



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – CAMPUS SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO
AMBIENTAL

SÍLVIA CRISTINA IGNÁCIO RIBEIRO

**CONCESSÕES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS EM ÁREAS PROTEGIDAS: UMA
ANÁLISE DA CACHOEIRA DE MORANGABA, JUNDIAÍ/SP**

Sorocaba, 2014



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – CAMPUS SOROCABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO
AMBIENTAL

SÍLVIA CRISTINA IGNÁCIO RIBEIRO

**CONCESSÕES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS EM ÁREAS PROTEGIDAS: UMA
ANÁLISE DA CACHOEIRA DE MORANGABA, JUNDIAÍ/SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental para obtenção do título de mestre em Ciências Ambientais.

Orientação: Prof. Dr. Zysman Neiman

Sorocaba, 2014

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO AMBIENTAL COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO
AMBIENTAL

Ribeiro, Sílvia Cristina Ignácio

R484c Concessões de serviços turísticos em áreas protegidas:
uma análise da Cachoeira de Morangaba, Jundiaí /SP. Ano. 14 / Sílvia
Cristina Ignácio Ribeiro. -- 2014.

152 f.:28 cm

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Campus
Sorocaba, Sorocaba, 2014

Orientador: Zysman Neiman

Banca examinadora: Heros Augusto Santos Lobo, Henry Lesjak Martos

Bibliografia

1. Áreas Protegidas. 2. Morangaba, Cachoeira de (Jundiaí, SP). 3.
Ecoturismo. I. Título. II. Sorocaba – Universidade Federal de
São Carlos.

CDD 333.72

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca do *Campus* de Sorocaba

SÍLVIA CRISTINA IGNÁCIO RIBEIRO

**CONCESSÕES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS EM ÁREAS PROTEGIDAS:
UMA ANÁLISE DA CACHOEIRA DE MORANGABA, JUNDIAÍ/SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental para obtenção do título de mestre em Ciências Ambientais. Área de concentração em conflitos ambientais. Universidade Federal de São Carlos.
Sorocaba, 25 de junho de 2014.

Orientador (presidente)

Prof. Dr. Zysman Neiman
UNIFESP – Diadema (SP)

Examinador (titular)

Prof. Dr. Heros Augusto Santos Lobo
UFSCar - Sorocaba

Examinador (titular)

Prof. Dr. Henry Lesjak Martos
UNISO – Sorocaba

A natureza é o único livro que oferece
um conteúdo valioso em todas as suas
folhas.

(JOHANN GÖETHE)

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente ao professor e orientador Dr. Zysman Neiman pela oportunidade, confiança, aprendizado e apoio neste sonho que se tornou realidade.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental da UFSCar Sorocaba, que contribuíram para ampliar meus conhecimentos e reflexões, e possibilitaram muitas transformações em minha vida.

Ao Gilberto, pelo amor, incentivo, apoio, compreensão, paciência, companheirismo e troca de idéias.

À minha querida sobrinha Thaís, pela sua ajuda e competência nos ajustes nos textos de língua inglesa e na compreensão de questões econômicas.

Ao meu cunhado Clóvis, por sempre me atender e sanar as minhas dúvidas.

Aos grandes amigos Eduardo Pontes, apreciador e defensor da Serra do Japi, pela sua contribuição através de histórias, livros, artigos, fotos e idéias, Eduardo Pereira que mesmo longe da terrinha está muito perto, e sempre lembrado pelas suas descobertas e fotos, e Paula Oliveira, monitora da Serra do Japi, pelas fotos cedidas.

À minhas queridas “Mãe” Zinha, minha irmã Silvana, minha sobrinha Carol e a toda minha família que sempre me incentivou, me deu muito afeto, apoio e compreensão.

Aos colegas de classe, pelas interações, pela diversidade, troca de ideias, conhecimentos, bagunças, festas e almoços comunitários.

Ao Ronaldo Pereira, biólogo da Base Ecológica da Serra do Japi, aos colegas da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, e ao Grupamento Florestal da Guarda Municipal pelas informações e contribuições.

Aos proprietários da Fazenda Guaxinduva pela atenção e informações.

Ao Leming, meu companheirinho felino que me alegra todos os dias.

E sobretudo a Deus, pelo privilégio da vida e suas bênçãos.

RESUMO

RIBEIRO, Silvia C. I. *Concessões de serviços turísticos em áreas protegidas: uma análise da Cachoeira de Morangaba, Jundiaí/SP*. Ano. 14. 152 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2014

As áreas protegidas são componentes vitais para a manutenção de áreas naturais e paisagens, conservação e preservação da biodiversidade e o fornecimento de oportunidades para o desenvolvimento das comunidades locais, ecoturismo, educação ambiental e pesquisas científicas. Porém, essas áreas constituem-se em grandes desafios para a maioria dos países, principalmente no que se refere ao seu financiamento e gestão. Nessa perspectiva, este estudo mostra o processo histórico da evolução das questões relativas à preservação e conservação ambiental no mundo e os aspectos históricos, econômicos, sociais e legais das unidades de conservação no Brasil. Com o objetivo de mostrar alguns dos mecanismos e modelos de sistemas de gestão para unidades de conservação, o estudo traz uma análise sobre as concessões de serviços turísticos, e os tipos de parcerias possíveis entre o público e o privado. O estudo de caso da Cachoeira de Morangaba – Jundiaí, SP, analisou o uso público que é permeado por diferentes interesses e significados, sua relação com o ecoturismo e os sistemas de gestão disponíveis para o local. O resultado da pesquisa identificou o potencial e a viabilidade das parcerias com Organizações Não Governamentais, instituições de ensino e empresas privadas.

Palavras-chave: Unidades de Conservação. Serviços Turísticos. Concessões. Parcerias.

ABSTRACT

RIBEIRO, Sílvia C. I. *Concessions tourist services in protected areas: an analysis of the Morangaba waterfall, Jundiaí/SP*. Year. 14. 152 p. Dissertation (MSc in Environmental Sciences) – Graduate Program in Environmental Sustainability Management, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2014.

Protected areas are vital components for the maintenance of natural areas and landscapes, conservation and preservation of biodiversity and the provision of opportunities for the development of local communities, ecotourism, environmental education and scientific research. However, these areas are in great challenges for most countries, especially in regard to its funding and management. In this perspective, this study shows the historical process of evolution of the issues related to the preservation and conservation in the world, and the historical, economic, social and legal conservation units in Brazil. In order to show some of the mechanisms and models of management systems for protected areas, the study provides an analysis on the concessions of tourist services and the types of possible partnerships between the public and private sectors, Non-Governmental Organizations and institutions. The case study of the waterfall Morangaba – Jundiaí, SP, analyzes the public use that is permeated by different interests and meanings, its relationship with ecotourism and management systems available to the site. The survey results identified the potential and feasibility of of partnerships with NGO, educational institutions and private companies.

Keywords: Protected Areas. Tourism Services. Concessions. Partnerships.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Categorias e funções das áreas protegidas estabelecidas pela IUCN	28
QUADRO 2 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação	39
QUADRO 3 - Principais problemas enfrentados pelos Parques da América do Sul.....	42
QUADRO 4 - Principais ameaças às UC brasileiras	44
QUADRO 5 – Síntese dos aspectos gerais da Serra do Japi.....	66
QUADRO 6 - Distribuição das áreas tombadas pela CONDEPHAAT.....	77
QUADRO 7 - Aspectos gerais da Cachoeira de Morangaba	84
QUADRO 8 – Recursos do Fundo Municipal de Conservação da Qualidade Ambiental.....	97
QUADRO 9 - PPA 2006-2009 da SMPMA.....	98
QUADRO 10 - PPA 2010-2013 da SMPMA.....	99
QUADRO 11 - Repasse do valor total da receita anual da PMJ no período de 2006 a 2009.	100
QUADRO 12 - Descrição da Fazenda Guaxinduva	103
QUADRO 13 - Descrição do Projeto Nossa Serra - educação ambiental.....	107
QUADRO 14 - Pontos fortes e fracos (fatores endógenos) da Cachoeira de Morangaba	116
QUADRO 15 - Ameaças e oportunidades (fatores exógenos) da Cachoeira de Morangaba	116
QUADRO 16 - Concessões/terceirizações englobando as atividades e/ou serviços.....	124
QUADRO 17 - Síntese das vantagens e desvantagens das concessões	125
QUADRO 18 - Síntese das vantagens e desvantagens da atuação das ONGs em áreas protegidas	132
QUADRO 19 - Sumário das forças e fraquezas teóricas de diferentes organizações em distintas funções nas áreas protegidas	133
QUADRO 20 - ONGs situadas na região de Jundiaí.....	134

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Inserção regional da UC da Serra do Japi.....	699
FIGURA 2 - Cidades limítrofes à Serra do Japi.....	70
FIGURA 3 - Vista parcial da Serra do Japi, Jundiaí/SP	71
FIGURA 4 - Cachoeira da Jaboticabeira - Serra do Japi	72
FIGURA 5 - Biodiversidade da Serra do Japi (fauna).....	72
FIGURA 6 - Biodiversidade da Serra do Japi (fauna).....	73
FIGURA 7 - Biodiversidade da Serra do Japi (fauna).....	73
FIGURA 8 - Biodiversidade da Serra do Japi (flora)	74
FIGURA 9 - Localização das APAs Jundiaí, Cajamar e Cabreúva.....	78
FIGURA 10 - Mapa do zoneamento da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo.	80
FIGURA 11 - Sistema de Proteção do Território de Gestão da Serra do Japi	82
FIGURA 12 - Zoneamento do Território de Gestão da Serra do Japi e localização da Cachoeira de Morangaba.....	83
FIGURA 13 - Vista aérea da Cachoeira de Morangaba.....	86
FIGURA 14 - Queda superior da Cachoeira de Morangaba.	86
FIGURA 15 - Vista da parte superior da Cachoeira	87
FIGURA 16 - Queda na parte inferior da Cachoeira	87
FIGURA 17 - Vista lateral da cachoeira	88
FIGURA 18 - Antiga portaria.....	89
FIGURA 19 - Casa Sede.....	89
FIGURA 20 - Vestiários.	90
FIGURA 21 - Sanitários.....	90
FIGURA 22 - Antiga área para churrasco/piquenique.....	91
FIGURA 23 - Antiga área de estacionamento.....	91
FIGURA 24 - Placa informativa.....	92
FIGURA 25 - Estrutura organizacional e de gestão da SMPMA de Jundiaí.	96

