas do orçamento no Estado. Da mesma forma positiva encontramos os "Aspectos Jurídicos", embora as premissas sejam insuficientes exatamente no campo da conservação ambiental e a DRPE não tenha tido a oportunidade de estar representada nas discussões para elaboração deste documento e muito menos ter internalizado este processo. É de uma discussão abrangente, fecunda e transparente na DRPE, com a participação efetiva dos Diretores de Parques, que se poderá emitir uma opinião mais conclusiva sobre a dicotomia Autarquia Especial *versus* Fundação Pública (de direito privado).

O exame do documento "Preliminares sobre a Reforma" do GTzinho, versão fev/97, permite verificar completo conhecimento do assunto pelos autores, assim como total coerência e agudeza nas análises e proposições, no tocante a "Justificativa", "Das Funções", "Pontos Positivos e Negativos da Nova Entidade Proposta". Discordamos da definição da Missão, pois entendemos o termo Biodiversidade mais apropriado e atual que recursos naturais e que este parece somente constar para abarcar as plantações exóticas. Propomos como Missão "Conservação da Biodiversidade e promoção do Desenvolvimento Sustentável", cuja definição já abrange pesquisa e outras atividades.

Não era propósito deste documento do GTzinho, certamente, por seu caráter preliminar, destrinchar mais a fundo a questão das linhas atuais de pesquisa e da pertinência ou não de o Estado continuar a explorar economicamente pinus e eucalipto. Mas estas questões e outras precisam ser enfrentadas, discutidas, solucionadas e explicitadas, sob pena de o novo órgão manter as mesmas distorções assinaladas e continuar pouco funcional e desarticulado (SIC).

Demonstração deste risco é o organograma proposto, sem espelhar o ótimo item “Das Funções”, que muda os nomes, mas mantém a mesma base estrutural e administrativa, no qual encontramos estancos ainda as “caixinhas” IG, IBt, DD/IF, DFEE, DRPE/DO, DAT, SCTC e DA’s, promovendo acomodações organizacionais e não apresentando a reformulação anunciada.

9.1. Da estrutura

A qualidade das análises da estrutura organizacional da CINP e Fundação Florestal não foi proporcionalmente acompanhada na formulação das propostas da FGV (1.997) e GTzinho (1997). O antigo “tripé” gerencial do Instituto Florestal adquire estrutura matricial e se perpetua nesta roupagem, em continuado prejuízo da conservação da natureza.

A fusão das Unidades de Conservação da DRPE e DFEE é equivocada e será desastrosa para a questão dos Parques e Estações Ecológicas, descaracterizando-os num agregado indistinto de unidades operacionais. Ambas as Divisões perdem suas características e o ganho gerencial é duvidoso, de imediato, pois, descentralizar ou regionalizar para administração de Parques deve ocorrer no sentido de dar e potencializar a autonomia e auto-suficiência para as Unidades de Conservação, com coordenações articulando-as administrativamente, e a médio e longo prazo, devido a seu previsível crescimento, pois um serviço de Parques em São Paulo poderá ter seu número de Unidades de Conservação triplicado ou ser maior ainda, para que ocorra efetiva proteção da biodiversidade.

DRPE e DFEE apenas aparentemente tem a mesma cultura gerencial. Um diretor da DFEE está preocupado mês a mês, por exemplo, com o recurso de adiantamento para comprar formicida e cupinicida para tratar suas plantações de pinus ou eucalipto, ou, ainda, principalmente, com o manejo dos talhões e a época de replantio. Um diretor da DRPE por seu lado, está preocupado com o mesmo recurso de adiantamento, mas para ter alimento e enviar guardas-parque em incursões para coibir palmiteiros e caçadores, ou, também, especialmente com a segurança e orientação dos visitantes.

A diferença entre gerenciar uma Unidade de Produção da DFEE ou uma Unidade de Conservação da DRPE surge marcadamente no envolvimento político regional. O Diretor da DFEE, via de regra, atua no sentido facilmente compreensível para qualquer doutrina desenvolvimentista, quando desmata para reflorestar e montar serrarias, gerando empregos e relações comerciais. O Diretor de Parque, atendendo a farta legislação que protege o patrimônio natural e em observância aos objetivos de manejo, é obrigado a contrariar interesses e dizer não às tentativas de invasão e “reforma agrária”, à especulação imobiliária, às práticas degradadoras de ocupantes, a projetos municipais que ameaçam o meio ambiente ou que não se coadunam com as diretrizes da Unidade, além de inúmeras outras

explorações dos recursos naturais. Cumprindo a lei, ao longo dos anos, sem o devido respaldo da instituição, e sem nunca terem tido capacitação específica, muitas vezes desautorizados por uma burocracia de gabinete em instâncias superiores, os Diretores são injustamente rotulados de autoritários, arrogantes ou intransigentes, por mais que procurem interlocução, pois se tornou praxe políticos locais fazerem forte pressão na Assembléia e no Palácio do Governo, atenuada após a edição da lei de Compensação Financeira, contra estes profissionais, bem como contra Diretores e técnicos do DEPRN.

São serviços aparentados, Florestal e de Parques, entrelaçados desde a origem num mesmo órgão, mas distintos na essência, contrastantes nos seus históricos de reflorestamento *versus* conservação integral da natureza e requerem diferentes posturas e prioridades gerenciais. Quando o comando do órgão ou setor estiver com predominância de técnicos com formação e experiência de um dos lados da produção ou conservação o outro estará relegado administrativa e financeiramente a um segundo plano. Este desvio ocorrerá mesmo que o órgão administre exclusivamente por projetos. O corpo funcional que estará elaborando os projetos, em função da filosofia de trabalho, terá maior inclinação e sensibilidade para a produção ou para a conservação da natureza. Esta disputa gerencial poderá ser superada se aliada a administração por projetos ocorrer a devida contemplação no organograma, distinguindo atribuições e funções, com as respectivas diretrizes estabelecidas.

9.2. Das funções básicas

As funções básicas estipuladas não atendem ao que é efetivamente básico no gerenciamento de uma Unidade de Conservação da Natureza, e não correspondem, portanto, aos seus programas básicos necessários para atender os objetivos de manejo de áreas naturais especialmente protegidas.

Considerando as unidades de Conservação paulistas, brasileiras ou de outras nações, em diversas categorias de manejo, podemos destacar como funções básicas igualmente mínimas e vitais para uma intendência da natureza, as cinco listadas abaixo, variando a ordem de importância, os ecossistemas abrangidos, a dimensão da Unidade, as condições políticas e econômicas, as diretrizes governamentais e o estado de regularização fundiária e implantação

- administração, finanças e comercialização;
- incentivo à pesquisa conservacionista e monitoramento ambiental;
- interpretação, educação e vivência ambiental;
- extensão e interação sócio/ambiental;
- proteção/fiscalização.

Para as Unidades da DFEE:

- pesquisa e inventariamento florestal;
- produção e manejo florestal.

Em comum e de caráter básico as duas Divisões deveriam possuir além dos seus programas básicos, os de recuperação de ambientes naturais (áreas degradadas) e proteção da vida silvestre.

A conservação, devidamente qualificada como ambiental ou da natureza, para que não se converta em mero exercício de semântica, precisa ser promovida nos Parques e em outras áreas protegidas com as funções/programas básicos acima citados.

A pesquisa, sem atributo, também não tem significado para o gerenciamento das Unidades de Conservação e, portanto, não constitui função básica. Pesquisa é instrumental, suporte, seja básica ou aplicada, para o planejamento ambiental ou a produção florestal de uma Unidade. A atividade de pesquisa pressupõe a definição de uma área tecnológica ou científica. Do ponto de vista gerencial requer diretrizes para administração, a fim de que atenda a missão primordial do órgão, a conservação da natureza. É objetivo de manejo básico, essencial em algumas categorias, mas é secundária na rotina operacional.

A comercialização é outra atividade, embora cada vez mais decisiva para a perpetuidade das áreas em função da necessidade de captação de recursos e implementação da sustentabilidade, com características díspares para a DFEE e DRPE, que se enquadra melhor como um sub-programa administrativo. As Unidades de Conservação de uso indireto terão até no máximo 5% ou 3% de suas áreas sujeitas a modificações e passíveis de algum tipo de exploração, segundo as discussões efetuadas para o estabelecimento de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O território antropizado ou autorizado para uso comercial é diminuto, embora possa proporcionar arrecadações expressivas.

No entanto, é quando aquilatamos a execução administrativa de um diretor de Unidade de Conservação e de sua eventual equipe técnica (...), obrigado a ser multidisciplinar em conhecimentos técnicos em geral, noções jurídicas, estratégias de proteção e fiscalização do patrimônio natural, estudos e pesquisas de campo, proteção da vida silvestre, administração de recursos humanos e outros aspectos, monitoramento ambiental, extensão e interação sócio-ambiental, políticas públicas, arquitetura e paisagismo, recuperação de áreas degradadas, e ainda a guardar capacidade e energia para promover educação ambiental e dar orientação e segurança a visitantes, que verificamos ser a comercialização parte essencial mas não operacionalização preponderante numa Unidade de Conservação da natureza. É mais harmônico e eficiente que seja um programa básico entre

as diretorias, com a correspondente ramificação matricial nas Unidades de Conservação.

Pelo exposto nota-se que as duas propostas aqui analisadas não contemplam devidamente o tratamento das questões primordiais relativas a administração e manejo de Unidades sob administração do Instituto Florestal, sejam elas voltadas à produção ou à conservação.

As propostas repetem modelos que historicamente tem se mostrado insuficientes para atenderem as expectativas e demandas técnico-administrativas das missões institucionais e, conseqüentemente, da sociedade.

9.3. Da transição atual

A reformulação em vigor, fundindo DFEE/DRPE e criando regionais com *status* de Diretorias, apesar do seu caráter experimental e transitório até a prevista concretização da fusão CINP/FF, traz o risco do desmantelamento, desmotivação e distorção da história da DRPE num momento de dificuldades das gerencias de Unidades de Conservação na ponta da linha e orienta no sentido oposto ao da formulação de um **Serviço Estadual de Parques**. Em São Paulo existe uma rede de Unidades de Conservação e não um Sistema (BRITO, 1995), que, agora imiscuidas com as unidades de Produção, descaracterizam de vez as categorias de manejo. A estrutura atual diminui a participação dos diretores de Unidades de Conservação e o intercâmbio entre eles, cria mais uma instância ao invés de fortalecer decididamente a direção da Unidade de Conservação e reúne uma burocracia técnica para providenciar decisões isoladas da execução. Rompe-se a organicidade e inviabiliza-se a estrutura matricial a curto prazo. Perde-se a oportunidade de a DRPE vir a constituir a base modelar para um órgão de Parques renovado gerencialmente e com alto grau de autonomia administrativa e financeira.

Tendo deixado a direção da DRPE há pouco tempo, devemos ética e naturalmente dar créditos e aguardar resultados desta nova experiência, mas conscientemente nos sentimos obrigados a registrar os impasses e depleções que prevemos, inclusive para alertar que se dê um corte de fato radical na questão dos Parques, com a respectiva correção de rota ainda nesta gestão da SMA.

10. Considerações finais

"... a public park or pleasuring-ground for the benefit and enjoyment of the people." Termo de fundação do Yellowstone National Park - 1.872.

Todas as nações do mundo estão se apercebendo, ou serão compelidas a isto, que, além das riquezas materiais e culturais, seu

patrimônio é constituído também de riqueza biológica. Muitas tomam há algum tempo, severas e profícuas medidas para proteger sua biodiversidade.

Dentre todos os mecanismos para preservar a biodiversidade o mais efetivo é o de proteger *in natura* o patrimônio de fauna e flora, vale dizer *in situ* de extensas áreas naturais constituídas por Unidades de Conservação, ordenadas num Sistema.

O marco da conservação da biodiversidade, em escala mundial, é o da fundação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1.872, nos Estados Unidos, quando se procurou preservar valores morais, espirituais e cênicos, herança histórica e vida selvagem, assegurando a área natural protegida para o benefício e desfrute do povo, das gerações futuras.

Os conceitos e os sistemas foram se aperfeiçoando e consolidando neste século. A evolução cultural passou a compreensão de que uma grande queda de cachoeira não seria necessariamente melhor utilizada para obtenção de energia elétrica, mas sim como motivo de beleza e inspiração, fonte de vida. As paisagens e a vida selvagem, a busca da natureza protegida, revigoravam o ser humano exausto e entediado das metrópoles.

Até atingir os conceitos mais atuais de conservação ambiental, pressupondo proteção da biodiversidade e desenvolvimento sustentável, os serviços de Parques e Florestais se confundiram, mas diferentemente dos E.U.A., por exemplo, onde existem florestas nativas de pinheiros e a caracterização destes serviços ocorreu com certa naturalidade, em São Paulo e no Brasil o reflorestamento implicou em sérios e talvez irreparáveis danos à biodiversidade. O manejo das florestas tropicais, que são extremamente complexas e não são uniformes, requer um conhecimento do qual ainda não dispomos e sua substituição por exóticas tem sido desastrosa (DEAN, 1996). O Serviço Florestal Paulista louvou em Simpósio (1.961) o uso de correntões para destruir e remover as matas de cerrado, que hoje o PROBIO da SMA lamenta restar em estado crítico de pequenos fragmentos, levando-o a elaborar as bases para sua conservação, vale dizer salvação e restauração. A prevalência da cultura do reflorestamento condenou *habitats* naturais.

A política oficial de eucalipto e pinocultura não salvou as florestas do interior. Os ideais de Loëfgren não foram seguidos de forma contínua, fiel e profícuo. Navarro de Andrade auxiliou a preservação da natureza possivelmente mais na formulação do Código Florestal de 1.934 do que com todo o sucesso de projetos com eucalipto. Nas regiões em que o Instituto Florestal tem distribuídas suas Unidades de Produção a devastação de florestas foi brutal, existindo apenas fragmentos de estabilidade genética e ecológica improvável. É um falso corolário afirmar que a cultura de exóticas resguarda a vegetação nativa. Apenas a criação do Serviço de Parques poderia ter salvo extensas florestas nativas para usufruto do povo no interior do Estado e estabelecido uma eficiente política de preservação da natureza.

Em meados dos anos 70 dois pesquisadores do Instituto Florestal (VICTOR & CASTILHO, 1.975) redigiram documento propondo a autarquização do órgão e dez políticas, com horizonte para o ano 2.000, incluindo a preservacionista, e estabelecendo a necessidade de o comércio de madeira e resina reverter para a conservação dos remanescentes de nativas. Os temas principais continuam sem solução e houve retrocesso se considerarmos a imensa perda do patrimônio natural no Estado.

Assim como adotamos a tônica de abrir a Instituição para participação do maior espectro possível de atores sociais, marca desta gestão da SMA, entendemos que os técnicos e diretores de Parque precisam ter a oportunidade, em sua instância, de discutir amplamente e opinar sobre o destino do órgão enquanto autarquia especial ou fundação pública.