FIGURA 26 - Localização do Projeto Nossa Serra, Fazenda Guaxinduva e da Cachoeira de Morangaba	102
FIGURA 27 - Cachoeira Castelo de Águas (queda superior) - Fazenda Guaxinduva	104
FIGURA 28 - Cachoeira Castelo de Águas (queda inferior)	104
FIGURA 29 - Churrasqueira – Fazenda Guaxinduva.....	105
FIGURA 30 - Bosque	106
FIGURA 31 - Lago – Fazenda Guaxinduva.....	106
FIGURA 32 - Infra-estrutura.....	107
FIGURA 33 - Projeto Nossa Serra – educação ambiental	109
FIGURA 34 - Trilha do Projeto Nossa Serra	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG – Organizações em Defesa dos Direitos e Bens Comuns

APA – Área de Proteção Ambiental

BEEEA - Base de Estudo de Ecologia e Educação Ambiental Miguel Castarde

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo

COP – Conferência das Partes

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

EA - Educação Ambiental

EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo

EUA – Estados Unidos da América

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FMCQA - Fundo Municipal de Conservação da Qualidade Ambiental

FUNATURA – Fundação Pró-Natureza

FUNDHAM – Fundação do Homem Americano

FVA – Fundação Vitória Amazônica

GFGM - Grupamento Florestal da Guarda Municipal

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

LAC – *Limit of Acceptable Change* (Limite Aceitável de Câmbio)

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MAB - Programa *Man and Biosfere*

MMA - Ministério do Meio Ambiente

NPS – National Park Service

OG - Órgão Gestor

OMT – Organização Mundial do Turismo
ONG – Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PIB - Produto Interno Bruto
PMJ – Prefeitura do Município de Jundiaí
PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNE – Portadores de Necessidades Especiais
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA - Planos Plurianuais
PPP - Parceria Público-Privada
RIO92 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
RMC – Região Metropolitana de Campinas
ROS – *Recreation Opportunity Spectrum* (Espectro de Oportunidades de recreação)
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente
SMPMA - Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SWOT – *Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats* (Pontos fortes/fracos Oportunidades-Ameaças)
UC - Unidades de Conservação
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos
UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIDAD – Unidade de Parques Nacionais Naturais
VERP – *Visitor Experience Resource Protection* (Proteção aos Recursos e Experiência dos visitantes)
VIM – *Visitor Impact Management* (Manejo do Impacto do Visitante)
WWF – Fundo Mundial para a Vida Selvagem e Natureza

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
1. INTRODUÇÃO.....	20
1.1 DO DOMÍNIO À PRESERVAÇÃO DA NATUREZA A PARTIR DO SÉCULO XVIII... 20	
1.2 O RECURSO NATURAL..... 21	
1.2.1 Recursos e espaços naturais de uso comum..... 22	
1.3 A FUNÇÃO REGULADORA DO ESTADO	26
1.4 ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL..... 27	
1.4.1 Sistemas de Áreas Protegidas e Unidades de Conservação	34
1.4.2 Aspectos Econômicos das Unidades de Conservação	44
1.4.3 Ecoturismo em áreas protegidas..... 47	
1.4.4 Uso público em Unidades de Conservação..... 51	
1.5 A PRIVATIZAÇÃO	52
1.5.1 O processo de Concessões	54
1.5.2 Concessões em Áreas Protegidas	56
1.6 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA (PPP)..... 63	
2. O ESTUDO DE CASO DA CACHOEIRA MORANGABA.....	66
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA SERRA DO JAPI	66
2.1.1 Mecanismos de Proteção e Dispositivos Legais	77
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CACHOEIRA DE MORANGABA..... 83	
2.2.1 Estrutura organizacional e de gestão da SMPMA de Jundiáí	95
2.2.2 Financiamento e recursos destinados à conservação e gestão da Serra do Japi	96
3. ANÁLISE DA ESTRATÉGIA COMPETITIVA - O MODELO DE PORTER	102
3.1 DESCRIÇÃO DO AMBIENTE EXTERNO DA CACHOEIRA DE MORANGABA	102
3.2 ANÁLISE DA CONCORRÊNCIA	110
3.3 AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA CACHOEIRA DE MORANGABA..... 115	
3.3.1 Recomendações estratégicas de enfoque para a Cachoeira de Morangaba..... 118	
4. MODELOS E POSSIBILIDADES DE GESTÃO PARA A CACHOEIRA DE MORANGABA	121
4.1 - CONCESSÕES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS PARA A CACHOEIRA DE MORANGABA	121
4.2 - POTENCIAL DAS PARCERIAS PARA APOIO À UC..... 127	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS.....	141
ANEXOS	152

APRESENTAÇÃO

A criação de áreas protegidas vem se consolidando como um instrumento vital para a manutenção, proteção e conservação de áreas naturais, paisagens, biodiversidade, e também possibilitam oportunidades de desenvolvimento das comunidades locais, ecoturismo, educação ambiental e pesquisa científica. No entanto, os sistemas de áreas protegidas em todo o planeta enfrentam grandes desafios, sendo talvez o maior deles a falta de financiamento e apoio para desempenhar seu papel de conservação e responder às ameaças crescentes como o desmatamento e a urbanização.

Nos últimos anos o fluxo de visitantes nas áreas protegidas vem aumentando o que remete a uma preocupação, pois há dificuldades de implementação de planos de gestão, em virtude da falta de recursos financeiros e de pessoal qualificado e especializado, má administração dessas áreas, parcerias malfeitas com instituições privadas dedicadas a exploração do turismo de natureza, entre outros. Para Seabra (2001, p.32), “a precariedade do Poder Público em administrar, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação não garante a preservação dos ecossistemas naturais de uma visitação cada vez mais erosiva e descontrolada”.

Nesse contexto, o ecoturismo por tratar-se de uma atividade voltada à natureza e que procura fomentar a sustentabilidade e a preservação do ambiente natural, é permitido em algumas categorias de Unidades de Conservação. Sendo assim, pode contribuir diretamente para a preservação e conservação dos *habitats*, estabelecer limites à visitação, melhorar o planejamento e o gerenciamento ambiental, elevar a consciência ambiental e tornar-se uma alternativa econômica para as populações adjacentes às áreas protegidas.

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar os modelos de gestão como a concessão de serviços turísticos/terceirização e as parcerias possíveis entre o público e o privado para a gestão e autofinanciamento da Cachoeira de Morangaba, situada na Serra do Japi, Jundiaí, SP.

A escolha da Cachoeira de Morangaba como estudo de caso, justifica-se pelo fato de primeiramente localizar-se na Serra do Japi, um importante remanescente de Mata Atlântica do interior do Estado de São Paulo; por ser uma área utilizada há mais de 40 anos pelos moradores de Jundiaí e região para lazer e recreação; pela sua

importância no contexto regional como um dos poucos atrativos naturais existentes num raio de aproximadamente 100 km de grandes centros urbanos como Jundiaí e a Região Metropolitana de Campinas; e por ser um local com grande potencial para o desenvolvimento do ecoturismo, uso público e educação ambiental.

Por situar-se dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental - APA Jundiaí, do Polígono de Tombamento do CONDEPHAAT e da Zona de Preservação, Restauração e Recuperação Ambiental do Território de Gestão da Serra do Japi, a Cachoeira de Morangaba foi desapropriada em 2006 pelo poder público municipal e desde então encontra-se fechada para uso público. Em virtude de solicitações e manifestações da sociedade para abertura dessa área com a finalidade de usufruí-la para o lazer e recreação, a presente pesquisa procura responder às seguintes perguntas:

- Devido à precariedade do poder público em administrar essa área, quais as possibilidades de sistemas de gestão disponíveis para o local, quais seus pontos fortes e fracos, e o que deve ser levado em conta na formalização desses sistemas?
- Como conciliar e compatibilizar o uso público da Cachoeira de Morangaba com a conservação e preservação de seus recursos naturais, o lazer e o ecoturismo?

A dissertação está organizada em quatro capítulos.

- O primeiro capítulo – Introdução - abordará o desenvolvimento e o debate sobre as questões ambientais nos séculos XIX e XX e os limites do crescimento das áreas antrópicas sobre a natureza; versará com um breve histórico sobre as áreas protegidas no mundo, e no Brasil com os conceitos, categorias e legislações pertinentes; discorrerá sobre o interesse público e os bens coletivos; a governança ambiental e a gestão ambiental através de conceitos, razões, objetivos e dilemas; os sistemas de gestão em Unidades de Conservação (co-gestão, concessão e permissão); e abordará o uso público e o ecoturismo em UC;
- O segundo capítulo – O Estudo de Caso - apresentará a Cachoeira de Morangaba, contextualizando a área, os mecanismos de proteção e dispositivos legais, analisando as possibilidades viáveis de gestão sustentável para a mesma.
- O terceiro capítulo fará uma análise estratégica competitiva da Cachoeira de Morangaba segundo o modelo de Porter (1986).

- O quarto capítulo discutirá os modelos e possibilidades de gestão para Cachoeira de Morangaba, incluindo a parte administrativa e jurídica das ONG e OSCIP e os quadros das sínteses de pós e contras de cada uma.
- E por último as considerações finais sobre o modelo de gestão recomendável e aplicável para a Cachoeira de Morangaba.

Metodologia

Para o desenvolvimento deste trabalho foi realizado um levantamento bibliográfico preliminar com o objetivo de identificar o panorama geral das áreas protegidas no Brasil e no mundo, e os modelos de gestão e parcerias existentes e possíveis para essas áreas, a fim de garantir a evolução do processo de conhecimento. Para tanto, foram referenciadas diversas fontes como livros, teses de doutorado e dissertações de mestrado, artigos de revistas científicas e textos via *Web*.

O marco teórico para a abordagem da questão da utilização dos recursos naturais e espaços naturais de uso comum foi o artigo “*The tragedy of the commons*” (A tragédia dos comuns) de Garret Hardin (1968), que traz a relação entre os indivíduos e o ambiente natural, e enfoca o manejo dos recursos de propriedade comum e a superpopulação de indivíduos.

Os estudos mencionados no Capítulo 1 contribuíram para a compreensão e a importância da criação das áreas naturais protegidas, a evolução do movimento conservacionista e o ambientalismo, o qual se deu através de encontros e grandes eventos internacionais sobre meio ambiente e conservação ambiental.

Para o entendimento da privatização no Brasil e o processo de concessões, foram consultadas as legislações e os modelos existentes através de bibliografia e artigos científicos pertinentes.

Para o estudo de caso da Cachoeira de Morangaba, além da pesquisa bibliográfica foram consultados mapas e legislações federal, estadual e municipal e o Plano de Manejo da Reserva Biológica Municipal da Serra do Japi. Posteriormente, foram realizados levantamentos de campo no local e seu entorno, utilizando mapas, plantas, fotos aéreas do local e fotos da infra-estrutura existente, com o objetivo de contextualizar o local e realizar a elaboração do diagnóstico da área.

Para a análise estratégica competitiva foi utilizada a metodologia de Michael Porter (1986), por ser um dos autores mais citados nas últimas duas décadas, onde através de estudos que tiveram como ponto de partida a organização industrial em economia, articulou um importante paradigma atual no campo da estratégia empresarial com grande difusão de suas idéias.

Para Porter (1986), a essência da formulação de uma estratégia competitiva é relacionar uma companhia ao seu ambiente externo. Ainda que o meio ambiente relevante seja muito amplo, abrangendo tanto forças sociais como econômicas, o aspecto principal do meio ambiente da empresa são as indústrias em que ela compete. Portanto, a concorrência em uma indústria não está limitada aos participantes estabelecidos, mas aos clientes, fornecedores, substitutos e os entrantes potenciais, considerados todos de certa forma concorrentes, podendo ter maior ou menor importância, dependendo das circunstâncias particulares.

Para Michael Porter (1986), há três abordagens estratégicas genéricas, destinadas a enfrentar as forças competitivas que atuam em um mercado qualquer e que podem ser utilizadas de forma isolada ou combinada: 1) Liderança no custo total - onde o custo baixo em relação aos concorrentes torna-se o tema central de toda a estratégia, embora a qualidade, a assistência e outras áreas não possam ser ignoradas; 2) Diferenciação - tem como base diferenciar o produto ou serviço oferecido pela empresa, criando algo que seja único ao âmbito de toda a indústria); 3) Enfoque – leva em consideração o foco de atuação sobre um determinado grupo comprador, um segmento da linha de produtos, ou um mercado geográfico e visa atender bem o alvo determinado de maneira mais efetiva e eficiente do que os concorrentes que competem de forma mais ampla.

Para a estratégia competitiva da Cachoeira de Morangaba, foi analisado o ambiente externo (concorrentes reais) através de levantamento de campo na Fazenda Guaxinduva, situada na Serra do Japi no município de Cabreúva, e levantamento de informações sobre o Projeto Nossa Serra – iniciado em março de 2014 pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Jundiáí.

Para o diagnóstico e a avaliação estratégica da Cachoeira de Morangaba utilizou-se a Matriz SWOT (*Strenghts-Weaknesses-Oportunities-Threats*), o que resultou em recomendações estratégicas de enfoque para o local.

A avaliação dos modelos e possibilidades de gestão e parcerias para a Cachoeira de Morangaba resultou nas sínteses dos prós e contras das concessões de serviços turísticos e parcerias com ONGs em áreas protegidas.

1. INTRODUÇÃO

1.1 DO DOMÍNIO À PRESERVAÇÃO DA NATUREZA A PARTIR DO SÉCULO XVIII

A primeira Revolução Industrial, iniciada em meados do século XVIII na Inglaterra causou no período de 1750-1850 uma profunda mudança na sociedade agrícola e comercial, para uma sociedade industrial baseada em máquinas e fábricas. O crescimento econômico desordenado em função da industrialização contribuiu para a utilização de grandes quantidades de energia e de recursos naturais, que acabaram por configurar um quadro de degradação contínua do meio ambiente, como a devastação das florestas primitivas de quase toda a Europa. Nessa época, Thomas Robert Malthus (1798, apud DIAS, 2003), publicou um trabalho denominado “Ensaio sobre a população: como afeta o futuro progresso da humanidade”, em que sistematizava um conjunto de preocupações que apontava para os problemas decorrentes do aumento populacional e a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais e seus reflexos no crescimento econômico.

A segunda Revolução Industrial, a partir de 1850-1880, foi marcada pela introdução do carvão e posteriormente do petróleo, como recursos energéticos, causando o lançamento progressivo de Dióxido de Carbono (CO₂) na atmosfera, e o declínio da qualidade de vida em função da poluição do ar e também pela inexistência de saneamento básico nas cidades.

A partir do século XIX inicia-se uma luta pela preservação de áreas consideradas selvagens, as quais deveriam ser utilizadas pela população para o lazer. Nessa época "a preocupação não era a proteção ambiental, num sentido amplo e integral, mas sim gerir a natureza para evitar o esgotamento de algum recurso natural com objetivos econômicos" (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Foi somente no final do século XIX que foram criados instrumentos legais de defesa e proteção da vida selvagem e de preservação e/ou conservação de áreas naturais, através de tratados e convenções internacionais.

No século XX devido às duas grandes guerras mundiais e posteriormente a intensificação do crescimento econômico mundial, os problemas ambientais agravaram-

se e começaram a aparecer com maior visibilidade para amplos setores da população, particularmente dos países desenvolvidos, os mais afetados pelos impactos provocados pela Revolução Industrial.

O modelo de desenvolvimento econômico baseado no pressuposto de que os recursos ambientais são inesgotáveis, além da deterioração e o uso excessivo dos bens ambientais nas atividades de produção e consumo, provocaram preocupações crescentes quanto às incertezas em relação ao futuro do planeta e do homem. Nesse sentido, nos anos 1960 e 1970 os debates nos meios acadêmicos e nas instituições políticas contribuíram para despertar a sociedade para os problemas ambientais e para a necessidade de mudanças de paradigmas.

1.2 O RECURSO NATURAL

Nessa pesquisa adotou-se a expressão “recurso natural” com o mesmo significado de “recurso ambiental”.

Para Schumacher em sua obra “O negócio é ser pequeno” (1983), ao discutir a economia como o centro da sociedade, onde prevalece estritamente a visão econômica, ela deixa de lado as considerações em relação às outras disciplinas como por exemplo as questões relativas à biologia que também são importantes para a sociedade. Para o autor, o problema ambiental está também associado ao ritmo da mudança tecnológica, que exacerba o ritmo de depredação dos recursos naturais, como por exemplo fontes fósseis e áreas de vegetação, uma vez que a conciliação das necessidades materiais, sempre crescentes, do homem encontram como obstáculo a própria natureza.

De acordo com o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Unidades de Conservação (Lei nº. 9.985/2000, Art. 2º. Item IV) o conceito de recurso natural ambiental é “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.”

Segundo Bursztyn e Bursztyn (2012), na definição do que é recurso natural interagem processos naturais e processos sociais. Trata-se de uma leitura do meio biofísico pelos humanos, condicionada pelas suas necessidades, suas capacidades e seus conhecimentos.

Os recursos naturais foram classificados em quatro categorias, que ajudam no processo de tomada de decisões segundo Godard (1997, p. 205):

- O caráter reprodutível, que tem a ver com a reconstituição natural, mas também pode envolver a ação humana de reabilitação (ex: reflorestamento);
- O caráter renovável, que é propriedade de alguns recursos (como a pesca) e não de outros como os minerais);
- O caráter esgotável, que não é sinônimo de renovável, pois alguns recursos mesmo que renováveis, são suscetíveis de esgotamento (ex: a energia solar é inesgotável, mas a pesca não);
- O caráter reciclável, que diz respeito principalmente aos materiais processados a partir dos recursos naturais (ex: produtos metálicos).

Portanto, os recursos naturais representam uma parte do conjunto do capital natural que pode ser convertido em matéria-prima para uso em processos produtivos. Combinado com outros tipos de capital, o recurso natural é vulnerável à deterioração e ao esgotamento.

1.2.1 Recursos e espaços naturais de uso comum

Sociedades antigas se regulavam de forma relativamente simples, principalmente mediante crenças e valores culturais. Bastava um preceito religioso estabelecendo condutas, por exemplo, “não matarás”, para que o comportamento social se desse de forma “regular”, e transgressores seriam punidos em nome dos deuses. Na medida em que as sociedades se tornaram mais complexas, numerosas e envolveram diferentes papéis dos indivíduos na coletividade, as regulações tradicionais passaram a ser complementadas por normas formais. Além da justiça divina, passa a valer também a justiça dos humanos (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Desde a antiguidade clássica até os dias atuais existe, na concepção de vários autores, a idéia de que a falta de regras pode levar a situações em que todos saem perdendo. Nesse contexto, “a conservação sofre forte oposição em função de dois fenômenos poderosos que deixaram suas marcas na psique humana: o problema da ação coletiva (ou a tragédia dos comuns), e o problema da preferência do tempo - ou o problema do “desconto” (SCHAIK; RIJKSEN, 2002, p. 49).

Na relação entre indivíduos e o ambiente natural, Garret Hardin (1968) em seu artigo denominado *The Tragedy of the Commons* (A Tragédia dos Comuns) deu atenção ao problema da ação coletiva. Nessa parábola, “quando cada um tenta tirar o maior proveito individual dos recursos do ambiente natural, sem regras, o resultado é uma forte pressão sobre a natureza, que não resiste, resultando em tragédia para todos” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 140).

“Em um sistema de acesso livre, um indivíduo se sai melhor explorando os recursos imediatamente do que fazendo uso restrito e racional, porque, quando este último se dá, ele se vê punido pelos outros que usam o sistema e não se utilizam dessa prática” (SCHAIK; RIJKSEN, 2002, p. 49).

Em relação ao problema do “desconto”, mostra que as pessoas preferem consumir atualmente, do que consumir futuramente. Ou seja, “um recurso é mais valioso se consumido agora do que depois: o consumo futuro representa um custo de oportunidades, porque tanto o ator como o recurso podem não estar mais presentes” (SCHAIK; RIJKSEN, 2002, p. 49).

Na “Tragédia dos Comuns”, Hardin (1968) enfoca o manejo de recursos de propriedade comum e a superpopulação, onde os recursos estão sujeitos à intensa degradação. Para evitar a tragédia, Hardin (1968) concluiu que recursos comuns deveriam ser privatizados ou definidos como propriedades públicas para as quais direitos de acesso e uso deveriam ser concedidos (FEENY et al., 2001). Hardin tem sido amplamente citado por ter afirmado que a degradação de recursos é inevitável, a não ser que a propriedade comum seja convertida em privada ou que normas governamentais a usos e usuários sejam instituídas (FEENY et al., 2001). Posteriormente a Hardin (1968), alguns trabalhos evidenciaram o manejo de recursos de propriedade comum.