A questão de o Estado manter ou não pesquisa e produção florestal merece discussões próprias em interface com a Secretaria da Agricultura e universidades. O reflorestamento de grandes extensões em São Paulo e inovações tecnológicas, serão parte importante de uma estratégia maior para o desenvolvimento ambiental sustentável. Definida a manutenção da exploração florestal no novo órgão B, será necessário estipular com que índices exatos, projetos e por quais mecanismos doravante contribuirá de fato para a preservação da natureza.

É impensável no momento, do ponto de vista financeiro, que tais dependências de produção e comercialização de madeira e resina sejam privatizadas, embora estas funções não sejam indelegáveis do Estado. Há muito de patrimônio natural, florestal e cultural para ser preservado nestas Unidades. Algumas como as Estações Experimentais de Casa Branca e Mogi-Mirim, engolfadas pela expansão urbana, possivelmente devam ser trocadas ou entregues para as Prefeituras criarem Parques Ecológicos ou ainda, transformadas em Hortos Florestais para o lazer público. Criadas como estratégia de defesa perante a reforma agrária pretendida para ocupar áreas naturais das Unidades de Produção nos anos 80, as pequenas Estações Ecológicas do interior, contíguas a estas mesmas unidades florestais, requerem projetos de lei propondo integração numa única unidade, com categoria de manejo a ser determinada, vindo a ser estabelecidas como zona de *status* intangível. É imperativo que sejam distinguidas unidades e diretrizes de produção das de conservação e tratado cada assunto com a importância requerida, para serem integrados programaticamente.

Cada caso de Unidade de Produção precisaria ser estudado e equacionado no cenário favorável do IF e a FF deterem o 6º. posto na produtividade florestal no Estado e poderem servir como reguladores de estoque e orientadores de política florestal. Para tanto decisões internas e a própria política florestal precisam ser estabelecidas de forma devidamente conceituada. Os planos de "Manejo Integrado", apesar de inovarem na abordagem gerencial e na temática conservacionista, não resolveram a questão da categorização destas Unidades num sistema de manejo próprio

e, portanto, mantiveram o antinômio produção x conservação. Há muito a sanear e definir conceitualmente. É irônico que se tenha levado a sério que a manutenção das florestas exóticas fossem tratadas como “resíduos” ou subproduto da pesquisa. A produção e comercialização precisam ser revistas e impulsionadas para aplicarem e cumprirem claramente maior função social no órgão B.

Quanto a pesquisa em si, são os próprios pesquisadores que precisam apresentar sua reformulação. O pesquisador individualmente é avaliado por suas publicações e citações obtidas, desta forma recebendo reconhecimento e divulgação. Trata-se para a Instituição, no entanto, do conjunto das atividades de pesquisa e das linhas de pesquisa adotadas que atendam fundamentalmente sua missão. Por isto a missão precisa ser discutida até a exaustão, independentemente do corpo funcional que se formou até o presente momento e pairando acima de alegações inconsistentes e planos setorizados ou personalizados. A missão não corresponderá ao que somos no momento, mas ao que deveremos ser. Pretendendo cuidar da vida silvestre e resgatar nossa omissão neste campo precisaremos, por exemplo, de veterinários atuando conosco e certamente isto altera o corpo funcional e atende a missão conservacionista.

A produção florestal assumida pelo órgão B, em função de análises econômicas ou política ambiental, precisa ter sua caracterização e diretrizes específicas. O mascaramento e o imbricamento artificial com a conservação ambiental estrita tem prejudicado a ambos, como se comprova há muito tempo na depleção contínua e gradativa da DRPE e DFEE, assim como o Instituto Florestal e a Fundação Florestal, enfrentaram surtos de paralisação e ameaças de estagnação e falência. A fusão CINP/FF possivelmente é o equacionamento de uma grande e definitiva solução, por isso mesmo merecendo todos os nossos cuidados e reflexões.

Nas análises econômicas é preciso verificar a destinação de recursos para a proteção da biodiversidade no orçamento do Estado, em relação aos demais programas, para defesa e formulação de proposta compatível com sua importância perante a sociedade paulista e, cumpre destacar, a humanidade. Concretizada a contemplação, teríamos o fato extraordinário de um orçamento de Estado sendo relevante com um Patrimônio da Humanidade, uma questão de cidadania e riqueza biológica preservada para as gerações futuras. A questão ambiental terá obtido pertinência em comparação com verbas de propaganda de estatais que detém monopólio de serviços, para citar um exemplo enfático, ou com outras prioridades orçamentárias. Um patamar mínimo para manutenção dos Parques e outras áreas naturais precisa ser assegurado, possivelmente recebendo alíquota de ICMs Ecológico, a partir do qual pode ser potencializada a geração de recursos nas Unidades de Conservação, visando seu desenvolvimento e sustentabilidade. Deve ser estudado um Fundo de Fomento de Unidades de Conservação.

Ao refletirmos sobre a regionalização para o órgão B, ou para a própria SMA, é ilustrativo observarmos a problemática enfrentada atualmente pelo IBAMA no âmbito federal. A sua Diretoria de Ecossistemas - DIREC, semelhante a um Serviço Nacional de Parques, e seu respectivo Departamento de Unidades de Conservação - DEUC, equivalente a nossa DRPE, esbarram numa enorme burocracia e em etapas administrativas desnecessárias nas superintendências estaduais - SUPES, por sua vez ocupadas com um leque complexo de responsabilidades, para interligar-se com seus Diretores de Parques e manter um fluxo de trabalhos, sendo obrigados, em prol da racionalidade, eficiência e defesa do Patrimônio Público Natural, a criarem mecanismos gerenciais paralelos informais.

São muitos os exemplos históricos no Brasil em que Diretores de Unidades de Conservação foram exonerados por atuarem em defesa do meio ambiente. É sempre bom lembrar que sobre um Diretor de Parque pesa uma imensa responsabilidade pelo Patrimônio Natural da Unidade e pela administração dos serviços oferecidos, assim como deve estar concebendo sua atuação em termos bioregionais. Precisa, para tanto, estar dotado de uma grande autonomia e contar com estreita e firme confiança de sua chefia imediata e da Direção Geral. Se estiver respondendo a uma Direção Regional, que envolve várias temáticas e onde os componentes políticos oferecem maior pressão, além deste escritório poder ter sido convertido em escritório político e isto preponderar, as prioridades do Diretor estarão sujeitas a um volumoso fluxo de assuntos díspares e, provavelmente, se tiver a situação adversa de chefias pusilânimes, despreparadas do conhecimento específico de Parques ou comprometidas com alguma tendência política, deverá enfrentar sérios problemas que inviabilizarão sua gestão. No entanto, dentro de um serviço de Parques desenvolvido e consolidado a execução das atividades tenderá a ser sempre positiva.

A partir deste ponto os Diretores poderão participar e influir diretamente nas questões maiores de definição de um Sistema de Unidades de Conservação, de ponderar a opção pelo serviço institucionalizado trazer o retorno da extensão repaginada para ambiental, do estabelecimento de metodologias e exercícios para conhecimento e mapeamento das espécies e *habitats*, de estudar a representatividade dos ecossistemas no Estado, de alteração e renovação do regulamento de Parques, de adoção de formas administrativas mais atuais, flexíveis e detalhadas, mudando os tipos de zoneamento e criando microzoneamento para atividades sócio-ambientais e outras zonas que sofrem interferência humana, de criação do plano de carreira do administrador de recursos naturais, do estabelecimento de multas e outros mecanismos para ação e resultados consequentes da fiscalização, e de muitas outras que darão estrutura e operacionalização a um efetivo Serviço de Parques.

É preciso na verdade mudar toda a cultura no gerenciamento das Unidades de Conservação e dar a participação, organicidade e transparência que são expectativas permanentes dos Diretores e técnicos de Parques.

Participação na peça orçamentária, bem como na sua execução, abertura da “caixa-preta” dos recursos com apresentação de balancetes trimestrais, participação na priorização e definição de projetos para destinação de recursos, são tópicos que deveriam ir ao encontro destes profissionais e não elementos centralizados, sem propagação e restritos a grupos que se alternam no poder. A gerência geral precisa adotar um programa de qualidade total, como faz a iniciativa privada nos seus empreendimentos modernos, de maior sucesso e produtividade, através do qual gradativa e organicamente todos os funcionários tem participação efetiva e se integram nos processos principais da Instituição.

Os Parques e as demais áreas naturais estritamente protegidas precisam ser ampliados, organizados e consolidados num Sistema Estadual de Unidades de Conservação, compreendendo o amplo e necessário leque de categorias de manejo. A criação de um sistema de Unidades de Conservação é inerente a criação de um exclusivo Serviço de Parques e outras áreas naturais de protegidas.

Os gerentes de Parques em São Paulo, trabalharão exclusivamente com diversos *habitats* naturais. O meio marinho deverá estar inserido verdadeiramente em suas preocupações e atividades. Do jardim de enguias em Alcatrazes, às miríades de seres marinhos, ao sagui-da-serra ou ao mico-leão-preto nas florestas, ou à onça-pintada, variedade palustris na barranca do Rio Paraná, o seu universo estará absolutamente enriquecido de fauna, flora e ambientes. O órgão adequado para tal gerenciamento da biodiversidade, promovendo extensão ambiental, é o **Serviço Estadual de Parques**, estruturado e modernizado.

Não temos noção precisa da biodiversidade em São Paulo. A ciência nos fornece bons indicadores, mas o trabalho de conhecimento permanece numa fase inicial. Aves que constituem um bom exemplo para referência, atingem o registro extremamente significativo de mais de 800 espécies atualmente catalogadas no Estado de São Paulo, correspondendo a quase a metade do número existente no Brasil, superior a Costa Rica que conta com cerca de 700 e possuindo mais que o dobro de toda a Península Ibérica, com cerca de 350, mas os estudos de campo deste grupo são praticamente recentes e há muito para pesquisar de sua biologia comportamental, o que implicará em revisão da sistemática. Por outro lado, não sabemos também o que deixamos deteriorar da diversidade genética e das espécies através da destruição de *habitats* naturais. Nossos descendentes terão esta perda e degradação a lamentar, mas podemos ainda salvar para as próximas gerações uma considerável riqueza biológica para ser estudada, protegida, explorada e usufruída pelo espírito humano. Não são outras as prerrogativas e execuções de um Serviço de Parques.

11. Relação de anexos

- Serviço Estadual de Parques - SEP (Estrutura Básica Geral)
Organograma - Articulação I

- Serviço Estadual de Parques(Estrutura Gerencial com 09 Coordenações Regionais e 06 Programas Básicos)
Organograma - Articulação II

- Serviço Estadual de Parques (48 Unidades de Conservação da Natureza)
Organograma - Articulação III

- Órgão B - Fusão CINP/FF (Estrutura Básica Geral)
Organograma - Articulação IV

- Órgão B - Fusão CINP/FF (Estrutura Gerencial com 08 Programas Básicos)
Organograma - Articulação V

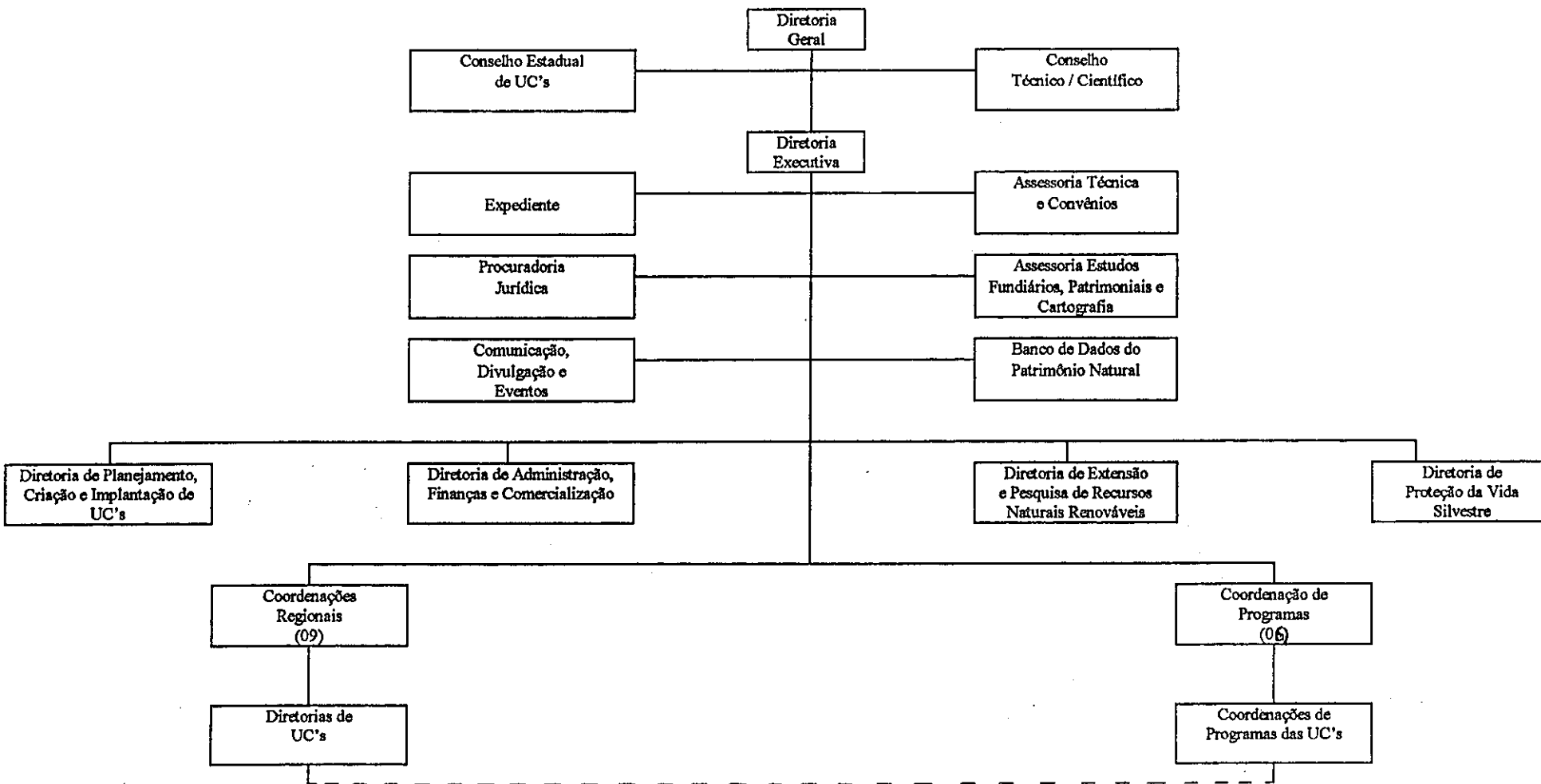
- Quadro I - Matriz das Categorias de Manejo de Áreas Protegidas e dos Objetivos de Manejo- IUCN/WCMC - 1994

- Quadro II - Matriz das Unidades Paulistas e das Categorias de Manejo por Responsabilidade Administrativa - Baseado em IUCN/WCMC - 1994

- Quadro III - Matriz das Categorias de Manejo de Áreas Protegidas e dos Objetivos de Manejo em São Paulo; Adaptado IUCN/WCMC - 1994