Os recursos de propriedade comum incluem peixes, vida selvagem, águas superficiais e subterrâneas, pastagens e florestas. É importante delinear as características compartilhadas por esses recursos e distinguir entre recursos e regimes de direitos de propriedade nos quais os recursos são mantidos (FEENY et al. 2001, p.19).

No debate sobre a utilização dos “bens comuns”, é importante salientar a diferença entre “base comum de recursos”, que diz respeito às qualidades físicas dos

sistemas de recursos, e “propriedade comum” ou “regime de propriedade comum”, que se referem aos arranjos institucionais entre grupos de usuários que dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos. Nessa abordagem, a propriedade é uma instituição social e os recursos fazem parte do mundo físico ou biológico. Esse é um eixo central da análise institucional realizada por cientistas sociais, adeptos da escola dos “comuns”, para compreender como determinados grupos de indivíduos conseguem utilizar e manejar a base comum de recursos de forma que o seu uso presente não comprometa a sua utilização no futuro (MCKEAN; OSTROM, 2001).

Em relação ao direito de propriedade, onde os recursos de propriedade comum são manejados, FEENY et al. (2001, p.23) empregaram as seguintes categorias:

a) O livre acesso e a ausência de propriedade bem definidos, onde o acesso é livre e aberto a qualquer cidadão;

b) A propriedade privada, onde os direitos de exclusão de terceiros, na exploração e na regulação da exploração de recursos, são delegados a pessoas, ou grupo de pessoas como as empresas. Os direitos de propriedade privada são reconhecidos e impostos pelo Estado, e geralmente são exclusivos e transferíveis;

c) Propriedade comunal, onde os recursos são manejados por uma comunidade identificável de usuários interdependentes;

d) Propriedade estatal, onde os direitos aos recursos são alocados exclusivamente no governo, o qual toma decisões em relação ao acesso e ao nível e a natureza da exploração. Essa categoria difere-se das demais pelo fato do Estado possuir o poderes coercitivos de imposição, ao contrário de grupos privados.

Segundo FEENY et. al (2001, p.30), a propriedade estatal

permite a formulação de ordenamentos apropriados do uso de recursos, além de prever a expressão do interesse público e a identificação de responsabilidades. No entanto, a administração estatal necessariamente não assegura o uso sustentável. A propriedade estatal é raramente associada ao manejo bem sucedido em países menos desenvolvidos. A infra-estrutura profissional responsável pelo manejo de recursos no organograma estatal normalmente é pouco desenvolvida e a imposição de normas é problemática.

Segundo os autores, em muitos casos há na prática a sobreposição de categorias de regime de manejo de recursos, onde os mesmos são manejados por combinações conflitantes das categorias e onde existem também variações em cada uma delas.

Schlager e Ostrom (1992) identificam cinco diferentes tipos de ‘direitos’ relacionados ao uso dos bens naturais: (1) direito de acesso – refere-se ao direito de entrar em uma determinada área e aproveitar os benefícios indiretos (sem extração ou subtração), como a caminhada, a canoagem, o banho de cachoeira; (2) direito de obter unidades de recurso ou produtos de um determinado sistema de recursos; (3) direito de regular a utilização pelos parceiros internos e de transformar e manejar os recursos por meio de melhorias; (4) direito de determinar quem terá o direito de acesso e como o direito deve ser transferido; (5) direito de vender os direitos citados anteriormente. Destaca-se ainda, nesse contexto, o direito de acesso relacionado ao visitante ‘autorizado’ a ingressar nos parques nacionais e aproveitar os bens ‘não-subtraíveis’ destas áreas.

As categorias apresentadas acima reforçam duas características principais da base comum de recursos que compõem a análise dos diferentes regimes de propriedade: a “exclusividade - ou controle de acesso - e a “subtração” - capacidade que cada usuário tem de subtrair parte da prosperidade do outro (FENNY et al., 1990).

A utilização e a apropriação dos bens e espaços naturais de uso comum são influenciadas por diferentes interesses. Uma das correntes é marcada pela defesa de processos sócio-culturais associados ao manejo dos recursos naturais por grupos que estabelecem regras conjuntas para evitar a utilização perdulária dos “comuns”. Outra vertente defende a privatização e/ou a administração estatal dos recursos e espaços de uso comum, como é o caso da visão disseminada com base nas hipóteses formuladas por Hardin em 1968 (DIEGUES; MOREIRA 2001). Nesse contexto Feeny et al. (2001) assinalam que a administração compartilhada ou a regulação estatal dos bens e espaços naturais de uso comum em conjunto com o auto-manejo dos usuários, é portanto, uma opção viável.

1.3 A FUNÇÃO REGULADORA DO ESTADO

Historicamente, o modelo de Estado adotado pelo Brasil após a transição do regime militar, remete-se para um modelo que se situa entre intervencionista e liberal e este denomina-se Estado Regulador. O novo Estado regulador, pode ser caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de "falhas de mercado", em substituição a políticas de planejamento industrial, representou uma descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros” (MATTOS, P., 2006, p.34).

O termo regulação possui uma diversidade de conceitos a partir de diferentes ideias e referenciais teóricos nas áreas de ciências biológicas, economia, saúde, direito, ciências sociais entre outras.

Para Bursztyn, Bursztyn (2012), a regulação pode ser entendida como a garantia de que as relações entre atores de uma sociedade, sejam eles indivíduos ou organizações, se dêem de forma compatível com critérios e princípios, que podem variar de uma sociedade para outra.

Para Oliveira (2010) os conceitos de regulação no campo do direito apresentam ênfase na ideia de controle, destacando-se a função essencial conferida ao Estado para a consecução dos propósitos da regulação, e assegurar os direitos e deveres de cada indivíduo e o equilíbrio pretendido pela lei.

O vocábulo regulação é evidenciado no direito brasileiro a partir do movimento de Reforma do Estado nos anos 90. Em decorrência da privatização de empresas estatais e da manutenção da ideia de competição entre concessionárias na prestação de serviços públicos, entendeu-se como necessário regular as atividades objeto de concessão para assegurar a regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência (DI PIETRO, 2004). Portanto, o conceito de regulação no direito brasileiro incide principalmente no âmbito das atribuições do Estado e da sua interferência na economia (OLIVEIRA, 2010).

De um modo geral, a regulação enquanto ato de regular, é vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema sob a forma de regras e normas previamente definidas. É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar, compreender, analisar e tratar as questões que causam desequilíbrio ao sistema, e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores.

No final do século XX o Estado ao adotar os princípios neoliberais deixou de ser o provedor direto de alguns bens e serviços, delegando a regulação ao próprio mercado, o que provocou a desestruturação do Estado. Posteriormente à desconstrução neoliberal do Estado, uma nova força de atuação participativa de cidadãos e de suas representações coletivas emergiu substituindo a ação centralizadora dos governos através das ONGs (BURSZTYN, BURSZTYN, 2012).

A experiência com ONGs vem se generalizando no Brasil no século XXI, e possibilitando a participação e o envolvimento dos indivíduos nas decisões públicas, principalmente a nível local.

1.4 ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

As áreas protegidas são partes de um território sob atenção e cuidado especial, em virtude de algum atributo específico ou único que elas apresentam. Segundo a IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza (1994), “uma área protegida é uma porção de terra ou mar especialmente dedicada à proteção de diversidade biológica, recursos naturais e culturais associados a esta, e manejada segundo instrumentos legais e outros meios efetivos”. Para a IUCN a área protegida deve possuir limites geográficos definidos e reconhecidos, e seu objetivo é o manejo e gestão que buscam atingir a conservação da natureza, de seus serviços ecossistêmicos e valores culturais associados de forma duradoura, por meios legais ou outros meios efetivos (Quadro 1).

QUADRO 1 - Categorias e funções das áreas protegidas propostas pela IUCN

Categoria I	<u>Reserva Natural Estrita/Área Silvestre</u> Área protegida manejada especialmente para fins científicos ou proteção da vida silvestre.
Categoria II	<u>Parque Nacional</u> Área protegida manejada especialmente para proteção de ecossistemas e recreação.
Categoria III	<u>Monumento Natural/Formação Natural</u> Área protegida manejada especialmente para a conservação de uma característica natural específica.
Categoria IV	<u>Área de manejo de Espécies ou Hábitats</u> Área protegida especialmente para a conservação através de intervenção ou manejo.
Categoria V	<u>Paisagem Terrestre ou Marinha Protegida</u> Área protegida especialmente para a proteção de paisagens e recreação.
Categoria VI	<u>Área Protegida de Manejo de Recursos</u> Área protegida para o uso sustentável dos recursos naturais.

Fonte: IUCN (1994)

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), uma das convenções internacionais assinadas na Rio-92, traz a seguinte definição de área protegida “significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.”

A conservação da biodiversidade *in situ* é a concepção de conservação da natureza mais difundida mundialmente, pois propõe o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas (ARAÚJO, 2012).

Segundo o *Manual de Planificación de Sistemas Nacionales de Areas Silvestres Protegidas en America Latina*, os Sistemas Nacionais de Áreas protegidas são:

um conjunto de espacios naturales protegidos, de relevante importânci a ecológica y social, pertenecientes a la nación, que ordenadamente relacionados entre si ya a través de su protección e manejo, contribuyen al logro de determinados objetivos de conservación y , a su vez, al desarrollo sostenido de la nación (MOORE; OMARZÁBAL, 1988, apud BRITO, 2003, p.19).

As raízes históricas das áreas protegidas no mundo ocorreram desde as primeiras culturas antigas e pré-agrícolas na Ásia e no Oriente.

Segundo Davenport e Rao (2002), as primeiras evidências sobre conservação de vida silvestre que se tem registro datam do século quarto antes de Cristo na Índia, quando todas as formas de uso e atividades extrativistas foram proibidas nas florestas sagradas. No Oriente, 700 anos antes de Cristo, têm-se registros da mais antiga proteção à caça, quando os nobres assírios intensificaram suas caçadas e aperfeiçoaram técnicas de corridas e combate, em reservas de caça concebidas para esses fins. Na Itália, em 726 dC, Veneza criou reservas para javalis e veados; e na Bretanha no século XI foram promulgadas leis florestais do Rei Canuto. Na Rússia, as ações de proteção foram associadas à criação de bosques e florestas sagradas, “áreas comunais proibidas” e “áreas sagradas”, nas quais derrubar árvores, caçar, pescar e atividades humanas eram proibidas.