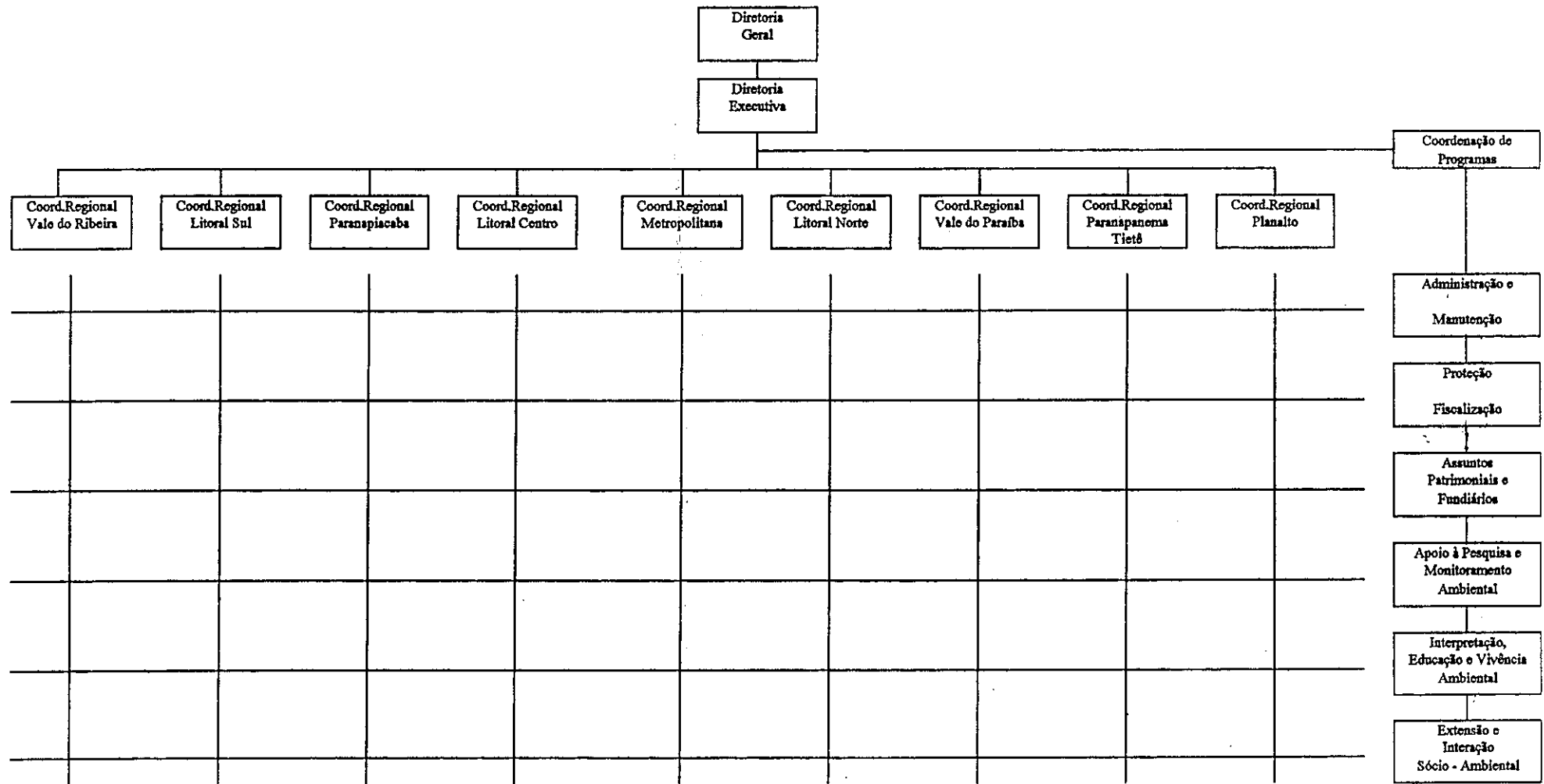
- Estações Ecológicas Paulistas - Dependências IF - set/95

Serviço Estadual de Parques - SEP
(Estrutura Básica Geral)

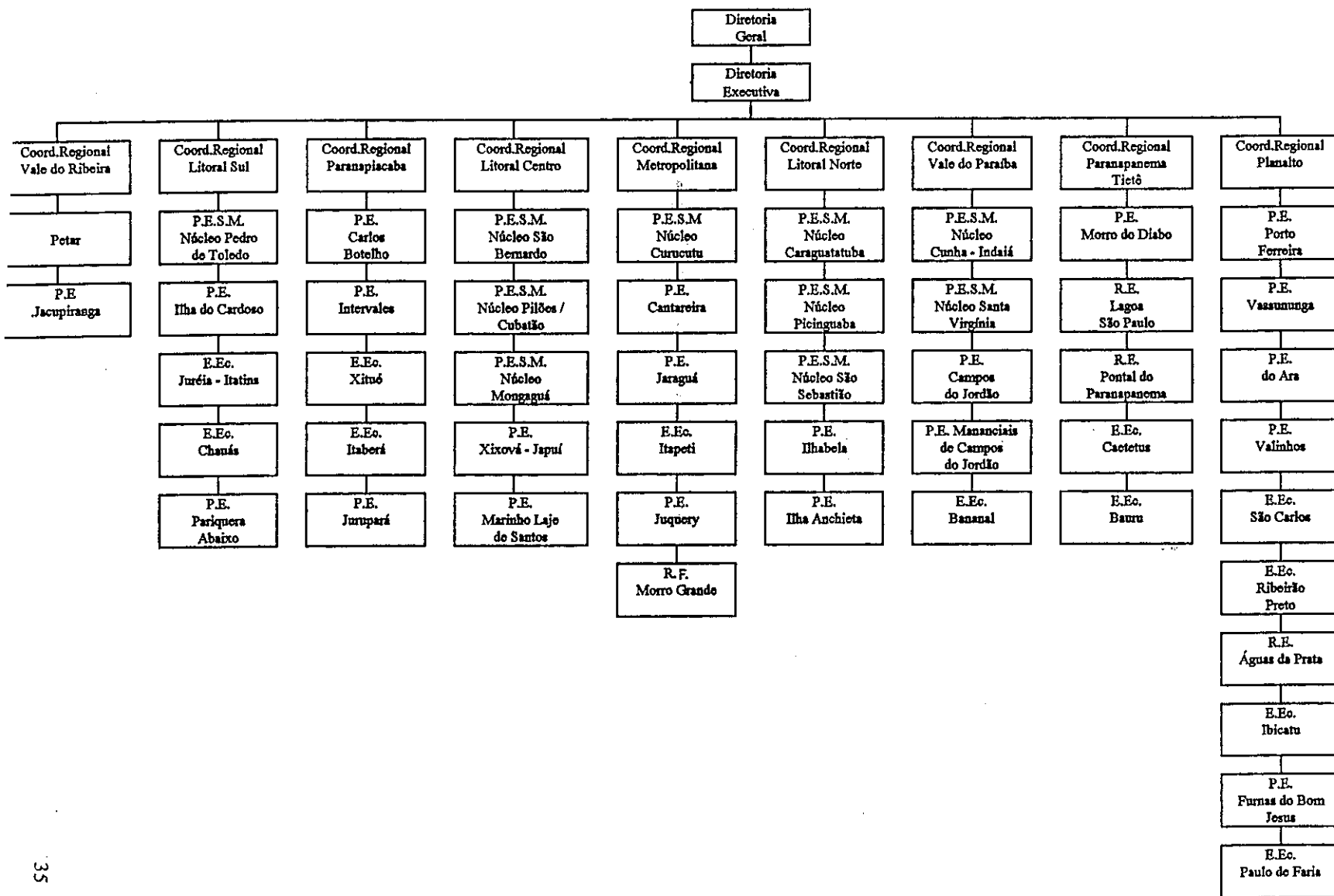


Organograma - Articulação I
Maio/97

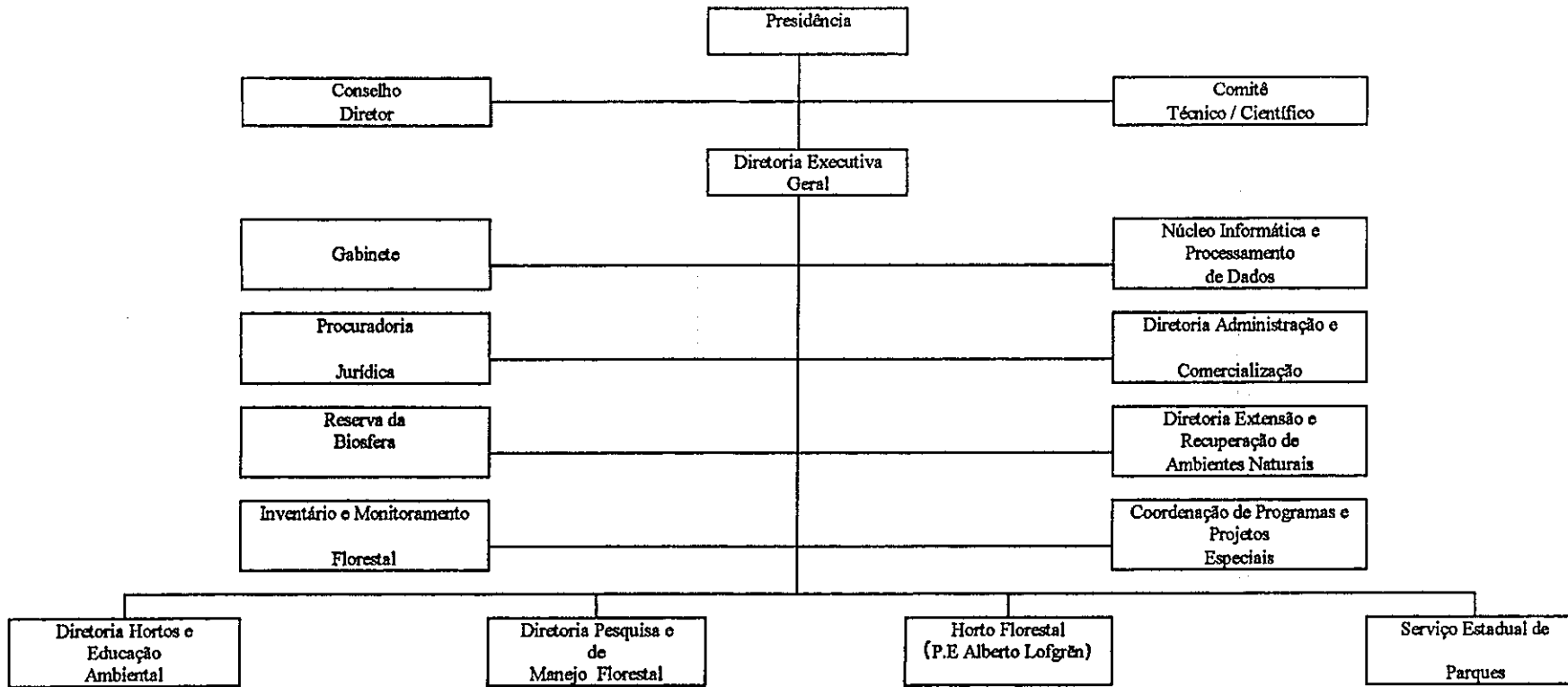
Serviço Estadual de Parques - SEP
 (Estrutura Gerencial com 09 Coordenações Regionais e 06 Programas Básicos)



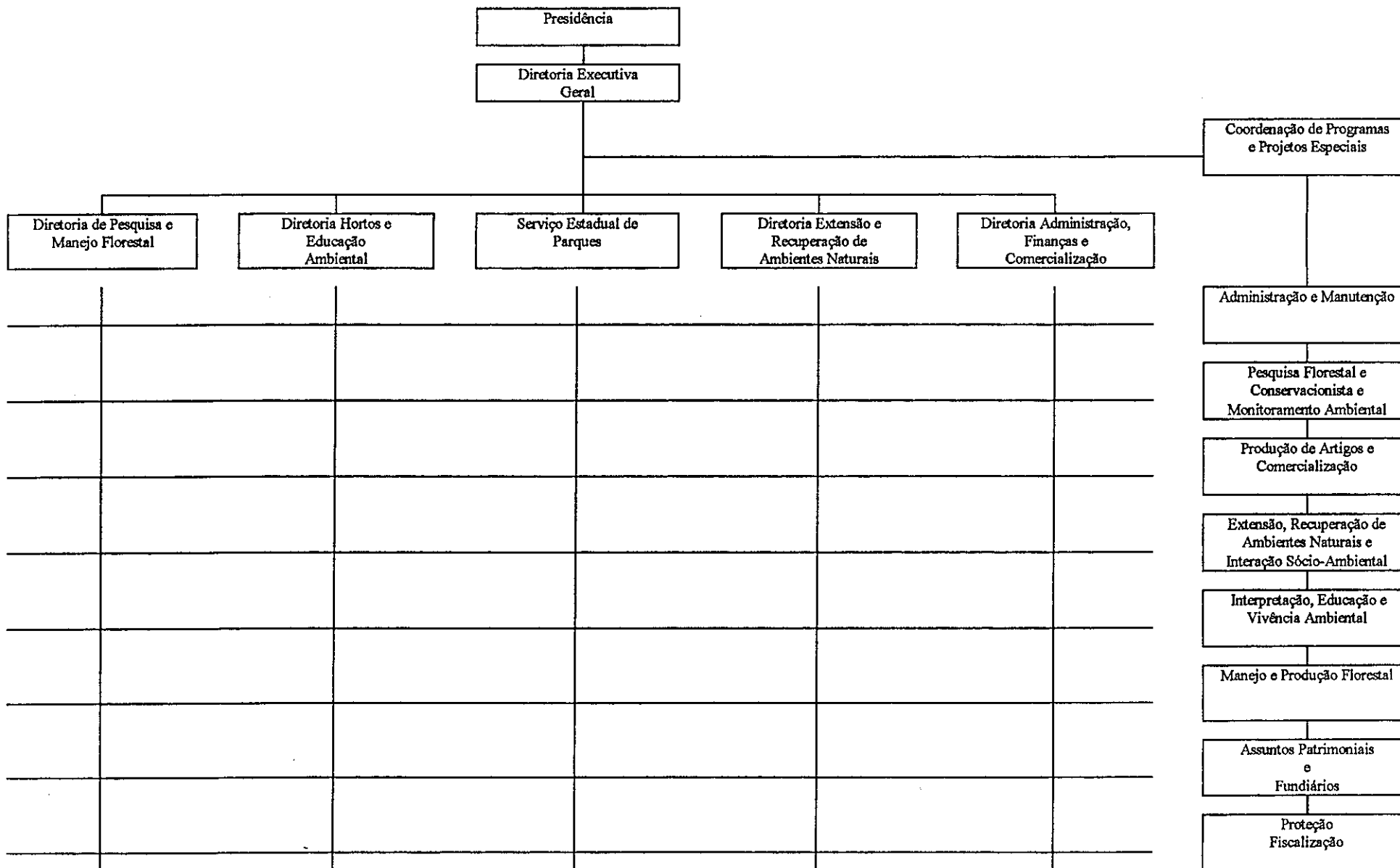
Serviço Estadual de Parques - SEP
(48 Unidades de Conservação da Natureza)