Observa-se que a criação de áreas protegidas tem sido um desafio da humanidade para encontrar os melhores meios de convívio com a natureza, porém os diversos aspectos econômicos (como a posse da terra), culturais, religiosos, sociais e políticos das sociedades, criaram distinções vitais entre elas com consequências diretas sobre os sistemas de conservação.

A era moderna, segundo alguns estudiosos, foi marcada pela Revolução Industrial que provocou alterações rápidas e significativas no meio ambiente provocando um apelo mundial pela preservação. Isso levou à criação de sistemas de áreas protegidas em vários países, principalmente em virtude da preservação da beleza cênica e da vida selvagem.

O primeiro Parque Nacional dos Estados Unidos foi o Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872, que possibilitou o uso público e a manutenção de seus recursos naturais.

O pressuposto inicial que fundamentou a existência de áreas naturais protegidas em muitos países foi o da socialização do usufruto, por toda a população, das belezas cênicas existentes nesses territórios (BRITO, 2003).

Conforme McCormick (1992), para os preservacionistas as áreas virgens deveriam receber proteção total, sendo permitido em seu interior apenas atividades de caráter educativo ou recreacional. Assim, na concepção preservacionista havia uma

separação entre homem e natureza. Ou seja, as áreas selvagens seriam aquelas que não haviam sofrido ação humana e que deveriam permanecer da mesma forma como foram criadas. Já os conservacionistas acreditavam ser possível a exploração dos recursos naturais de forma racional e sustentável.

Com o passar do tempo, aos objetivos originais dos sistemas de áreas naturais protegidas foram sendo incorporados novos conceitos, que priorizavam, cada vez mais, a conservação da biodiversidade das áreas escolhidas (GHIMIRE, 1993). A partir daí, além da conservação das belezas cênicas e da preservação da biodiversidade, novos conceitos contribuíram para a ampliação dos limites territoriais das áreas protegidas; e para a importância da conservação dos bancos genéticos e o desenvolvimento de pesquisas na área de ciências biológicas. Isso desencadeou a questão da presença humana nessas áreas, a qual deveria ser permitida apenas em situações particulares ou restritas. Mas foi a partir da década de 1970 que a comunidade internacional começou a dar atenção a esse aspecto, em virtude dos crescentes conflitos de diversas ordens que envolviam populações e áreas naturais protegidas.

Até 1933 já haviam sido estabelecidos parques nacionais em várias partes do mundo, mas não havia ainda um conceito universal para essa área natural protegida. Após a realização de várias convenções mundiais foram atribuídos os objetivos dessas áreas e criadas instâncias que tratavam de questões relativas a elas. A partir dos anos 1950 do século XX (destacando-se a década de 1970) houve uma expansão do estabelecimento de áreas naturais protegidas no mundo. Nos anos 1960 e 1970 com a intensificação do crescimento econômico mundial, os problemas ambientais agravaram-se e começaram a aparecer com maior visibilidade para a população, particularmente dos países desenvolvidos, os mais afetados pelos impactos provocados pela Revolução Industrial. Nesse período o movimento conservacionista e o ambientalismo provocaram uma militância e debates sobre a questão ambiental, sendo o ano de 1968 um marco importante nas discussões sobre meio ambiente. Nesse ano ocorreram em várias partes do mundo grandes mobilizações de massa, principalmente estudantis que questionavam a racionalidade de todo o sistema capitalista e buscavam formas alternativas de convivência. Esses movimentos tornaram-se mais intensos e possibilitaram encontros mundiais que contribuíram posteriormente para a criação de novas áreas protegidas.

Percebe-se ao longo da história, que a criação de áreas protegidas no mundo sempre foi permeada por muitos embates entre diversos interesses utilitaristas, políticos

e oposições locais, ao mesmo tempo que surgia uma identidade nacional emergente que incorporava valores de preservação de áreas selvagens.

Segundo o relatório *Nosso Futuro Comum*¹, nos anos 1970, a rede de áreas naturais protegidas expandiu em extensão mais de 80%, sendo que 2/3 deste total se deveu a áreas estabelecidas no terceiro mundo. A década de 1980 manteve, em média, a mesma tendência da década anterior (BRITO, 2003). A preocupação da comunidade internacional com a rápida perda da biodiversidade em todas as regiões do planeta, principalmente nos trópicos, foi uma das razões apontada por Ghimire (1993) como responsável pelo excessivo aumento do número de áreas naturais protegidas estabelecidas em países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, esses países em desenvolvimento passaram a enxergar essas áreas como potenciais geradores de divisas por meio do turismo, e como ferramenta política conveniente para o controle de recursos florestais (BRITO, 2003).

Dentre os eventos internacionais destacou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo na Suécia em 1972. Inicialmente este encontro teve como objetivo encontrar soluções técnicas para os problemas decorrentes da industrialização, do crescimento demográfico e da urbanização, e estimular a cooperação internacional para que os países em desenvolvimento não repetissem os mesmos erros dos desenvolvidos. Outro mérito da Conferência foi o de lançar as bases para a abordagem dos problemas ambientais numa óptica global de desenvolvimento, primeiro passo do que viria a constituir-se mais tarde no conceito de desenvolvimento sustentável (KITAMURA, 1994).

A Conferência resultou na aprovação de vários textos como a Declaração sobre o Ambiente, que dentre os seus princípios trataram principalmente da preservação dos recursos naturais, da gestão do patrimônio natural, da exploração dos recursos naturais

¹ ¹ “Nosso Futuro Comum” ou “Relatório Brundtland” foi o documento final dos estudos e debates sobre as questões ambientais realizados pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983, e chefiada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Após uma avaliação dos 10 anos da Conferência de Estocolmo, realizada na Suécia, a comissão teve como objetivo promover audiências em todo o mundo e produzir um resultado formal das discussões. Apresentado em 1987, o documento propôs o desenvolvimento sustentável, que é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. Disponível em:< <https://www.onu.org.br/documentos>>. Acesso em: 03 jun. 2013

não renováveis, do lançamento de substâncias poluentes nos meios receptores e da poluição dos mares; produziu um Plano de Ação Mundial, com o objetivo de orientar a preservação e a melhoria no ambiente humano; e a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), encarregado de monitorar o avanço dos problemas ambientais no mundo.

Não se pode deixar de salientar os ganhos que a Conferência de 1972 representou para o meio ambiente desde a definição de critérios orientadores que subsidiaram a formulação de mecanismos legais de proteção ambiental até a abertura de espaço para que a questão ambiental fosse amplamente debatida e legitimada nos meios de comunicação e nas políticas nacionais” (BURSZTYN; BURSZTYN, 20012, p. 85).

Também nos anos 1970, foi lançado o Programa *Man and Biosphere* - MAB (Homem e Biosfera) da UNESCO, cujos objetivos eram os de encorajar o desenvolvimento com equilíbrio, nas relações entre o homem e seu ambiente. Começava então a ser incorporada a realidade da ocupação humana no interior das áreas naturais protegidas, por meio da instalação de Reservas da Biosfera (BRITO, 2003).

Nos anos seguintes à Conferência de Estocolmo, refletindo a importância das discussões estabelecidas, proliferaram acordos e conferências temáticas internacionais e a elaboração de outros documentos que foram normatizando procedimentos que deveriam ser adotados pelas pessoas e organizações em relação ao meio ambiente natural.

Em 1980, a UICN/PNUMA/WWF apresentaram o texto intitulado “Estratégia mundial para conservação”. Conforme (BRITO, 2003, p.31), os três objetivos que a estratégia pretendia alcançar eram:

- Manter os processos ecológicos essenciais e os sistemas vitais;
- Preservar a diversidade genética;
- Assegurar o aproveitamento sustentado das espécies e dos ecossistemas.

A conservação foi definida nesse documento como: “a administração do uso humano da biosfera, de modo que esta possa produzir os maiores benefícios sustentáveis para as gerações atuais, embora mantendo seu potencial para atender às

necessidades e aspirações das gerações futuras (UICN/PNUMA/WWF, 1984)”. Este conceito abrangia preservação, manutenção sustentável, restauração e aprimoramento do meio ambiente natural.

A segunda CNUMAD ocorreu vinte anos após a de Estocolmo e denominada de RIO 92. Essa Conferência concentrou-se em identificar as políticas que geram os efeitos ambientais negativos e concluiu que “a proteção ambiental constitui parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste” (DIAS, 2003, p. 36).

Desse encontro resultaram cinco documentos que foram assinados e que direcionariam as discussões sobre o meio ambiente nos anos seguintes. São eles:

- Agenda 21;
- Convenção sobre a Biodiversidade (CDB);
- Convenção sobre mudanças do clima;
- Princípios para Administração Sustentável das Florestas;
- Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Apesar das críticas em relação aos fatores limitantes dessa Conferência, observou-se a crescente conscientização da sociedade civil sobre as questões ambientais, bem como o fortalecimento de sua participação no enfrentamento das questões ambientais e a visão de sustentabilidade como atributo necessário ao desenvolvimento.

As grandes Conferências ambientais foram importantes e necessárias como instrumento de diálogo, de definição de orientações e de políticas comuns. Elas possibilitaram um meio de mobilização dos governos e sociedades civis que permitiu a consideração de interesses diversos, e mostrou a via para uma melhor inserção da dimensão ambiental nas políticas econômicas e nos processos de decisão. Os textos resultantes dessas conferências, apesar de conter apenas os valores, normas, princípios e ações, servem de referência à implementação de uma governança global.

A partir do final do século XX fica evidente a necessidade de regulamentação das abordagens sobre as questões ambientais e sociais pelo Estado, em virtude da forte liberalização do mercado e da persistência e complexidade dessas questões.

1.4.1 Sistemas de Áreas Protegidas e Unidades de Conservação

Os sistemas nacionais de áreas naturais protegidas devem ser estabelecidos de forma a melhor representar a biodiversidade dos países e a responder aos requerimentos para a sua conservação, objetivando o desenvolvimento humano sustentável. O estabelecimento desses sistemas permite ao país avaliar seu grau de compromisso para com a conservação (MACKINNON et al. 1986).

Ao longo dos anos, em virtude das diferentes peculiaridades e contextos ambientais, econômicos, políticos, sociais e culturais de cada país foram criadas várias categorias de manejo de unidades de conservação.

Segundo BRITO (2003), as categorias de manejo diferem entre si pelos objetivos que buscam atingir, podendo ser, por essa razão, mais ou menos restritivas quanto ao uso dos recursos naturais que comportam em seu interior. Usualmente, o estabelecimento de unidades de conservação tem procurado se dar sobre grandes áreas naturais, pouco ou quase não modificadas pela ação antrópica, que mantenham amostras de genes, espécies, ecossistemas e processos ecológicos no interior de seus limites, relevantes para a conservação da biodiversidade.