Órgão B - Fusão CINP / F.F.
(Estrutura Básica Geral)



Organograma - Articulação IV
Maio / 97



Organograma - Articulação V
Maio/97

Quadro I - Matriz das Categorias de Manejo de Áreas Protegidas e dos Objetivos de Manejo IUCN / WCMC - 1994

Objetivos de Manejo \ Categorias de Manejo	Proteção Integral		Conservação de Ecossistemas e Turismo	Conservação das Características Naturais	Conservação através de Manejo Ativo	Conservação de Paisagens Terrestres e Marinhas e Recreação	Utilização Sustentável dos Ecossistemas Naturais
	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
1- Investigação Científica	A	C	B	B	B	B	C
2- Proteção de Zonas Silvestres	B	A	B	C	C	-	B
3- Preservação das Espécies e da Diversidade Genética	A	B	A	A	A	B	A
4- Manutenção dos Serviços Ambientais	B	A	A	-	A	B	A
5- Proteção de Características Naturais e Culturais Específicas	-	-	B	A	C	A	C
6- Turismo e Recreação	-	B	A	A	C	A	C
7- Educação	-	-	B	B	B	B	C
8- Utilização Sustentável dos Recursos Derivados de Ecossist. Naturais	-	C	C	-	B	B	A
9- Manutenção dos Atributos Culturais e Tradicionais	-	-	-	-	-	A	B

Chave de Classificação:

- A- Objetivo Principal
- B- Objetivo Secundário
- C- Objetivo Potencialmente Aplicável
- Não Aplicável

Quadro II - Matriz das Unidades de Conservação Paulistas, Existentes e Propostas, e das Categorias de Manejo por Responsabilidade Administrativa – Baseado em IUCN/WCMC - 1994

Categorias de Manejo / Responsabilidade Adm.	Proteção Integral		Conservação de Ecossistemas e Turismo	Conservação das Características Naturais	Conservação através de Manejo Ativo	Conservação de Paisagens Terrestres e Marinhas e Recreação	Utilização Sustentável dos Ecossistemas Naturais *
	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
SMA (existentes)		Estação Ecológica	Parque Estadual	Reserva Estadual; ARIE	Reserva Indígena	APA	
Outras Secretarias Estaduais, CONDEPHAAT, Universidades	Estação Biológica; Reserva Biológica			Reserva Florestal ; ASPE; ANT			
IBAMA e FUNAI		Estação Ecológica	Parque Nacional	ARIE; ASPE	Reserva Indígena	APA	Floresta Nacional*
Particular-Regularização Federal				RPPN			
SMA (propostas)	Refúgio da Vida Silvestre	Reserva Natural Estrita	Reserva Ecológica	Reserva Natural; Monumento Natural	Reserva Natural Manejada		Floresta Natural
Particular (proposta) Regularização Estadual				Refúgio Particular de Vida Silvestre			

*Diversas Unidades paulistas como Estação Experimental, Floresta Estadual, Horto e Viveiro Florestal, Jardim Botânico, Parque Ecológico e Jardim Zoológico não podem ser incluídas nesta categoria mais maleável, pois não cumprem o requisito de possuir dois terços da área em estado natural, caracterizando-se como Unidades de Produção com finalidade econômica ou como área de lazer, mas algumas poderão conquistar este status mediante plano de recuperação das áreas de preservação permanente e da Reserva Legal. Neste sentido Estação Experimental e Floresta Estadual seriam convertidas em Floresta Natural. Ainda assim permanece a contradição de a produção ocorrer em função do plantio de exóticas, principalmente pinus e eucalipto, sendo talvez mais conveniente caracterizar e criar um Sistema de Unidades de Manejo Florestal.

** Para abrangência maior da realidade propõe-se para discussão outros dois tipos: Estação Ecológica Estrita e Parque Natural em I a .

Quadro III - Matriz das Categorias de Manejo de Áreas Protegidas e dos Objetivos de Manejo em São Paulo
***Adaptado de IUCN / WCMC - 1994**

Objetivos de Manejo \ Categorias de Manejo	Proteção Integral		Conservação de Ecossistemas e Turismo	Conservação das Características Naturais	Conservação através de Manejo Ativo	Conservação de Paisagens Terrestres e Marinhas e Recreação	Utilização Sustentável dos Ecossistemas Naturais
	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
1- Investigação Científica	A	B*	B	B	B	B	C
2- Proteção de Zonas Silvestres	B	A	B	C	C	C*	B
3- Preservação das Espécies e da Diversidade Genética	A	B	A	A	A	B	A
4- Manutenção dos Serviços Ambientais	B	A	A	C*	A	B	A
5- Proteção de Características Naturais e Culturais Específicas	-	C*	B	A	B*	A	C
6- Turismo e Recreação	-	C*	A	A	C	A	C
7- Educação	-	B*	B	B	B	B	C
8- Utilização Sustentável dos Recursos Derivados de Ecossist. Naturais	-	C	C	-	B	B	A
9- Manutenção dos Ambientes Culturais e Tradicionais	-	-	-	-	C*	A	B

Chave de Classificação:

- A- Objetivo Principal
- B- Objetivo Secundário
- C- Objetivo Potencialmente Aplicável
- Não Aplicável

* Alterada apenas a classificação de Ib em 1, 5, 6 e 7, de III em 4, de IV em 5 e 9, e de V em C.

**ESTAÇÕES ECOLÓGICAS PAULISTAS
DEPENDÊNCIAS IF - SET/95**

Nº	DENOMINAÇÃO	DECRETO/LEI CRIAÇÃO	ÁREA (ha)	FORMAÇÃO VEGETAL EXISTENTE	DIVISÃO O RESP.	MUNICÍPIO	DEPENDÊNCIA CONTIGUA	ÁREA (ha)	ANO DE CRIAÇÃO	VEGETAÇÃO ATUAL
01	Paulo de Faria	Dec. 17.724 23.09.81	435,73	Mata Atlântica (floresta tropical semidecídua)	DFEE	Paulo de Faria	-	-	-	-
02	Jataí	Dec. 18.997 15.06.82	4.532,18	Cerrado	DFEE	Luiz Antonio	E.Ex. Luiz Antonio	6.267,73	1959	reflorestamento e cerrado
03	Itirapina	Dec. 22.335 07.06.84	2.300,00	Campo cerrado	DFEE	Itirapina	E.Ex. Itirapina	3.212,81	1957	reflorestamento
04	Moji-Guaçu	Dec. 22.336 07.06.84	980,71	Cerrado	DFEE	Moji-Guaçu	E.Ex. Moji -Guaçu	2.706,28	1942	reflorestamento
05	Santa Bárbara	Dec. 22.337 07.06.84	2.712,00	Mata Atlântica (Mata ciliar), campo, cerrado e reflorestamento	DFEE	Águas de Santa Bárbara	F.E.Sta.B. Rio Pardo	3.979,88	1961/1964	reflorestamento
06	Ribeirão Preto	Dec. 22.691 13.09.84	154,16	Mata Atlântica (floresta tropical semidecídua)	DRPE	Ribeirão Preto	-	-	-	-
07	Angatuba	Dec. 23.790 13.08.85	1.394,15	Mata Atlântica (floresta tropical pluvial), cerrado e reflorestamento	DFEE	Angatuba	F.E. Angatuba	1.196,21	1965	reflorestamento
08	Itapeva	Dec. 23.791 13.08.85	106,77	Cerrado	DFEE	Itapeva	E.Ex. Itapeva	1.827,61	1949	reflorestamento
09	Santa Maria	Dec. 23.792 13.08.85	113,05	Mata Atlântica (floresta tropical semidecídua), cerrado	DFEE	São Simão	E.Ex. São Simão	2.637,33	1959	reflorestamento
10	Juréia - Itatins	Dec. 24.646 20.01.86 - Lei 5649 28.04.87	79.830,00	Mata Atlântica (floresta tropical pluvial de encosta e de planície, manguezal, restinga, praia arenosa e costão rochoso)	DRPE	Iguape, Miracatu, Itariri, Peruibe	-	-	-	-
11	Caetetus	Dec. 26.718 06.02.87	2.178,84	Mata Atlântica (floresta tropical semidecídua)	DFEE	Galia, Alvinlândia	-	-	-	-
12	Dos Chanás	Dec. 26.719 06.02.87	2.699,60	Mata Atlântica (floresta tropical pluvial e floresta paludosa)	DRPE	Iguape	-	-	-	-
13	Bananal	Dec. 26.890 12.03.87	884,00	Mata Atlântica (floresta tropical pluvial)	DRPE	Bananal	-	-	-	-
14	Bauru	Dec. 26.890 12.03.87	287,90	Mata Atlântica (floresta tropical semidecídua)	DFEE	Bauru	-	-	-	-
15	Ibicatu	Dec. 26.890 12.03.87	76,40	Mata Atlântica (floresta tropical semidecídua)	DFEE	Piracicaba	-	-	-	-
16	Itaberá	Dec. 26.890 12.03.87	180,90	Mata Atlântica (floresta tropical pluvial)	DFEE	Itaberá	-	-	-	-
17	Itapeti	Dec. 26.890 12.03.87	89,47	Mata Atlântica (floresta tropical pluvial)	DRPE	Mogi das Cruzes	-	-	-	-

**ESTAÇÕES ECOLÓGICAS PAULISTAS
DEPENDÊNCIAS IF - SET/95**

Nº	DENOMINAÇÃO	DECRETO/LEI CRIAÇÃO	ÁREA (ha)	FORMAÇÃO VEGETAL EXISTENTE	DIVISA O RESP.	MUNICÍPIO	DEPENDÊNCIA CONTIGUA	ÁREA (ha)	ANO DE CRIAÇÃO	VEGETAÇÃO ATUAL
18	São Carlos	Dec. 26.890 12.03.87	75,26	Mata Atlântica (florestal tropical semidecídua)	DFEE	São Carlos	-	-	-	-
19	Valinhos	Dec. 26.890 12.03.87	16,94	Mata Atlântica (floresta tropical semidecídua)	DRPE	Valinhos	-	-	-	-
20	Xitné	Dec. 26.890 12.03.87	3.095,17	Mata Atlântica (floresta tropical pluvial)	DRPE	Ribeirão Grande	-	-	-	-
21	Assis	Dec. 26.890 12.03.87	1.312,38	Cerrado	DFEE	Assis	E.Ex. Assis	3.167,62	1965/1986	reflorestamento
22	Paranapanema	Dec. 26.890 12.03.87	635,00	Floresta Latifoliada Semidecídua	DFEE	Paranapanema	F.E. Paranapanema	1.547,84	-	reflorestamento

12. Bibliografia de referência

BENJAMIN, A. H. - 1996 - A Proteção do Meio Ambiente nos Países menos Desenvolvidos: O caso da América Latina. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, p.83-105.

BRITO, M. C. de - 1995 - Unidades de Conservação: Intenções e resultados. Dissertação de Mestrado apresentada à Fac. de Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP. 302p.

CENTER FOR MARINE CONSERVATION (IUCN/WWF) - 1993 - Global Marine Biological Diversity. A Strategy for Building Conservation into Decision Making. Washington, Ed. Island Press. 393p.

CENTRO DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS - 1992 - Resumo da Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3-14/jun./1992.

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS - 1996 - Instituti o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Substitutivo ao Projeto de Lei Nº. 2.892/92.

COSTA, J. P. de O. & CORREA, F. - 1992 - A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, in: São Paulo em Perspectiva, São Paulo, SEADE, jan./jul. vol. 06 Nº. 1 e 2 : 106-111.

COSTA, J. P. de O.; CORREA, F.; GUATURA, I.; AZEVEDO, P. V. E. - 1994 - A Questão Fundiária: Roteiro para Solução dos Problemas das Áreas Protegidas. São Paulo, Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

DEAN, W. - 1996 - A Ferro e Fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo, Cia. das Letras. 484p.

DIVISÃO DE RESERVAS E PARQUES ESTADUAIS - IF - 1996 - Diagnóstico da Situação Atual das Unidades de Conservação Administradas pela Divisão de Reservas e Parques Estaduais do Instituto Florestal, 24/01/96. Documento interno. São Paulo, SMA/IF.

DIVISÃO DE RESERVAS E PARQUES ESTADUAIS/DIVISÃO DE FLORESTAS E ESTAÇÕES EXPERIMENTAIS- IF - 1997, Avaliação da "Dotação Mensal por Unidade Gestora Executora - Instituto Florestal", Carta DRPE Nº. 012/97. Documento interno. São Paulo, SMA/IF.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO - 1997 - Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo, GV- Consult.

FUNDO NACIONAL PARA A NATUREZA (WWF) - 1995 - Tráfico de Animais Silvestres no Brasil. Documento para discussão. Brasília, WWF, jun./1995.

HEINSDJK, D. & CAMPOS, J. C. C. - 1967 - Programa de Manejo das Florestas de Produção Estaduais. Silvicultura São Paulo, São Paulo, v. 06 (único): 365-405.

HYDE JÚNIOR, D. & MENDONÇA, A. L. - 1996 - Acompanhamento dos Valores da Cota Parte dos Municípios Referente à Área Preservada. Documento interno da DRPE. São Paulo, SMA/CINP/IF.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - 1989 - Organização Básica. Brasília, Ministério do Interior/Secretaria de Planejamento/IBAMA.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - 1989 - Unidades de Conservação do Brasil. vol. I - Parques Nacionais e Reservas Biológicas. Brasília, Ministério do Interior/IBAMA, 182p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - 1997 - Parques Nacionais - Brasil. São Paulo, Ed. Emp. das Artes. Ministério do Meio Ambiente/IBAMA. 186p.

INSTITUTO DE BOTÂNICA, INSTITUTO GEOLÓGICO, INSTITUTO FLORESTAL, FUNDAÇÃO FLORESTAL - 1997 - Preliminares sobre a Reforma (IBt, IG, IF,FF). Documento interno. São Paulo, SMA.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS - 1992 - Unidades de Conservação ambiental e Áreas Correlatas no Estado de São Paulo. Boletim No. 63, São Paulo, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico/IPT, 85p.

INSTITUTO FLORESTAL - 1996 - Auto-Avaliação (CONCITE/SCTDE). Documento interno. São Paulo, SMA/CINP/IF.

KRONKA, F. J. N.; MATSUKUMA, C. K.; NALON, M. A.; DEL CALI, I. H.; ROSSI, M.; MATTOS, I. F. A.; SHIN-IKE, M. S.; PONTINHAS, A. A. S. - 1993 - Inventário Florestal do Estado de São Paulo. São Paulo, IF/CINP/SMA. 199p.

MARTUSCELLI, P. - 1997 - Diretrizes para Conservação da Fauna no Estado de São Paulo - Diagnóstico e Propostas. Relatório Preliminar. São Paulo, SMA/CINP/PROBIO. 55p.

McKIBBEN, B. - 1990 - O Fim da Natureza. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira. 219p.

MILLER, K. R. - 1996 - Balancing the Scales: Guidelines for Increasing Biodiversity's Chances Through Bioregional Management. Washington, World Resources Institute. 73p.

NOGUEIRA NETO, P. - 1980 - Um Novo Conceito de Estação Ecológica, in: Bol. Fund. Bras. para Cons. da Natureza, Rio de Janeiro, 15: 37-39.

NOGUEIRA NETO, P. - 1991 - Estações Ecológicas, uma saga de ecologia e de política ambiental. São Paulo. Ed. Empresa das Artes. 103p.

NOGUEIRA NETO, P. - 1992 - A Biodiversidade e seus Problemas, in: Anais do 2o. Cong. Nac. sobre Essências Nativas, São Paulo, vol.04:57-61.

PLANNING DIVISION WESTERN REGION PARKS CANADA - 1986 - Introduction to National Parks Planning. Prepared for the 20 th International Seminar on National Parks and Equivalent Reserves Banff National Park.

RAMOS, A. & CAPOBIANCO, J. P. (org.) - 1996 - Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC). Documentos do ISA, N^o. 01. São Paulo, Instituto Socioambiental. 205p.

REPÚBLICA ARGENTINA - 1980 - Regimen Legal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales - Mensaje y Ley Organica. Ley N^o. 22.531, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, N^o. 25.564 el 12/12/1980.

SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO - 1980 - Instituto Florestal - São Paulo - Brasil. Publ. Especial. São Paulo, IF/CPRN/SAA.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE - 1990 a - Ilhas do Litoral Paulista, São Paulo, SMA.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE - 1994 b - Instituto Florestal - São Paulo - Brasil. IF - Série Registro No. 12, Ed. Especial, São Paulo, IF/CINP/SMA.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE - 1997 c - Cerrado: Bases para Conservação e Uso Sustentável das Áreas de Cerrado no Estado de São Paulo. Série PROBIO. São Paulo, SMA. 184p.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE - 1997 d - Convenção da Biodiversidade.
Entendendo o meio ambiente: vol. II. São Paulo, SMA.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE - 1997 e - Convenção sobre o comércio internacional das espécies da fauna e flora selvagens em perigo de extinção (CITES).
Entendendo o meio ambiente: vol. IV. São Paulo, SMA.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE / SECRETARIA DE ENERGIA DO ESTADO -
1996 - Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo - Parte I, Litoral.
SMA/SEE-CESP. São Paulo, Ed. Metalivros, 37 p.

TILDEN, F. - 1983 - The National Parks. New York, Ed. Alfred A. Knopf. 586p.

TRAVASSOS FILHO, L. & CAMARGO, H. F. de A. - 1958 - A Estação Ecológica de Boráceaia.
Arquivos de Zoologia do Estado de São Paulo: vol. XI - art. 01:1-21, São Paulo, Secretaria de
Estado da Agricultura e Abastecimento.

UNION MUNDIAL PARA LA NATURALEZA - WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE
- 1994 - Directrices para las Categorías de Manejo de Areas Protegidas. UICN/WCMC. Reino
Unido, Gland, Suíza y Cambridge. 261p.

VICTOR, M. A. M. & CASTILHO, E. A. H. de - 1975 - São Paulo - Bases para uma Política
Florestal até o ano 2000. Documento interno. São Paulo, IF/CPRN/SAA.

WILSON, E. O. - 1994 - Diversidade da Vida. São Paulo, Cia. das Letras. 447p.

WRI/UICN/PNUMA - 1992 - A Estratégia Global da Biodiversidade. Curitiba, Ed. Fund. O
Boticário de Proteção à Natureza. 232p.

A CRIAÇÃO DE UM SERVIÇO ESTADUAL DE PARQUES EM SÃO PAULO, INERENTE À IMPLANTAÇÃO DE UM “SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO”.

THE CREATION OF A STATE PARK SERVICE IN SÃO PAULO, INHERENT TO THE IMPLANTATION OF A “CONSERVATION UNIT STATE SYSTEM”.

¹FAUSTO PIRES DE CAMPOS

²JULIO WILSON VACARCEL VELLARDI

³SILVIA JORDÃO

1. Resumo

Aborda-se a formulação de uma proposta de criação do **Serviço Estadual de Parques**, respondendo pelas principais Unidades de Conservação Estrita.

Propõe-se um Serviço de Parques de caráter exclusivo em São Paulo, diferenciado da situação atual que mescla uma rede de Unidades de Conservação com Unidades de Produção, considerando a necessidade de destacar suas especificidades, atribuições e importância social, e mediante a inevitável ampliação, a curto e médio prazo, do universo de cerca de 48 Unidades de Conservação estaduais para o triplo ou mais, protegendo os ecossistemas naturais remanescentes terrestres ou marinhos.

Abstract

We approach the creation of the “Serviço Estadual de Parques” (State Park Service). This Agency would manage the main strict sense “Conservation Units” (Protected Areas).

Currently, Protected Areas are jointly managed with Production Units, at the State of São Paulo. The “Serviço Estadual de Parques” would manage only Protected Areas, focusing on their unique needs, attributions and social importance. Also, this Agency would warrant the management of the increase in number, and total realm, of Protected Areas, that should rise from the present 48 units to at least the triple, assuring the preservation of remaining marine and terrestrial natural ecosystems.

1 Introdução

“Devemos considerar cada partícula de biodiversidade inestimável, insubstituível, enquanto aprendemos a usá-la e a compreender o que significa para a humanidade.”
(WILSON, 1.994)

A conservação de áreas naturais é um dever do poder público, previsto nas Constituições Federal, de 1.988, e Estadual, de 1.989, além de ser um compromisso internacional assumido pelo Brasil na convenção “ Rio 92 “, mas tratado desde longa data, em inúmeros eventos internacionais.

¹ Biólogo Assessor Gab. SMA-SP;

² Eng^o Agr^o Instituto Florestal/CINP/SMA-SP;

³ Geógrafa Instituto Florestal/CINP/SMA-SP.

Neste sentido a World Wildlife Fund for Nature (WWF), em 26/02/97, lançou em Londres seu primeiro relatório, em 35 anos de existência, com uma campanha em favor de que pelo menos 10% da área de cada tipo de floresta no mundo passe a ficar sob proteção oficial, por meio de um compromisso formal das autoridades governamentais. A WWF enfatizou ainda que é preciso criar condições para que as áreas protegidas fiquem efetivamente resguardadas da devastação (Jornal **A Gazeta Mercantil**, de 27/02/97). A tese de que uma parte de todas as florestas no mundo deveria ficar sob proteção oficial não é nova. Ela surge melhor definida em 1.992, no Congresso sobre “Parques para a Vida”, realizado em Caracas, Venezuela.

A Divisão de Reservas e Parques Estaduais, enquanto principal órgão gestor de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo é responsável pela administração e manejo de 22 Parques Estaduais (681.488,99 ha), 7 Estações Ecológicas (86.209,34 ha), 2 Reservas Estaduais (13.391,88 ha) e 1 Viveiro Florestal (9,72 ha), totalizando uma área de 781.099,93 ha, o que corresponde a 93% das áreas administradas pelo Instituto Florestal, representando 3,14% do território. A Fundação Florestal administra o importante Parque Intervales, compreendendo cerca de 46.086 ha. A única Unidade federal com extensão significativa em território paulista é o Parque Nacional da Bocaina, abrangendo cerca de 25.240 ha no Vale do Paraíba e possuindo outro trecho que se sobrepõe ao Parque Estadual da Serra-do-Mar no litoral.

De acordo com MARTUSCELLI (1.997) “...a atual política de conservação adotada pelas agências governamentais e não governamentais precisam ser revisadas, pois a Floresta Atlântica e seus ecossistemas associados devem ser vistos como um ecossistema em estágio terminal, reduzidos a pequenos fragmentos, onde populações animais estão extremamente vulneráveis as atividades das populações humanas...”.

Além dos ecossistemas associados a Mata Atlântica, outros ecossistemas encontram-se extremamente ameaçados como o Cerrado e aqueles típicos das Várzeas e Banhados do interior do Estado. Tais ecossistemas já se encontram insularizados em pequenos fragmentos entre as culturas de cana, laranja e pastagens, sendo que a viabilidade biológica destes fragmentos se encontra comprometida em função da pequena dimensão dos mesmos e da falta de manejo. Com relação ao suporte para a fauna silvestre deve-se destacar que os pequenos fragmentos isolados de ecossistemas naturais não contém recursos suficientes para atender as necessidades da fauna em seus ciclos anuais.

Outro fato que precisa ser avaliado refere-se aos limites ecológicos das Unidades de Conservação. Nesse sentido nem mesmo a criação de extensas Unidades de Conservação assegura a sua eficácia na proteção à biodiversidade; sobre este aspecto MARTUSCELLI (1997) alerta que mesmo as Unidades que contemplam grandes áreas de Mata Atlântica apresentam problemas estruturais, pois a delimitação das mesmas, fundamentada em critérios artificiais, como cotas altimétricas, excluem ambientes importantíssimos para a fauna, com reflexos diretos e indiretos na dinâmica florestal como um todo.

A atual política conservacionista não tem sido capaz de impedir a contínua perda do patrimônio genético abrigado pelos ecossistemas naturais remanescentes, fazendo-se, portanto, necessária a redefinição de estratégias e políticas para assegurar a perpetuação da biodiversidade para as presentes e futuras gerações.

2. Histórico de um antinômio, produção versus conservação.

Enquanto todos os países que estruturaram um Sistema de Unidades de Conservação moderno e eficiente, adotaram um Serviço Nacional de Parques e outras áreas especialmente protegidas, o Estado de São Paulo, que possui dimensões de seu território e de suas correspondentes áreas protegidas maiores do que muitas destas nações e, indubitavelmente, maior biodiversidade preservada, tem relegado os Parques e demais Unidades de Conservação a um plano gerencial inferior, desinformado e subordinado à política de produção florestal.

Os documentos produzidos no Instituto Florestal para divulgação institucional fazem justa referência a sua origem conservacionista, de luta contra a devastação da cobertura florestal do Estado. No entanto, são omissos quanto a uma crítica dos desmatamentos efetuados em suas dependências de áreas de cerrado, floresta semidecídua ou floresta ombrófila densa, ocorridos em função do plantio de eucalipto, pinocultura e experimentos. São, ainda, complacentes com a falta de diretrizes, atraso histórico, e descaso na implantação dos Parques e Estações Ecológicas e no estabelecimento de critérios e estudos prioritários para conservação das áreas naturais.

São verdadeiras e extremamente importantes as realizações seculares do Instituto Florestal no campo estritamente florestal de criação de hortos, introdução da eucaliptocultura e da pinocultura, estudos de auto-ecologia com espécies nativas, formação de coleções *in situ*, pesquisa e ensino da silvicultura, inventariamento florestal, desenvolvimento de programa de melhoramento genético florestal, entre outras, efetuadas através do seu setor de pesquisas e da rede de florestas e estações experimentais.

Os correspondentes desenvolvimentos e êxitos não ocorreram na implantação das Unidades de Conservação de Uso Indireto. O serviço florestal eclipsou a possibilidade de florescer o **Serviço Estadual de Parques**. A transformação do Serviço Florestal para Instituto Florestal em 1970 acentuou a contradição entre políticas de reflorestamento e conservação de áreas naturais protegidas, justificada num suposto “tripe” gerencial, constituído por Pesquisa / Produção / Conservação.

O Instituto Florestal não tem sido capaz de tratar com a devida prevalência a implantação e desenvolvimento das Unidades de Conservação, cujo histórico pode ser constatado nas execuções orçamentárias, no rol de pesquisas privilegiando produção ou estudos *in situ*, ou no descaso a que ficou relegada a sua Assessoria de Estudos

Patrimoniais - AEP. Alguns exemplos patrimoniais são emblemáticos, como o Parque Estadual da Cantareira, criado em 1.963 a partir de uma Reserva secular, e que não possui uma base cartográfica confiável, nem memorial descritivo e respectivos estudos de divisas, mesmo sendo mundialmente o maior e mais importante remanescente metropolitano de floresta tropical, com aproximadamente 7.900,00 ha. Ao todo mais de 600.000 ha das Unidades dependem de regularização fundiária e, portanto, não possuem proteção patrimonial efetiva. Sem a regularização fundiária fica inviável a implementação de uma filosofia própria de gerenciamento de Unidades de Conservação.

Negligência e desvirtuamento prejudicam terrivelmente a proteção da natureza. Um exemplo, entre outros, de pesquisa de inventário e formulação de proposta de reflorestamento quase integral, durante o Serviço Florestal, publicado em 1967, relativo às Reservas que atualmente compõem o Parque Estadual de Carlos Botelho, é constrangedor por ignorar e ferir o Código Florestal, à época recém-criado, apoiar-se em assertivas pseudo-científicas e concluir falaciosamente. Certamente neste período diretrizes conservacionistas não eram observadas pela instituição com rigor. O trabalho apresenta categoricamente algumas recomendações, no plano de substituição da floresta nativa pela exótica, entre as citações abaixo, que felizmente não foram levadas a termo.

“Excluindo os motivos sentimentais, a situação regional no aspecto biológico, econômico e social vai melhorar consideravelmente, pois:

- a proteção do solo pelas florestas artificiais pode ser até superior a oferecida pelas matas nativas (...).
- será muito mais facilmente racionalizado um programa de restauração da fauna (...).
- é conhecido o receio do povo em entrar numa floresta nativa, não constituindo esta um lugar para a recreação (...)” (SIC).

Enquanto o Instituto Florestal colocou-se historicamente entre pesquisa e produção florestal, razoavelmente desenvolvidas, embora sempre sujeitas a sérias e duras críticas, a temática conservação ambiental e respectiva proteção da biodiversidade só foi entronizada com conceitos modernos após 1.986, completado seu centenário, e ainda assim, sob pressão externa e mediante interesse internacional de injetar recursos a fundo perdido (PNMA e KfW). É sintomático não encontrarmos ao longo da história secular da Instituição, pesquisas no campo conservacionista, assunto que ainda nos dias atuais é incipiente. A proteção da vida silvestre teve a atuação dedicada, ocasional e isolada de pesquisadores, mas é absolutamente inexpressiva para a investidura do órgão. A instituição robusteceu e ganhou musculação apenas em duas das pernas do “tripé”.

A criação da Fundação Florestal em 1986, concebida para trabalho conjugado com o Instituto Florestal, agilizando as atividades da administração direta neste campo, acabou não correspondendo às expectativas e gerou concorrência, velada ou acintosa, que persiste e impede a integração. Comparando com os modelos internacionais e analisando retrospectivamente dentro da história e realidade do Instituto Florestal e da Fundação Florestal, deduzimos que a questão dos Parques e proteção da biodiversidade somente se resolverá se obtiver importância e destaque em organograma próprio ao nível de unidade

orçamentária (ou de despesa) do Estado, ligado diretamente ao Gabinete da Secretaria de Meio Ambiente.