De acordo com McNeely, Miller (1994), o Brasil possui uma área de cerca de 8,5 milhões de km², e possui uma das maiores biodiversidades do planeta. Ocupa o primeiro lugar da listagem mundial de diversidade em vários grupos de organismos, dentre eles os primatas (55 espécies, 24% do total mundial), anfíbios (516 espécies), plantas com flores (55.000 espécies, 22% do total mundial), peixes de água-doce (mais de 3.000 espécies, três vezes mais que qualquer outro país), insetos (estimados em 10 milhões a 15 milhões de espécies). Quando não é o primeiro da lista, assim mesmo o Brasil está nas primeiras colocações: quarto lugar na diversidade de répteis (467 espécies) e mamíferos (428 espécies), terceiro em aves (1.622 espécies) e palmeiras (387 espécies).

Uma das medidas tomadas para a proteção dos ecossistemas brasileiros e evitar a destruição ambiental foi o estabelecimento de um sistema de Áreas Naturais Protegidas, que visa garantir a conservação da biodiversidade e da geodiversidade.

Na legislação brasileira não há um conceito único para área protegida, sendo um termo utilizado em diferentes contextos e com significados específicos. Para áreas protegidas cujo propósito é a proteção da biodiversidade, ecossistemas e paisagem,

utiliza-se o termo “unidade de conservação”, que não possui tradução em outros idiomas e pode ser entendido como um subconjunto das áreas protegidas.

No Brasil, a preocupação com os recursos naturais deu-se desde o período imperial.

Desde o século XVII as autoridades coloniais, centradas no Rio de Janeiro, tomaram medidas eventuais para proteger a qualidade e a abundância das águas contra o uso predatório das nascentes e cursos dos rios. Mas coube ao príncipe regente Dom João editar em 1817 as principais normas legais conservacionistas, lançando princípios que orientaram a política de defesa de mananciais durante mais de um século, no Brasil” (FRANCO, 2001, p. 127).

No entanto, o interesse pela conservação ambiental surgiu como consenso, se não geral, pelo menos da elite, a partir da influência da presença de sábios e naturalistas que visitaram o Brasil no século XIX dentre eles destacaram-se Emmanuel Pohl, Johann Baptiste Spix e Carl von Martius.

No início do século XIX o abolicionista José Bonifácio de Andrada e Silva destacou-se pela grande preocupação com as matas e “chegou a sugerir, em 1821, que se criasse no Brasil um setor administrativo específico para as matas e bosques, em igualdade de condições com os setores de Obras Públicas, Mineração, Agricultura e Indústria” (BRITO, 2003, p.53).

O modelo do Parque Nacional de Yellowstone inspirou André Rebouças, que já em 1878 pedia a criação de parques nacionais em Sete Quedas e Iguçu. A expansão de parques e florestas nacionais nos Estados Unidos, promovida por Theodore Roosevelt, sua convocação de um congresso nacional sobre problemas de conservação e o manejo florestal de Gifford Pinchot eram muitas vezes citados por estadistas e cientistas (DEAN, 1996, p.271).

O primeiro parque nacional legalmente instituído no Brasil foi o Parque Nacional de Itatiaia criado 1937, cinquenta e sete anos após as propostas de André Rebouças; e posteriormente em 1939 a criação do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, ambos no Estado do Rio de Janeiro.

Para Swioklo (1990, p.54),

a legislação ambiental brasileira é caracterizada por modelo e doutrinas intervencionistas. Durante o período colonial e imperial, foram definidas normas que buscavam dirigir e restringir a exploração de alguns recursos naturais, notadamente algumas espécies florestais, como o pau-brasil. Porém, as normas eram confusas, algumas vezes conflitantes e mesmo impossíveis de serem cumpridas, mas, mesmo assim, conseguiram de certa forma resguardar parte do patrimônio natural durante o período do Império, até 1834.

O Código Florestal surgiu em 1934 conceituando os Parques e as Florestas Nacionais, as Florestas Protetoras e as Áreas de Preservação em propriedades privadas. Apesar dos benefícios que trouxe, o Código Florestal possuía falhas que logo se evidenciaram, sendo seu cumprimento muito aquém do desejado.

Segundo DEAN (1996, p.303), “o principal defeito do Código, de fato, era que ele nunca havia sido cumprido: nunca foram alocados fundos suficientes e, por muitos anos, sua aplicação era fiscalizada por voluntários, muitos dos quais em busca de propinas”.

Em 1965 em virtude do descaso do Estado e ao estado de devastação dos recursos naturais foi proposta pelo Poder Executivo a edição de um novo Código Florestal. Em 1967 o novo Código foi promulgado, e segundo BRITO (2003, p.54),

as mudanças mais categóricas, presentes no Novo Código Florestal e relativas às unidades de conservação, ocorreram com a introdução de uma divisão conceitual entre as unidades que não permitiam a exploração dos recursos naturais – restritivas/ou de uso indireto – (parques nacionais, reservas biológicas) e as áreas que permitiam a exploração – não restritivas/ou uso direto – (florestas nacionais, parques de caça florestais).

Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), como autarquia do Ministério da Agricultura, unificando as agências responsáveis por parques e reservas florestais (ARAÚJO, 2012).

O Brasil, até o início dos anos 1970, não dispunha de uma estratégia nacional de seleção e planejamento das unidades de conservação, as quais se justificavam apenas por suas belezas cênicas e a proteção de seus ecossistemas também era precário.

Após os reflexos das Conferências e encontros mundiais sobre meio ambiente, foi criada em 1973 a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, a qual tinha por objetivo a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. Nesse período a SEMA atuou no controle da poluição, na conservação dos ecossistemas e na educação ambiental.

Embora houvesse previsão legal de unidades de conservação em diversas normas esparsas como o Código Florestal/65, a Lei nº 6.902/81 que dispôs sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, foi somente na primeira e segunda etapas da elaboração do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, respectivamente em 1979 e 1982, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que definiu os objetivos, critérios e categorias para áreas protegidas no Brasil (ARAÚJO, 2012).

Segundo LEUZINGER (2012), a expressão “Unidade de Conservação” foi utilizada, em um texto normativo pela primeira vez em 1986, com a Resolução nº 10/86, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que determinou a criação de uma Comissão para elaborar um anteprojeto de lei dispendo sobre Unidades de Conservação. A Resolução CONAMA nº 19/86, expedida posteriormente, solicitava ao Presidente da República que encaminhasse ao Congresso Nacional o anteprojeto então elaborado, mas não obteve êxito. A Resolução CONAMA nº 11/97, onze anos mais tarde, declarou como unidades de conservação os “sítios ecológicos de relevância cultural”, que seriam as: estações ecológicas; reservas ecológicas; áreas de proteção ambiental; parques nacionais; reservas biológicas; florestas nacionais; monumentos naturais; jardins botânicos; jardins zoológicos e hortos florestais. Em 1999, o Decreto Federal nº 9.927 estabeleceu que, “na execução da Política Nacional de Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo: (...) II – proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica (...)”.

Em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, em seu artigo 225 sobre meio ambiente, estabeleceu que:

todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. No item III desse artigo, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público “definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (MEDAUAR 2009, p.139).

Percebe-se portanto, que quando da promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, já havia previsão legal de alguns espaços ambientais que eram considerados, pelo CONAMA como Unidades de Conservação, bem como um Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil. Posteriormente em 2000 foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei 9.985/2000, onde estabeleceu-se critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Segundo o Art. 2º., inciso I da lei 9.985/2000 do SNUC, entende-se por

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

Segundo Rodrigues (2009), inicialmente a motivação para a criação de unidades de conservação no Brasil acompanhou a tendência mundial de privilegiar aspectos cênicos, estéticos e recreativos da natureza. Com o passar do tempo, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1970, a criação de unidades de conservação passou a incorporar critérios científicos que priorizavam cada vez mais a conservação da biodiversidade. A localização, a dimensão da área, os processos biológicos, seriam elementos utilizados na criação da nova geração de unidades de conservação.

As Unidades de Conservação do SNUC (Quadro 2) dividem-se em dois grupos específicos: Unidades de Proteção Integral e de Unidades de Uso Sustentável. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo

admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção conforme o caso, do desenvolvimento de pesquisa científica, educação ambiental e turismo ecológico. Nesses espaços a prioridade é a preservação dos ecossistemas com o mínimo de intervenção antrópica. As Unidades de Uso Sustentável tem por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Nesse grupo é possível o uso direto dos recursos naturais, desde que de forma sustentável, dentro dos limites legalmente estabelecidos (MEDAUAR, 2009).

Conforme dispõe a Lei 9.985/2000, em seu Art. 8º. , as Unidades de Proteção Integral são compostas pelas seguintes categorias de Unidades de Conservação:

QUADRO 2 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Unidades de Proteção Integral	
Estação Ecológica	Preservação da natureza, realização de pesquisas científicas; de posse e domínio públicos; visitação pública somente para fins educacionais, conforme dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico.
Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta sendo de posse e domínio públicos; Proibida a visitação pública, exceto para fins educacionais e pesquisa científica.
Parque Nacional	De posse e domínio públicos; visitação pública; pesquisa científica. As unidades dessa categoria quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas respectivamente de Parque Estadual ou Parque Natural Municipal.
Monumento Natural	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Pode ser constituído por áreas particulares, desde que haja compatibilidade entre os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários, havendo incompatibilidade a área dever ser desapropriada de acordo com o que dispõe a lei; visitação pública.
Refúgio da vida Silvestre	Proteção dos ambientes naturais para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna residente ou migratória. Pode ser constituído por áreas particulares desde que haja compatibilidade entre os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários, havendo incompatibilidade da coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área dever ser desapropriada de acordo com o que dispõe a lei; visitação pública e pesquisa científica.