3. Proposta de criação de um Serviço Estadual de Parques.

A dimensão dos remanescentes de vegetação nativa em São Paulo, sobrepujando muitas nações no mundo e abrigando uma extraordinária biodiversidade justifica por si só a criação de um **Serviço Estadual de Parques** com autonomia administrativa e financeira. Dentre os cerca de 3.330.000 ha de vegetação nativa remanescente (KRONKA et al. 1993), compreendendo os cerca de 900.000,00 ha abrigados por Unidades de Conservação estaduais e os estimados 370.000 ha de Reserva Legal (informação obtida do DEPRN, em junho de 1997, no encontro sobre o “Cerrado no Estado de São Paulo”, realizado pelo PROBIO/SMA), existe um cenário próximo a 2.000.000 ha que, mesmo considerando-se um programa de criação de RPPNs e parques municipais, deverá provocar a triplicação ou mais das Unidades de Conservação de uso indireto. Deverão ser consideradas também extensas áreas marinhas ainda não protegidas, em águas jurisdicionais paulistas com mais de 1.200.000 ha dentro do limite das 12 milhas.

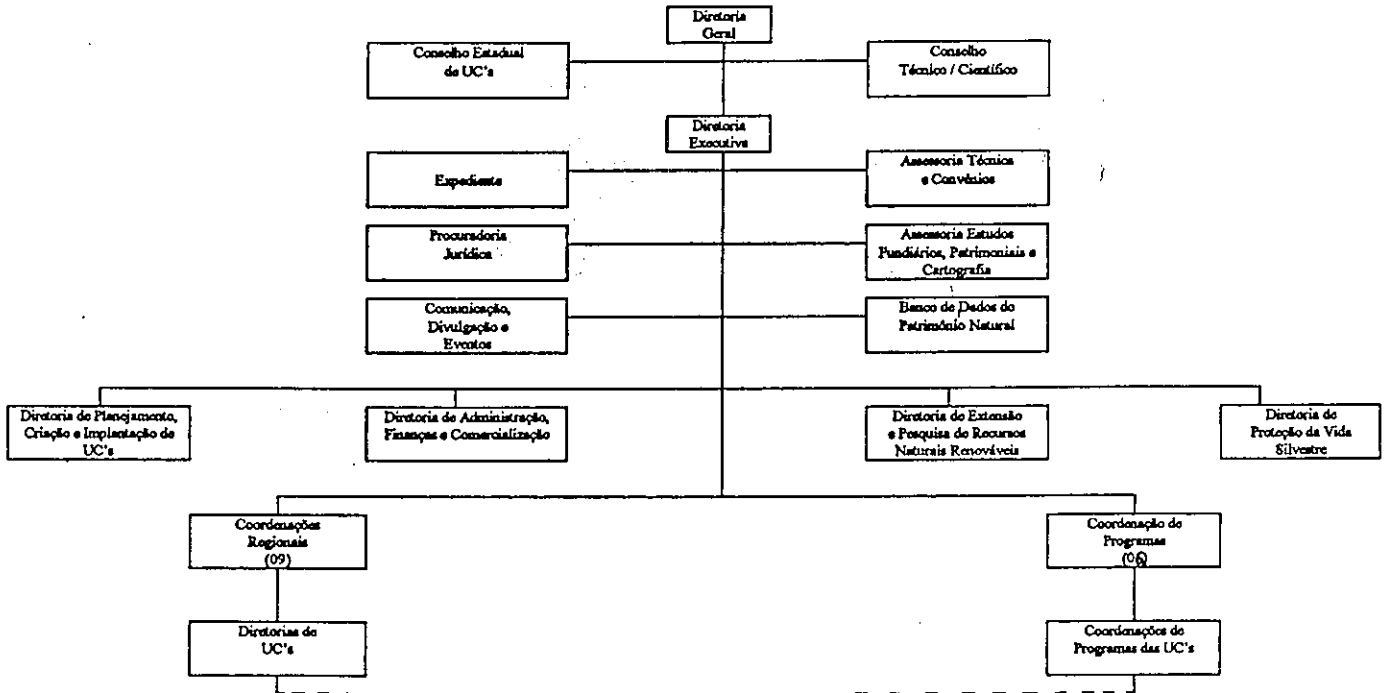
O **Serviço Estadual de Parques** pode ser criado independentemente ou acoplado a um órgão, mas neste caso com autonomia administrativa e financeira, permitindo independência operacional. Corresponderá à fusão do Instituto e Fundação Florestal, sem os setores de produção e pesquisa florestal, por sua vez a serem incorporados em outro órgão. São condições para que possa cumprir, no âmbito do Estado, as indispensáveis e destacadas medidas de fortalecimento das áreas protegidas, de números 52 a 64, entre outras essenciais, estabelecidas na “Estratégia Global da Biodiversidade” (WRI, UICN, PNUMA, 1992), bem como a Convenção da Biodiversidade.

No processo de fusão dos órgãos cabe a escolha entre Autarquia Especial e Fundação Pública, com a conseqüente revogação ou derrogação de várias normas legais. Surge imperativa na Carta Magna a obrigação indelegável do Estado de proteção da Biodiversidade (Berzaghi, 1997). Impõe ao novo órgão seus Princípios, entre outros, de defender o meio ambiente e “preservá-lo para futuras gerações”(Artigo 129,III), de preservar o Patrimônio Natural Nacional “inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”(Artigo 222), e de definir espaços territoriais a serem protegidos (..) e vedar “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção”(Artigo 225).

4. Estrutura organizacional.

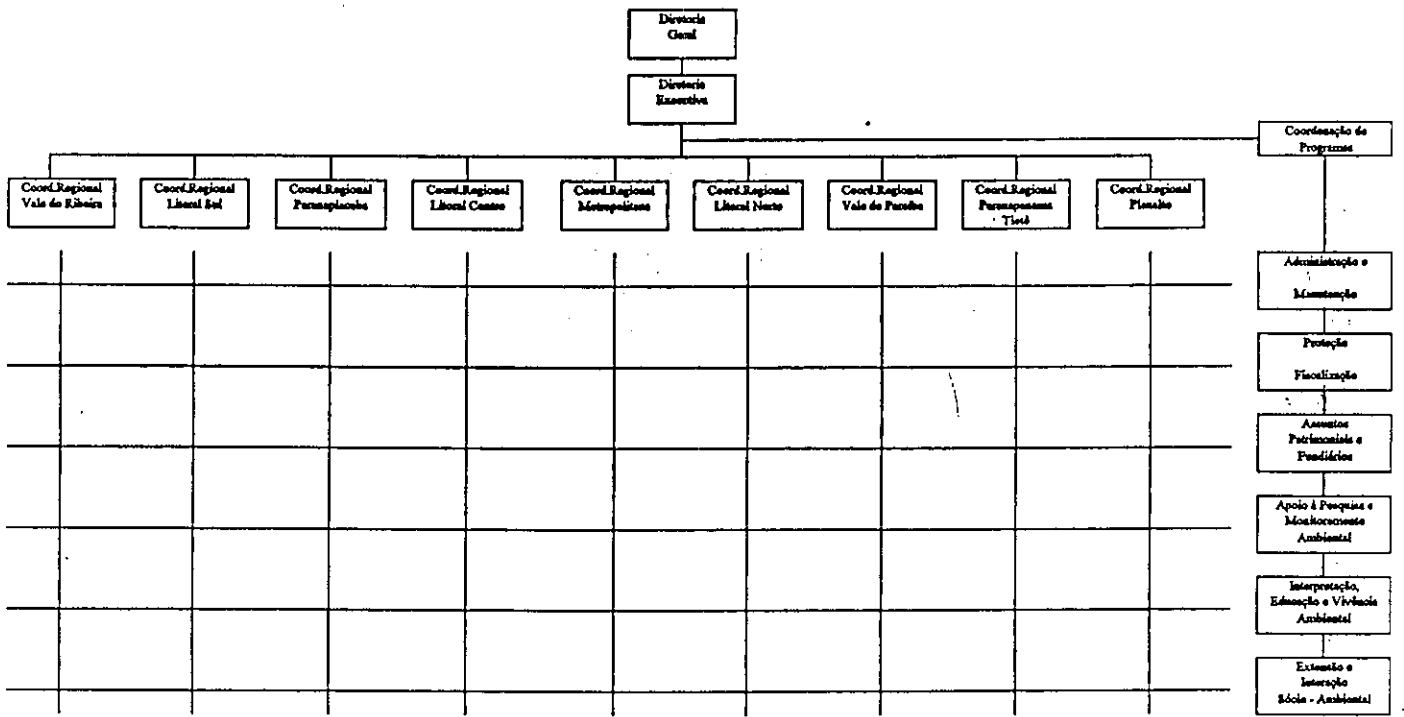
Nas duas páginas seguintes apresentamos dois organogramas com a estrutura básica para o Serviço de Parques, propondo 4 diretorias, setores complementares, coordenações e 6 programas de gerenciamento das Unidades, desenhados matricialmente, e um terceiro para um eventual órgão B que abarque o rearranjo das estruturas atuais e crie novas, assim como uma Matriz das Categorias de Manejo .

**Serviço Estadual de Parques - SEP
(Estrutura Básica Geral)**



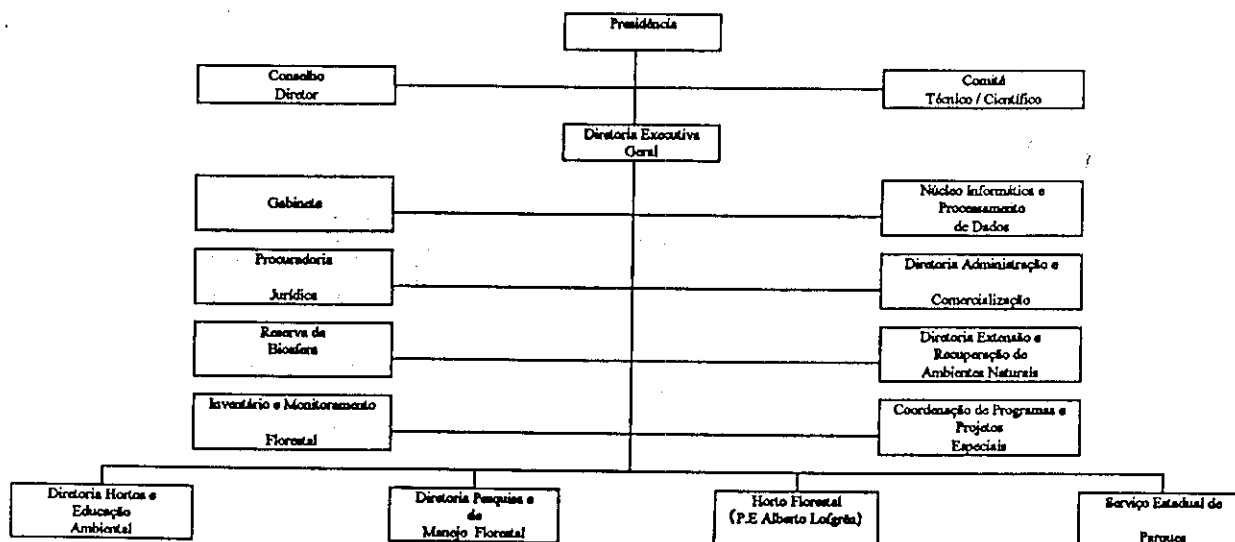
Organograma - Articulação I
Maio/97

**Serviço Estadual de Parques - SEP
(Estrutura Gerencial com 09 Coordenações Regionais e 06 Programas Básicos)**



Organograma - Articulação II
Maio / 97

Órgão B - Fusão CINP / F.F.
(Estrutura Básica Geral)



Organograma - Articulação IV
Maio / 97

Quadro II - Matriz das Unidades de Conservação Paulistas, Existentes e Propostas, e das Categorias de Manejo por Responsabilidade Administrativa – Baseado em IUCN/WCMC - 1994

Categorias de Manejo / Responsabilidade Adm.	Proteção Integral		Conservação de Ecossistemas e Turismo	Conservação das Características Naturais	Conservação através de Manejo Ativo	Conservação de Paisagens Terrestres e Marinhas e Recreação	Utilização Sustentável dos Ecossistemas Naturais *
	Ia	Ib					
SMA (existentes)		Estação Ecológica	Parque Estadual	Reserva Estadual; ARIE	Reserva Indígena	APA	
Outras Secretarias Estaduais, CONDEPHAAT, Universidades	Estação Biológica; Reserva Biológica			Reserva Florestal; ASPE; ANT			
IBAMA e FUNAI		Estação Ecológica	Parque Nacional	ARIE; ASPE	Reserva Indígena	APA	Floresta Nacional*
Particular-Regularização Federal				RPPN			
SMA (propostas)	Refúgio da Vida Silvestre	Reserva Natural Estrita	Reserva Ecológica	Reserva Natural; Monumento Natural	Reserva Natural Manejada		Floresta Natural
Particular (proposta) Regularização Estadual				Refúgio Particular de Vida Silvestre			

* Diversas Unidades paulistas como Estação Experimental, Floresta Estadual, Horto e Viveiro Florestal, Jardim Botânico, Parque Ecológico e Jardim Zoológico não podem ser incluídas nesta categoria mais maleável, pois não cumprem o requisito de possuir dois terços da área em estado natural, caracterizando-se como Unidades de Produção com finalidade econômica ou como área de lazer, mas algumas poderão conquistar este status mediante plano de recuperação das áreas de preservação permanente e da Reserva Legal. Neste sentido Estação Experimental e Floresta Estadual seriam convertidas em Floresta Natural. Ainda assim permanece a contradição de a produção ocorrer em função do plantio de exóticas, principalmente pinus e eucalipto, sendo talvez mais conveniente caracterizar e criar um Sistema de Unidades de Manejo Florestal.

** Para abrangência maior da realidade propõe-se para discussão outros dois tipos: Estação Ecológica Estrita e Parque Natural em I a .

A estratégia para proteção oficial dos remanescentes significativos, requer a ampliação e consolidação de um **Sistema Estadual de Parques**. O trabalho mais atualizado e flexível a respeito dos Sistemas de Unidades de Conservação encontra-se publicado sob o título “Diretrizes para as categorias de manejo de áreas protegidas”, da IUCN/WCMC (1994), no qual baseamo-nos para elaborar a matriz do Quadro II, relativa às Unidades de Conservação paulistas existentes e para propor sete novas figuras de conservação, existindo ambientes para serem protegidos de acordo com as suas classificações de objetivos de manejo, tais como restinga, campo rupestre, floresta nebulosa, campo natural, campo inundável, floresta semidecídua, campo cerrado e ambientes marinhos, pouco ou nada representados nas Unidades de Conservação.

5. Considerações finais

“... a public park or pleasuring-ground for the benefit and enjoyment of the people.” Termo de fundação do Yellowstone National Park - 1.872.

Todas as nações do mundo estão se apercebendo, ou serão compelidas a isto, que, além das riquezas materiais e culturais, seu patrimônio é constituído também de riqueza biológica. Muitas tomam há algum tempo, severas e proficuas medidas para proteger sua biodiversidade. Dentre todos os mecanismos para preservar a biodiversidade o mais efetivo é o de proteger *in natura* o patrimônio de fauna e flora, vale dizer *in situ* de extensas áreas naturais constituídas por Unidades de Conservação, ordenadas num Sistema.