Unidades de Uso Sustentável	
Área de Proteção Ambiental (APA)	Proteção da diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais; constituída por terras públicas ou privadas; visitação e realização de pesquisa científica.
Área de Relevante Interesse Ecológico	Manutenção dos ecossistemas naturais de importância regional ou local; regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-la com os objetivos de conservação da natureza, constituída por terras públicas ou privadas.
Floresta Nacional (FLONA)	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais; pesquisa científica; de posse e domínio públicos; admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação; visitação pública e pesquisa científica.
Reserva Extrativista (RESEX)	Proteção dos meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais; uso sustentável dos recursos naturais; de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas; visitação pública e pesquisa científica
Reserva de Fauna	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos; de posse e domínio públicos; visitação pública.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservação da natureza e assegurar as condições e os meios para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais; de domínio público; visitação pública e pesquisa científica.
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Conservação da diversidade biológica; pesquisa científica e visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Fonte: Lei Federal nº. 9.985/2000

Após a instituição do SNUC, em decorrência dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em 2004 e aprovado pela COP-7 (Conferência das Partes), o Ministério do Meio Ambiente e organizações da sociedade civil brasileira assinaram um protocolo de intenções objetivando construir e implementar uma política abrangente para as áreas protegidas no

Brasil. O resultado do trabalho foi o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP²), lançado em 2006 através do Decreto n.º 5.758 que define princípios, diretrizes, objetivos e estratégia para o Brasil estabelecer um sistema de áreas protegidas ecologicamente representativo, efetivamente manejado, integrando a áreas terrestres e marinhas mais amplas até 2015 (ARAÚJO, 2012).

As UC embora essencialmente diferentes dos Territórios de Ocupação Tradicional, sejam Terras Indígenas ou Territórios de Remanescentes de Quilombo, formam conjuntamente com os mesmos as áreas protegidas objeto do PNAP (Plano Nacional de Áreas Protegidas).

Os objetivos dos primeiros parques nacionais criados em diversos países do mundo e, posteriormente, no Brasil, foram o de preservação de áreas virgens, geralmente dotadas de paisagens espetaculares, e o de visitação. Constituíam-se, normalmente, de grandes extensões territoriais, eram criados pelo Poder Público e o uso direto de recursos naturais era proibido. Essa concepção perdura, ao menos parcialmente, até os dias de hoje.

As Unidades de Conservação tem como estratégia a preservação e conservação dos ecossistemas através da capacidade de conhecer e monitorar a biodiversidade, e o desafio de criar mecanismos e metodologias de manejo dessas áreas.

A criação de áreas protegidas vem se consolidando como um instrumento vital para a proteção da paisagem, da biodiversidade e da geodiversidade. No entanto, os sistemas de áreas protegidas na América do Sul enfrentam grandes desafios, sendo talvez o maior deles a falta de financiamento e apoio para desempenhar seu papel de conservação e responder a ameaças crescentes, como o desmatamento ou a caça excessiva (Quadro 3).

² O PNAP é composto por quatro eixos temáticos: 1) Ações diretas de planejamento, seleção, estabelecimento, fortalecimento e gestão dos SNUC; 2) Governança, participação, equidade e repartição de benefícios; 3) Capacidade institucional; 4) Normas, avaliação e monitoramento. Disponível em: <<https://icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/criacao-de-unidades-de-conservacao.html>> Acesso em 10 jun.2013

QUADRO 3 - Principais problemas enfrentados pelos Parques da América do Sul

Tipo de ameaça	Porcentagem de parques que apresentam o problema (n=148)
Extração de recursos naturais do parque	33,1%
Falta de pessoal qualificado	27,0%
Conflitos de propriedade da terra	21,6%
Exploração agropecuária	21,6%
Planejamento deficiente do manejo do parque	20,3%
Ocupação ilegal	16,9%
Limites do parque inadequados ou mal definidos	16,2%
Falta de controle ou vigilância	16,2%
Queimadas	12,8%
Ocupação ilegal	12,2%
Falta de recursos financeiros	11,5%
Falta de instalações físicas e infra-estrutura	11,5%
Colonização nos arredores do parque	10,8%
Extração mineral e exploração de petróleo	10,1%
Pressão do turismo	8,8%
Poluição	6,1%
Falta de apoio político e institucional	6,1%
Organização supra-regional	5,4%
Atividades guerrilheiras e narcotráfico	4,7%
Introdução de espécies exóticas	2,7%

Fonte: MORSELLO (2001, p.204).

O modelo de sistemas de áreas protegidas apresenta vantagens e desvantagens. Se por um lado, é uma forma de conseguir uma proteção para a natureza, por outro, ele não consegue assegurar a integridade mínima dos processos biológicos no restante do território e assim, seus próprios objetivos de conservar paisagens e espécies, ficam ameaçados. Se por um lado esse modelo tenta resolver, o conflito constante pelo uso da terra e dos recursos naturais nas áreas protegidas, por outro, em muitos casos, ele acirra conflitos com os moradores das áreas então destinadas à proteção e de suas circunvizinhanças ao impor a eles restrições e mudanças no regime de uso do espaço e dos recursos naturais, o que lhes altera diretamente a dinâmica da vida

Estima-se que cerca de 50% das áreas protegidas no mundo sejam habitadas enquanto na América do Sul essa cifra sobe para 86% (MORSELLO, 2011). As áreas protegidas foram impostas às populações rurais com vários efeitos negativos tanto para estas como também às áreas protegidas. Dentre os problemas mais comuns impostos às populações residentes dentro ou no entorno das áreas protegidas estão; a restrição de acesso a recursos tradicionalmente utilizados e à atividades tradicionais como a caça ou o pastoreio de animais domésticos, o incremento na destruição de culturas, a predação de animais domésticos pela fauna selvagem, a desorganização da economia local, a disputa pelo controle do território designado como área protegida e a destruição da cultura local em consequência do turismo. Essas restrições geram ressentimentos que estão na base dos atos de vandalismo que ocorrem nos parques como o ateamento proposital de fogo e atos de boicote ou violência aos funcionários dos parques.

Conforme Drummond (1988) a situação entre populações residentes e áreas protegidas no Brasil é de conflito há muito tempo. Apesar disso, o modelo de parques sem habitantes continua sendo mantido no país. Segundo o SNUC, as unidades de conservação de uso indireto não permitem a presença de comunidades em seu interior, mas mesmo assim grande parte delas é habitada. Observa-se que grande parte dos habitantes já estava presente nessas áreas muito tempo antes delas constituírem-se em áreas protegidas, como é o caso de alguns povos indígenas e comunidades extrativistas na Amazônia, habitantes de parques nacionais. E outros povos que ocuparam essas áreas em época posterior à instituição, empurrados pelos problemas sociais e de distribuição de terras.

De acordo com MORSELLO (2001) qualquer atividade humana tem influência na comunidade biótica (Quadro 4). A presença de populações e suas atividades tradicionais, é muitas vezes incompatível com a presença de grandes mamíferos por exemplo. Os níveis de distúrbio variam segundo fatores ambientais do local, intensidade e frequência, além do tipo de atividade realizada no local. Portanto, a presença ou não de populações e suas consequências não tem uma resposta única, mas variável para cada situação de UC específicas e das características das atividades realizadas por essas pessoas.

QUADRO 4 - Principais ameaças às UC brasileiras

Ameaças	Existente	Sem informação
Caça e pesca	32,1%	62,2%
Queimadas	26,7%	63,2%
Garimpagem	4,6%	60,2%
Mineração	6,2%	61,1%
Conflito com áreas indígenas	6,7%	58,4%
Conflitos com população residente	18,4%	62,9%
Exploração de madeira	18,4%	60,9%
Pressão de pólo de desenvolvimento	25,4%	60,5%
Alteração de regime hídrico	20,8%	60,3%
Estradas	51,8%	42,4%

Fonte: MORSELLO (2001, p. 271).

O SNUC, portanto, trouxe avanços em seus critérios e normas, e contribuições importantes no que se refere a: a) o apoio e a cooperação de organizações não governamentais e organizações privadas na gestão das UC; b) a participação e o envolvimento das populações locais diretamente afetadas pelas UC; c) a constituição dos conselhos consultivos nas unidades de proteção integral; d) a aplicação nas próprias UC de parte dos recursos nelas gerados; e) a importância da realização de pesquisas científicas que contribuem para o incremento de informações e indicadores ambientais e de biodiversidade, no processo de gestão e elaboração dos planos de manejo das unidades.

1.4.2 Aspectos Econômicos das Unidades de Conservação

Segundo Dixon e Sherman (1991, p. 132), “a viabilidade de uma área protegida não se encerra em sua seleção, mas necessita de manejo ativo após a instituição, o que exige recursos monetários.” Essa necessidade representa um dos principais problemas de conservação no mundo, especialmente para as unidades de países em desenvolvimento.

O que ocorre nos países mais pobres é escassez de recursos para as áreas protegidas. Mesmo com o aumento do número dessas áreas, a ação nem sempre é

acompanhada pelo ato de destinar os recursos necessários ao manejo. Além disso, a variabilidade anual no aporte de recursos tem dificultado o planejamento coerente dos gastos. De acordo com Amend e Amend (1995), na África e na América do Sul os problemas são semelhantes. Em virtude disso, tem-se atualmente procurado alternativas inovadoras para a viabilização econômica das UC. São soluções novas para problemas muitas vezes antigos, que incluem diferentes mecanismos de financiamento do manejo e a transmissão de parte da responsabilidade a ONGs, setor privado, comunidades locais e proprietários das terras adjacentes às unidades.

McNeely (1994) salienta que cada país tem particularidades nos aspectos histórico, cultural e político e, conseqüentemente, os mecanismos utilizados devem ser variáveis, com alto grau de adaptação à situação. De qualquer forma, de modo geral, o planejamento do manejo de uma área protegida envolve dois aspectos: a elucidação dos custos envolvidos e a determinação de quais mecanismos de financiamento que podem ser utilizados.

Conforme Morsello, (2001), considerando toda a “vida” de uma área protegida, e não apenas a fase de manejo, os custos podem ser divididos em três fases distintas: planejamento, implementação e manejo a longo prazo. A fase de seleção ou planejamento é aquela que representa os menores custos, onde deveria ocorrer a elaboração do plano de manejo, o qual indica quais programas e estrutura administrativa são necessários ao manejo da unidade (cerca de dois a três anos e custando de trinta a cinquenta mil dólares, ou então, cinco vezes mais quando há contratação de serviços técnicos estrangeiros). Mas na maior parte das vezes, o plano de manejo é elaborado após a realização de outras atividades, como a construção da infra-estrutura física e a contratação de funcionários. Ou seja, as atividades são realizadas de forma desordenada e independente, reduzindo a eficácia na utilização dos recursos financeiros.

Posteriormente à fase de planejamento, há a fase de implementação, idealmente após a elaboração do plano de manejo. Essa fase é a mais custosa e inicia-se com a instalação da infra-estrutura necessária (cerca de cinco a sete anos e custando de trezentos a quinhentos mil dólares ao ano para uma área protegida de tamanho médio, ou seja, cerca de 600 mil hectares) e a aquisição de terras, o que constitui o principal problema de financiamento nesse momento, pois poucas vezes, organismos externos permitem esse tipo de gasto com recursos fornecidos por eles.