O marco da conservação da biodiversidade, em escala mundial, é o da fundação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1.872, nos Estados Unidos, quando se procurou preservar valores morais, espirituais e cênicos, herança histórica e vida selvagem, assegurando a área natural protegida para o benefício e desfrute do povo, das gerações futuras. Os conceitos e os sistemas foram se aperfeiçoando e consolidando neste século. A evolução cultural passou a compreensão de que uma grande queda de cachoeira não seria necessariamente melhor utilizada para obtenção de energia elétrica, mas sim como motivo de beleza e inspiração, fonte de vida. As paisagens e a vida selvagem, a busca da natureza protegida, revigoravam o ser humano exausto e entediado das metrópoles.

Até atingir os conceitos mais atuais de conservação ambiental, pressupondo proteção da biodiversidade e desenvolvimento sustentável, os serviços de Parques e Florestais se confundiram, mas diferentemente dos E.U.A., por exemplo, onde existem florestas nativas de pinheiros e a caracterização destes serviços ocorreu com certa naturalidade, em São Paulo e no Brasil o reflorestamento implicou em sérios e talvez irreparáveis danos à biodiversidade. O manejo das florestas tropicais, que são extremamente complexas e não são uniformes, requer um conhecimento do qual ainda não dispomos e sua substituição por exóticas tem sido desastrosa (DEAN, 1996). O Serviço Florestal Paulista louvou em Simpósio (1.961) o uso de correntões para destruir e remover as matas de cerrado, que hoje o PROBIO da SMA lamenta restar em estado crítico de pequenos fragmentos, levando-o a elaborar as bases para sua conservação, vale dizer salvatagem e restauração. A prevalência da cultura do reflorestamento condenou *habitats* naturais.

A política oficial de eucalipto e pinocultura não salvou as florestas do interior. Os ideais de Loëfgren, fundador do Instituto Florestal, não foram seguidos de forma contínua, fiel e profícua. Navarro de Andrade auxiliou a preservação da natureza possivelmente mais na formulação do Código Florestal de 1.934 do que com todo o sucesso de projetos com eucalipto. Nas regiões em que o Instituto Florestal tem distribuídas suas Unidades de Produção a devastação de florestas foi brutal, existindo apenas fragmentos de estabilidade genética e ecológica improvável. É um falso corolário afirmar que a cultura de exóticas resguarda a vegetação nativa. Apenas a criação do Serviço de Parques poderia ter salvo extensas florestas nativas para usufruto do povo no interior do Estado e estabelecido uma eficiente política de preservação da natureza.

Em meados dos anos 70 dois pesquisadores do Instituto Florestal (VICTOR & CASTILHO, 1.975) redigiram documento propondo a autarquização do órgão e dez políticas, com horizonte para o ano 2.000, incluindo a preservacionista, e estabelecendo a necessidade de o comércio de madeira e resina reverter para a conservação dos remanescentes de nativas. Suas propostas não foram implementadas, os temas principais continuam sem solução e houve retrocesso se considerarmos a imensa perda do patrimônio natural no Estado.

Os Parques e as demais áreas naturais estritamente protegidas precisam ser ampliados, organizados e consolidados num Sistema Estadual de Unidades de Conservação, compreendendo o amplo e necessário leque de categorias de manejo, inerente a criação de um exclusivo Serviço de Parques e outras áreas naturais protegidas.

Os gerentes de Parques em São Paulo, trabalharão exclusivamente com diversos *habitats* naturais. O meio marinho deverá estar inserido verdadeiramente em suas preocupações e atividades. Do jardim de enguias em Alcatrazes, às miríades de seres marinhos, ao sagui-da-serra ou ao mico-leão-preto nas florestas, ou à onça-pintada, variedade palustris na barranca do Rio Paraná, o seu universo estará absolutamente enriquecido de fauna, flora e ambientes. O órgão adequado para tal gerenciamento da biodiversidade, promovendo extensão ambiental, é o **Serviço Estadual de Parques**, estruturado e modernizado.

Não temos noção precisa da biodiversidade em São Paulo. A ciência nos fornece bons indicadores, mas o trabalho de conhecimento permanece numa fase inicial. Aves que constituem um bom exemplo para referência, atingem o registro extremamente significativo de mais de 800 espécies atualmente catalogadas no Estado de São Paulo, correspondendo a quase a metade do número existente no Brasil, superior a Costa Rica que conta com cerca de 700 e possuindo mais que o dobro de toda a Península Ibérica, com cerca de 350, mas os estudos de campo deste grupo são praticamente recentes e há muito para pesquisar de sua biologia comportamental, o que implicará em revisão da sistemática. Por outro lado, não sabemos também o que deixamos deteriorar da diversidade genética e das espécies através da destruição de *habitats* naturais. Nossos descendentes terão esta perda e degradação a lamentar, mas podemos ainda salvar para

as próximas gerações uma considerável riqueza biológica para ser estudada, protegida, explorada e usufruída pelo espírito humano. Não são outras as prerrogativas e execuções de um Serviço de Parques.

6.Referência bibliográfica.

- BENJAMIN, A. H.,1996. A Proteção do Meio Ambiente nos países menos Desenvolvidos: O caso da América Latina. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, p.83-105.
- BERZAGHI, C., 1997. Ensaio sobre estrutura organizacional adequada à fusão dos Institutos e Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo da Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo, SMA/IF. 11p.
- COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS, 1996. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Substitutivo ao Projeto de Lei Nº. 2.892/92.
- DEAN, W., 1996. *A Ferro e Fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo, Cia das Letras. 484p.
- HEINSDJK, D & CAMPOS, J. C. C., 1967. Programa de Manejo das Florestas de Produção Estaduais. *Silvicultura São Paulo*, São Paulo. v. 06 (único): 365-405.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS – IPT, 1992. Unidades de Conservação Ambiental e Áreas Correlatas no Estado de São Paulo. *Boletim Nº. 63*, São Paulo, IPT. 85p.
- INSTITUTO FLORESTAL – IF, 1996. Auto-Avaliação (CONCITE/SCTDE). Documento interno. São Paulo, SMA/CINP/IF.
- KRONKA, F. J. N.; MATSUKUMA, C. K.; NALON, M. A.; DEL CALI, I. H.; ROSSI, M.; MATTOS, I. F. A.; SHIN-IKE, M. S.; PONTINHAS, A. A. S., 1993. Inventário Florestal do Estado de São Paulo. São Paulo, SMA/CINP/IF. 199p.
- MARTUSCELLI, P., 1997. Diretrizes para Conservação da Fauna no Estado de São Paulo – Diagnóstico e Propostas. Relatório Preliminar. São Paulo, SMA/CINP/PROBIO. 55p.
- RAMOS, A. & CAPOBIANCO, J. P., (org.) 1996. Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC). *Documentos do ISA, Nº 01*, São Paulo, Instituto Socioambiental. 205p.
- SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE – SMA, 1997. Cerrado: Bases para Conservação e Uso Sustentável das Áreas de Cerrado no Estado de São Paulo. *Série PROBIO*. São Paulo, SMA. 184p.
- TILDEN, F., 1983. *The National Parks*. New York, Ed. Alfred A. Knopf. 586p.
- UNION MUNDIAL PARA LA NATUREZA – WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE, 1994. *Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas*. UICN/WCMC. Reino Unido, Ed. Gland, Suíza y Cambridge. 261p.
- VICTOR, M. A. M. & CASTILHO, E. A. H. de, 1975. São Paulo – Bases para uma Política Florestal até o ano 2000. Documento interno. São Paulo, SAA/CPRN/IF.
- WILSON, E. O., 1994. *Diversidade da Vida*. São Paulo, Cia. Das Letras. 477p.
- WRI/UICN/PNUMA, 1992. *A Estratégia Global da Biodiversidade*. Curitiba, Ed. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. 232p.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
COORDENADORIA DE INFORMAÇÕES TÉCNICAS,
DOCUMENTAÇÃO E PESQUISA AMBIENTAL

**ENSAIO SOBRE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
ADEQUADA À FUSÃO DOS INSTITUTOS E FUNDAÇÃO PARA A
CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
DA SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE**

1. NATUREZA CONCEITUAL

É da essência da autonomia político-administrativa da União, dos Estados-Membros e dos Municípios a criação de entidades que, à sua conveniência e supridos os pressupostos constitutivos, possam prestar serviços públicos típicos ou não. São entes mais comuns a Autarquia, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações, públicas ou privadas.

Ainda recentemente o Governo Federal, através de anteprojeto de lei que dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização pretende acrescentar ao contexto mais uma modalidade de ente administrativo denominado "Organização Social".

Para o estudo sob enfoque prescindimos, pelas suas próprias características, das entidades denominadas "Empresa Pública" e "Sociedade de Economia Mista".

Por via de consequência, o que na verdade, basicamente, vem a diferenciar as organizações que serão objeto de análise, conforme o "standard" doutrinário e a jurisprudência assentes, é a personalidade jurídica do ente, fundamentada em critérios consuetudinários, jurídicos, doutrinários, material e até mesmo científicos.

Não obstante, já há muito tempo as questões que envolvem a natureza conceitual e jurídica das Autarquias e Fundações são altamente complexas e vem sendo objeto de embates apaixonantes de juriconsultos de escol, como pretendemos demonstrar na seqüência.

2. AUTARQUIAS

2.1. Personalidade Jurídica: Direito Público e só podem ser criadas por lei.

2.2. Características

Não obstante vinculado somente à Administração Federal o Decreto-Lei--Federal nº 200/67 assim definiu Autarquia:

"Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada" (art. 5º, I).

Pressupõe-se que não fora outra a intenção do Poder Legislativo senão a de obstar que a União transfira às suas autarquias serviços incompatíveis com o Poder Público, em especial aqueles próprios da iniciativa privada e que, de forma supletiva, se ajustam perfeitamente a entidades como Sociedades de Economia Mista ou Empresas Públicas.

Vale inserir os ensinamentos do insigne jurista Hely Lopes Meirelles:

"Autarquia é a forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da Administração Centralizada. Por essa razão, à autarquia só deve ser outorgado, serviço público e não atividades industriais ou econômicas, ainda que de interesse coletivo, Para estas, a solução correta é a delegação à organizações particulares, ou entidades paraestatais (empresa pública, sociedade de economia mista e outras)" (o grifo é nosso).

Vê-se, pois, que a autarquia, pela sua natureza, se constitui na "longa manus" do Estado na realização de atividades típicas. Ademais, pela sua flexibilidade e formas operacionais mais especializadas tem condições de imprimir aos seus serviços maior dinâmica que a possível na Administração Centralizada.

São características principais das Autarquias:

- entes administrativos autônomos, criados por lei, com métodos operacionais mais especializados e flexíveis que os da Administração Centralizada;
- dispõem de patrimônio próprio, formado, inicialmente, pela transferência de bens móveis e imóveis da entidade matriz;
- atribuições balizadas na lei;
- responsabilidade pelo desenvolvimento de serviços públicos típicos da Administração Direta;
- relativamente aos atos de gestão, são responsáveis pelas suas prestações obrigacionais, inclusive no que se refere aos contenciosos decididos no âmbito jurisdicional;
- submissas ao controle político, administrativo, orçamentário e financeiro;
- não obstante o regime próprio para os seus servidores, admite-se certa flexibilidade no que concerne à existência de servidores públicos típicos;
- não há subordinação ao Poder que a criou, ocorre isto sim, apenas a vinculação dentro de um balizamento de finalidades típicas, que é a razão da sua criação;
- dotação de Recursos do Tesouro e receitas próprias.

2.3. Tipos de Autarquias:

2.3.1. Autarquias Corporativas: personalidade jurídica de direito público. Autarquia clássica, criada por lei;

2.3.2. Autarquias Especiais: personalidade jurídica de direito público. Características diferenciadas discriminadas na lei, Universidades por exemplo;

2.3.3. Autarquias Fundacionais: personalidade jurídica de direito público. Organização diferenciada, conforme os fins a serem atingidos. Prevaecem controvérsias nos campos doutrinário e jurídico. Criadas por lei;

2.3.4. No caso das Universidades, não obstante a descentralização, as organizações, para melhor desempenho, vem criando também Fundações Privadas a elas acopladas.

3. FUNDAÇÕES

3.1. Preliminarmente, há que ser relevado que na conceituação dos entes fundacionais é que reside as maiores controvérsias no campo doutrinário.

Já de longa data juristas do porte de Hely Lopes Meirelles, Seabra Fagundes, Temistocles Brandão Cavalcanti e outros, não admitem a existência de fundação de direito público, ou seja, com personalidade jurídica de direito público interno. O seu magistério considera a fundação pública, não importa o "nomen juris", como uma autarquia. Em contrapartida, outros insígnies mestres como Pontes de Miranda, Clóvis Bevilacqua, Miguel Reale e outros admitem a existência de fundação de direito público.

Na atualidade, ao que parece, a corrente doutrinária que defende a tese de existência da fundação de direito público vem se firmando cada vez mais, não só pela consistência dos argumentos como também pela distribuição jurisdicional específica.

Ao que parece, se adensa o entendimento que as autarquias subdividem-se em dois ramos, autarquias fundacionais (ou fundações autárquicas) e autarquias corporativas.

Vale, ainda, ressaltar o entendimento do Dr. Toshio Mukai (BDA-Fev. 1991, pág. 101):

"Outro aspecto importante, ao se perquirir sobre os critérios para a distinção entre fundações de direito público e fundações de direito privado nos é realçado por J. Cretella Jr.: "Somente pela análise completa do regime jurídico de um patrimônio personalizado afetado a um fim e que se pode dizer se se trata de fundação privada ou fundação pública. Nenhum dos índices, isolado, constitui elemento seguro e definitivo para a referida caracterização" (Fundações de Direito Público, Forense, Rio, 1976, p. 68); adianta que "o processo monogenético, entretanto, não é índice típico, suficiente, por si só, para determinar a diferença entre a fundação pública e a fundação privada, porque, se é verdade que, por um lado, só a lei pode criar fundações de direito público, por outro lado, também por lei, fundações de

direito privado e outras entidades de direito privado podem ser criadas" (ob.cit. p.70).

Assim, Cretella Jr. nos dá a seguinte distinção entre os dois tipos de fundação: "a fundação de direito privado (patrimônio privado, personalizado pelo registro e afetado a fins particulares) e a fundação de direito público (patrimônio público, personalizado pela lei) e afetada a fins de interesse público (ob.cit. p. 91)".

3.2. Se na vigência da Constituição Federal anterior ampliou-se o arco de divergências no que concerne a natureza jurídica das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, com o advento da Carta Magna de 1988 quer nos parecer que grande parte das dúvidas foram dirimidas pelas diversas abordagens nela inseridas, no que se refere a expressões como: "fundações controladas pelo Poder Público", "fundação pública", "fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público", "administração pública fundacional" e assim por diante.

3.3. No campo da jurisprudência o Supremo Tribunal Federal tem decidido que:

"As fundações instituídas pelo Poder Público que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, no âmbito federal, por leis federais, devem ser consideradas como fundações de direito público que integram o gênero autarquias".

E mais:

"As fundações instituídas pelo poder público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem ao regime administrativo previsto nos Estados Membros, por leis estaduais, são fundações de direito público e, portanto, pessoas jurídicas de direito público. Tais fundações são espécies do gênero autarquia, aplicando-se a elas a vedação a que alude o § 2º do art. 99 do C.F." (in BDA 3/90 - p.200).

3.4. Concluindo, permitimos afirmar "permissa venia":

3.4.1. Fundações Públicas

Aquelas criadas por lei, com personalidade jurídica de direito público, para desenvolver serviços públicos essenciais à coletividade, que não se confundem com prestação de serviços ao Estado, como atividade-fim. Por essas razões são consideradas "Autarquias Fundacionais" ou "Fundações Autárquicas".

3.4.2. Fundações Privadas

Aquelas criadas ou não por lei, com personalidade jurídica de direito privado, devidamente registradas no cartório competente, cuja atividade-fim não incida na prestação de um serviço público estatal, o qual, também, não se confunde com a simples prestação de serviços a Estado.

4. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

4.1. Natureza Conceitual

Objetivando a descentralização de suas atividades, o Governo Federal, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, propõe a criação de um novo tipo de organização e o faz através de dois anteprojetos de lei e um decreto, a saber:

- Anteprojeto de Lei - Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização.
- Anteprojeto de Lei - Dispõe sobre o Contrato de Gestão para (a)
.....
- Decreto - Institui o Programa Nacional de Publicização e dá outras providências.

Compulsando os anteprojetos citados verifica-se que o modelo de "Organização Social" é mais uma forma que poderia o Estado dispor para o desempenho descentralizado de suas atividades.

Em síntese, trata-se da constituição de uma Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, que deverá prever em seus atos constitutivos os requisitos para operar como Organização Social apta a celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo. "Estas Organizações serão dirigidas por um Conselho de Administração ou Conselho Curador, que terá participação minoritária de membros do governo. Receberão recursos orçamentários ao mesmo tempo que poderão obter recursos adicionais na sociedade". Trata-se de entidades sem fins lucrativos, a exemplo das Fundações ortodoxas.

Na seqüência, discriminamos as etapas para viabilização da aplicação das normas jurídicas, de autoria do próprio Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado:

1. Manifestada a intenção do Sr. Ministro de Estado em adotar o Programa Nacional de Publicização, é feita a indicação de uma Instituição autárquica ou fundacional a ser extinta e recriada como entidade pública não estatal.
2. O Sr. Ministro de Estado promove contatos com os representantes da Instituição a ser extinta e são iniciados os levantamentos patrimoniais, de recursos humanos e de serviços a serem assumidos pela nova entidade.
3. A indicação da entidade é submetida ao Conselho Nacional de Publicização para verificação da viabilidade da proposta que, após análise, poderá ser recomendada.
4. Em seguida constitui-se uma Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, que deverá prever em seus atos constitutivos os requisitos para operar como Organização Social apta a celebrar contratos de gestão.
5. Esta Entidade registra seus Estatutos em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, estabelecendo dentre seus objetivos a prestação de serviços públicos, sem fins lucrativos.

6. Esta Entidade assim constituída apresenta-se ao Sr. Ministro de Estado e sua qualificação é analisada pelo Conselho Nacional de Publicização. Define-se a composição do Conselho Curador desta Entidade, por pessoas de notória capacidade profissional e elevado espírito público.
7. Comprovada a habilitação desta Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, o Conselho Nacional de Publicização propõe à Presidência da República a qualificação da entidade como Organização Social.
8. O Presidente da República encaminha ao Congresso pedido de autorização legislativa para celebração de autorização legislativa para celebração de Contrato de Gestão com a Organização Social e extinção da instituição que será substituída pela nova entidade.
9. Concedida a autorização legislativa o Conselho Curador da Organização Social, seguindo as prioridades da política governamental estabelecidas pelo Sr. Ministro de Estado, assumirá suas atribuições de designar dirigentes, dispor sobre a estrutura, definir diretrizes e objetivos e zelar pelo cumprimento das metas e finalidades da instituição.
10. Definida a diretoria da Organização Social tem início o processo de elaboração dos termos do Contrato de Gestão e da transição administrativa da entidade estatal para Organização Social.
11. O Ministro de Estado, representando o poder público, deverá assinar o Contrato de Gestão e supervisionar sua execução, onde estarão claramente identificados os serviços e as ações a serem desenvolvidas, a alocação de recursos e as metas a serem alcançadas.
12. O contrato terá vigência de dois a três anos, findo o qual serão avaliados os resultados e o correto cumprimento dos seus termos, mediante fiscalização do Tribunal de Contas da União.

4.2. Considerações Pontuais

O projeto que se pretende implantar é realmente ambicioso e inovador e contém grande densidade técnica, do ponto de vista teórico. Dentro do contexto nacional, pela sua abrangência, permitimo-nos analisá-lo sob dois enfoques:

4.2.1. Ordem Explícita

A concepção de sua estrutura técnico-organizacional está muito bem fundamentada e bem clara nas minutas sob análise.

Entretanto, há que ser relevado que entre Autarquias, Empresas Públicas, Fundações e Sociedade de Economia Mista há aquelas que funcionam bem e as que realmente deixam muito a desejar. Assim como existem sistemas estruturais ortodoxos (verticalizados) que funcionam perfeitamente e outros que não funcionam. O mesmo ocorre com os sistemas matriciais.

Vê-se que há algo mais que deve ser inserido no âmbito da análise.

Em relação à entidade proposta consideramos, em especial:

a. Pontos Positivos

- Missão Definida
- Contratos de Gestão
- Avaliação
- Descentralização e Flexibilidade Funcional (Privada)
- Política de Cargos e Salários Equânime

b. Pontos Negativos

- Dificuldades na alocação de recursos orçamentários e privados
- Riscos de insucesso com sérios danos ao molde público delegado
- Dificuldades na composição de estrutura governamental necessária para acompanhamento dos trabalhos das Organizações Sociais.
- Transformação de bens públicos em recursos financeiros necessários à sustentabilidade da organização
- Participação minoritária do governo no Conselho Diretor.

Observações:

1. No Governo anterior do Estado de São Paulo fora implantado o sistema de contratos de gestão, o qual não obteve sucesso pela indisponibilidade de recursos orçamentários.
2. Algumas empresas públicas que operam à semelhança de Organizações Sociais, com consideráveis aportes de recursos do Tesouro do Estado, realmente não funcionam de acordo com os fins para os quais foram concebidas.

4.2.2. Ordem Implícita

A atual instabilidade política, econômica e social que o país vem experimentando é um fato que realmente deve ser considerado, especialmente no que se refere à ressonância com a ordem explícita.

Uma estrutura técnico-organizacional dependerá sempre do nível político-administrativo.

O Anteprojeto de Lei original não contemplava "preservação do meio ambiente" como passível de qualificação no contexto das Organizações Sociais, como de fato agora o faz o anteprojeto antes citado.

No âmbito do Ensino e Saúde o Governo envereda de forma meridiana pelo caminho da "privatização".

Em se tratando de meio ambiente, entendo que a matéria é mais complexa pelas suas implicações no que se refere à possibilidade de danos irreversíveis à biodiversidade, ao patrimônio natural, etc. Delegar à iniciativa privada obrigações próprias de Estado é providência que deve ser muito bem ponderada.

5. AS ORGANIZAÇÕES OBJETO DA FUSÃO

5.1. Instituto Florestal, Instituto de Botânica e Instituto Geológico. São órgãos pertencentes a Administração Direta do Estado, subordinados à Secretaria do Meio Ambiente, e portanto revestidos com personalidade jurídica de direito público interno.

Trata-se de organizações que pela natureza de suas atividades públicas estatais, desenvolvidas através de muitas décadas (mais de 100 anos no caso do Instituto Florestal), lograram respeito e reconhecimento, tanto no âmbito nacional como internacional. Suas missões podem assim ser definidas ("Política de Pesquisa Ambiental - 1996"):

I.F. - Proteger, pesquisar, recuperar e manejar a biodiversidade e o patrimônio natural e cultural a ela associado, na perspectiva do desenvolvimento sustentável do Estado de São Paulo.

I.Bt. - Realização de pesquisas científicas e técnicas em Botânica e Educação Ambiental, visando o conhecimento e a conservação das espécies vegetais e à recuperação de áreas degradadas; atendimento público através do Jardim Botânico, Núcleo de Lazer e Reservas Biológicas e difusão de conhecimentos técnicos e/ou científicos à comunidade.

I.G. - O Instituto tem por missão desenvolver estudos e pesquisas em geociências para o atendimento às demandas de conhecimento do meio físico, suscitadas pelas dinâmicas social, econômica e cultural do Estado, dando suporte às políticas públicas e privadas na construção do desenvolvimento sustentável.

5.2. Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. A entidade fora criada em 1986 com o objetivo de contribuir para a conservação, manejo e aplicação das florestas de produção e de preservação permanente, pertencentes ou possuídas pelo patrimônio do Estado, em particular aquelas sob a administração do Instituto Florestal, bem como subsidiar a pesquisa pertinente.

6. REFLEXOS JURÍDICOS E ESTRUTURAIS DA FUSÃO

Com a fusão proposta os órgãos envolvidos serão extintos, incidindo, como decorrência, na revogação ou derrogação de várias normas legais, especialmente o Decreto nº 11.138, de 3 de fevereiro de 1978, Decreto nº 30.555, de 3 de outubro de 1989 (Reestrutura, Regulamenta e Reorganiza a Secretaria do Meio Ambiente), Decreto nº 33.419, de 26 de junho de 1991 (Altera a redação de dispositivos do Decreto nº 31.124/89), Decreto nº 27.061, de 3 de junho de 1987 (Instituição de unidades orçamentárias e de despesa da Secretaria do Meio Ambiente), Decreto nº 26.942, de 1º de abril de 1987 (Vinculação de órgãos e entidades à Secretaria do Meio Ambiente), Decreto nº 33.135, de 15 de março de 1991 (Atividades relativas ao controle e proteção de mananciais), Lei nº 5.208, de 1º de julho de 1986 (Autoriza a instituição da Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo), Decreto nº 25.952, de 29 de setembro de 1986 (Estabelece os Estatutos da Fundação), Decreto nº 25.341, de 4 de junho de 1986 (Estabelece o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas) e Lei complementar nº 125, de 18 de novembro de 1975 (Cria a Carreira de Pesquisador Científico).

7. CONCLUSÕES

7.1. Considerando as abordagens contidas neste ensaio, fundamentalmente as que se referem às modalidades de estrutura organizacionais, com ênfase às respectivas personalidades jurídicas;

7.2. considerando os aspectos que, embora ainda passíveis de controvérsias, vem dando mostras de uniformização dos entendimentos nos campos da doutrina e da jurisprudência;

7.3. considerando o elenco de investidura, competências e atribuições do Instituto Florestal, Instituto de Botânica, Instituto Geológico e Fundação Florestal, que caracteriza a condição de afetação não só de patrimônio público, mas também de serviço público estatal;

7.4. considerando que a Constituição Federal caracteriza o meio ambiente como interesse difuso e coletivo e, portanto envolvendo direitos transindividuais e indivisíveis. Considera-o, ademais, como patrimônio público de uso comum do povo brasileiro, "impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações" (Artigo 129, III);

7.5. considerando que dentro ainda dos princípios da Carta Magna, compete ao PODER PÚBLICO, entre outros:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação do material genético;

III - 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 a sua proteção" (Artigo 225);

7.6. considerando, ainda, que, entre outros, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e a Zona Costeira são patrimônio nacional" e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao USO DOS RECURSOS NATURAIS" (Artigo 222, § 4º C.F. - O destaque é nosso);

7.7. considerando que a Constituição do Estado de São Paulo caminha no mesmo passo (Artigo 191 e seguintes);

7.8. considerando a Agenda 21 e a Convenção da Biodiversidade, da qual o Brasil é signatário;

7.9. considerando que, juntamente com outras áreas, os últimos remanescentes de Mata Atlântica se encontram sob a Administração do Instituto Florestal, perfazendo um total de aproximadamente 1 milhão de hectares, considerados os Parques Estaduais, Estações Ecológicas, Reservas Florestais, Florestas Estaduais, Estações Experimentais, etc., constituídos por áreas de domínio, de posse ou simples administração do Estado. De qualquer forma encontram-se sob o manto do Poder Público;

7.10. considerando o acervo de benefícios produzidos para a sociedade pelos órgãos objeto da fusão em especial:

- conservação, recursos naturais, insumos de sobrevivência (água, ar e solo);
- ciência e tecnologia;
- educação e capacitação;
- turismo ecológico devidamente dimensionado e avaliado;
- patrimônio cultural e paisagístico;
- qualidade de vida;
- identidade cultural;
- equilíbrio psico-social;
- lazer;
- resgate da cidadania;
- desenvolvimento sustentável;
- conservação da biodiversidade, na perspectiva da soberania nacional nos seus vários segmentos, com destaque dos farmacos e substâncias estratégicas;
- atendimento às demandas de conhecimento do meio físico;

7.11. considerando, finalmente, que hoje o país discute estratégias mundiais e seus reflexos no âmbito interno, as quais vão desde concepções perigosas como aquelas sedimentadas no chamado "Consenso de Washington", em 1989, que definiu o neoliberalismo como a "saída" para os problemas experimentados pela América Latina, até questões ligadas à soberania nacional;

ENTENDEMOS que não pode o Estado prescindir do "JUS IMPERII" no que se refere às questões ora abordadas.

8. PROPOSTA DE ORGANIZAÇÃO ADEQUADA À FUSÃO PRETENDIDA

8.1. consideradas as questões suscitadas neste ensaio;

8.2. consideradas, 'data venia', as exegeses jurídicas e doutrinárias;

8.3. consideradas as responsabilidades que envolvem o destino do acervo que forma a massa crítica do trabalho, adotamos a seguinte posição:

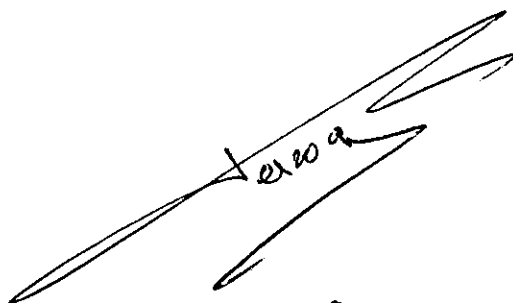
8.3.1. excluimos desde logo organizações com personalidade jurídica de direito privado, especialmente Fundação Privada, restando, destarte, Fundação Pública e Autarquia;

8.4. no que concerne à Fundação Pública que é espécie do gênero Fundações e, portanto, considerada Fundação Autárquica ou Autarquia Fundacional com todas as características da personalidade jurídica de direito público que lhe é inerente, é de se entender que mais adequada seria a criação de uma AUTARQUIA composta pelas atividades dos três institutos e da Fundação Florestal.

8.5. Em razão da agilidade que se pretende imprimir ao novo órgão, fruto da descentralização cogitada, poder-se-ia também nele acoplar-se uma Fundação Privada, integrada a sua estrutura técnico-organizacional e hierárquica. Ambos os órgãos, criados por lei, teriam suas atribuições e competências devidamente dimensionadas nas normas jurídicas específicas.

São Paulo, de janeiro de 1997

DG - 13/01/97
FUSINST.DOC.



DR. CAETANO BERZOGA
MEMORIA JURIDICA DG/IF