A terceira fase é o manejo em longo prazo, o qual envolve os custos operacionais e administrativos de proteção, manejo e monitoramento dos recursos naturais, os programas de uso público e educação ambiental, a operação e manutenção da unidade (cerca de duzentos a quinhentos mil dólares ao ano, para uma unidade de médio porte). Apesar do manejo em longo prazo não ser a fase mais custosa, ele apresenta problemas de financiamento.

As unidades podem prover muitos benefícios em termos de proteção aos recursos naturais, turismo, extração de recursos renováveis, entre outros. Porém, não existem fórmulas para o financiamento de áreas protegidas. Ou seja, cada área tem características que determinam a viabilidade ou não dos diferentes métodos, sua importância relativa e também os valores possíveis e justos de serem cobrados para os serviços. Nesse contexto, Barzetti, (1993, p. 11), apresenta várias recomendações para guiar o financiamento de áreas protegidas de forma mais eficiente, as quais são:

- 1) Basear-se em estratégias diversificadas e não em uma única fonte;
- 2) Estabelecer cooperação com ONG e setor privado para incrementar as possibilidades de financiamento e de recursos humanos;
- 3) As estratégias devem ser direcionadas a reduzir a dependência de subvenções governamentais;
- 4) Deve-se estabelecer uma meta de recursos necessários para o manejo adequado do local;
- 5) Contar com meios de garantir os recursos mesmo na presença de flutuações econômicas através, por exemplo, da existência de uma reserva de recursos para situações problemáticas;
- 6) Garantir que os usuários ou beneficiados pela presença do parque paguem por isso;
- 7) Aumentar as conexões com o setor privado, especialmente na atividade turística;
- 8) Aumentar os benefícios para as comunidades locais, como oportunidades de emprego e negócios, além da melhoria de serviços e infra-estrutura.

Na geração de recursos para as áreas protegidas, existem algumas formas possíveis de serem utilizadas como os lucros obtidos pelas atividades realizadas no local

(autofinanciamento), orçamentos nacionais, financiamento de particulares e assistência internacional.

Segundo La Page (1994), uma das principais formas de obtenção de recursos é através do autofinanciamento, considerado por muitos autores como imprescindível à sobrevivência das áreas protegidas. Isso deve-se ao fato, da filosofia usual de repartição de recursos governamentais comuns ser ineficaz, já que a atividade conservacionista nunca pode competir com problemas imediatos como fome, educação e saúde, principalmente nos países pobres ou em desenvolvimento.

Nesse sentido, para alguns autores como McNeely, Miller (1994), muitos governos esperam que as UC “paguem-se sozinhas”. Para Dixon e Sherman, (1991), poucos locais geram recursos suficientes para sua manutenção, e esse número é praticamente nulo quando se incluem os custos de oportunidade resultantes da criação da área. Sendo assim, as formas de autofinanciamento existentes derivam da cobrança de ingressos, concessões de exploração de atividades (bares, acomodações, etc.), licenças de pesquisa e outras taxas de usuários. Uma característica importante às formas de autofinanciamento é que os recursos coletados por uma unidade deveriam ficar no próprio sistema de áreas protegidas, ao invés de retornar aos caixas comuns do governo. Além disso, a maior porção dessas taxas deveriam permanecer na própria unidade, para que fosse incentivada sua coleta. Isso porque, além da vantagem de não dispersão dos recursos com outras atividades, o retorno direto faz com que as pessoas tenham maior propensão a pagar, pois sabem que o dinheiro vai ser reinvestido na área protegida.

1.4.3 Ecoturismo em áreas protegidas

Para Ceballos-Lascuráin (1995, p.26)

as áreas naturais, em particular as áreas protegidas legalmente, sua paisagem, fauna e flora – juntamente com os elementos culturais existentes – constituem grandes atrações, tanto para os habitantes dos países aos quais as áreas protegidas pertencem como para turistas de todo o mundo. Por esse motivo, as organizações para a conservação reconhecem a enorme relevância do turismo e estão cientes dos inúmeros danos que um turismo mal-administrado ou sem controle pode provocar no patrimônio natural e cultural do planeta.

Segundo Dias (2003), no turismo há certa imprecisão no significado de alguns termos entre turismo de natureza, turismo sustentável e ecoturismo. Para o autor, o turismo de natureza busca desfrutar os valores naturais de um território, mas não implica, necessariamente, atitude particular dos turistas, e pode também apresentar-se como insustentável. Nesse sentido, Fennel (2002) destaca que o turismo de natureza é o inverso do ecoturismo, pois seria aquele para grandes massas humanas, sem a preocupação com qualquer tipo de sustentabilidade.

De acordo com a OMT - Organização Mundial do Turismo (1999), o turismo sustentável é o que relaciona as necessidades dos turistas e das regiões receptoras, protegendo e fortalecendo oportunidades para o futuro. Contempla a gestão dos recursos econômicos, sociais e necessidades estéticas, mantendo a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e os sistemas de suporte à vida.

O turismo sustentável pode ser definido como o que não compromete a conservação dos recursos naturais sobre os quais se sustenta e que reconhece a necessidade de proteção do ambiente. Busca a manutenção e o equilíbrio entre os três eixos nos quais se apóia: suportável ecologicamente, viável economicamente e equitativo desde uma perspectiva ética e social e compreende todas as formas e tipos de turismo (DIAS, 2003).

Até a década de 1980, os parques nacionais eram vistos como lugar de lazer e contemplação, com um forte componente de risco ambiental. Visitação e preservação apareciam como atividades antagônicas. O turismo – principalmente o chamado turismo de massa – era visto como um mal necessário. A partir dos anos 1990, no entanto, fortaleceu-se a idéia do desenvolvimento sustentável e, nessa idéia, o conceito do ecoturismo (GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006).

Ceballos-Lascuráin (1996, p. 26) definiu pela primeira vez o termo ecoturismo em 1993, e posteriormente em 1996 fez uma revisão da definição inicial como:

a modalidade turística ambientalmente responsável, que consiste em viajar a, ou visitar áreas naturais relativamente pouco perturbadas com o fim de desfrutar, apreciar e estudar os atrativos naturais (paisagem, flora e sua fauna silvestres) dessas áreas, assim como, qualquer manifestação cultural (do presente ou do passado) que ali possa encontrar, através de um processo que promove a conservação, tem baixo impacto negativo

ambiental e cultural e propicia um envolvimento ativo e socioeconomicamente benéfico das populações locais.

Para Dias (2003), no ecoturismo os ecoturistas procuram compreender as relações existentes nos ecossistemas, respeitá-las e mantê-las o mais intactas possível, em harmonia com as populações locais. Portanto, o ecoturismo pode ser entendido como o turismo sustentável praticado em áreas naturais.

Para Irving (2009), na definição da EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo)/IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), o conceito de ecoturismo transcende a perspectiva de mero contato com a natureza, para uma postura mais integral de valorização da cultura local e compromisso ético de divisão de benefícios numa perspectiva de sustentabilidade, conforme estabelecido na Agenda 21 e no Código de Ética do Turismo. A autora menciona que um dos desafios do ecoturismo para o futuro é conhecer o turista para que ele possa operar como um agente de transformação social e conservação ambiental, capaz de decidir e impor mudanças no processo. Ou seja, é fundamental para um planejamento com qualidade compreender e interpretar os desejos, motivações e aspirações do ecoturista e sua maneira de se relacionar com a natureza.

Para Ceballos-Lascuráin (1996), o ecoturismo como componente essencial de um desenvolvimento sustentável, e por ser um fenômeno social complexo, requer uma abordagem multidisciplinar que leve em conta um planejamento cuidadoso (tanto físico como gerencial), diretrizes e regulamentos rígidos que garantam um funcionamento estável. Somente através de um sistema inter-setorial que contemple a participação do poder público, das empresas privadas e das organizações não-governamentais poderá alcançar seus objetivos.

Os Parques Nacionais são uma das categorias de manejo de maior importância para o uso ecoturístico. Segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), em julho de 2013 havia 68 UC desta categoria na esfera federal da administração pública brasileira. Essas áreas distribuídas nos diversos biomas brasileiros somam um total de mais de 30 mil hectares.

Os parques e as áreas protegidas são essenciais para a conservação da biodiversidade e da geodiversidade, mas a maioria encontra-se sob forte pressão. Sendo assim, o ecoturismo pode representar uma alternativa essencial para o

desenvolvimento do entorno das UC, a partir da valorização da natureza, em seu estado equilibrado, e da divisão de benefícios da atividade ecoturística para as comunidades em sua área de inserção. Por ser uma atividade econômica de baixo impacto, o ecoturismo bem planejado pode funcionar como um veículo de conservação ambiental e inclusão social.

Irving (2009), afirma que mesmo nas categorias de UC de uso público que permitem a atividade ecoturística, são necessários instrumentos norteadores como o Plano de Manejo e Plano de Uso Público. No entanto nem todos os parques nacionais em seu contexto atual possuem esses instrumentos. De acordo com a autora, em 2004 a publicação *Guidelines on Biodiversity and Tourism Development* (Orientações sobre Biodiversidade e Desenvolvimento Turístico), diz que para ser sustentável o desenvolvimento turístico em qualquer destino exige a elaboração coordenada de políticas, planejamento e gerenciamento, que compreendam os seguintes passos: levantamento de informação de base, definição de objetivos e metas, medidas legais e de controle, avaliação de impacto, gerenciamento da mitigação de impactos, tomada de decisão estratégica e monitoramento. E ainda no plano internacional, o Acordo de Durban (IUCN, 2003) estabelece metas para a consolidação de uma rede mundial de áreas protegidas, incorporando o fator humano em estratégias de planejamento, considerando, portanto, os compromissos sociais nesse processo.

De acordo com Neiman, Rabinovici (2008, p. 77),

Vale lembrar que, sem respeitar seus três pressupostos básicos (benefícios às comunidades receptoras, conservação do ambiente natural e sócio-cultural e Educação Ambiental), nenhuma atividade pode ser considerada ecoturística. Todo ecoturista deveria ter comportamento coerente com os princípios básicos do ecoturismo, ou seja, respeitar a natureza, tentando entender como funciona o meio ambiente do local visitado sem destruí-lo; conhecer novas culturas e tradições das comunidades locais, sem distorcê-las.

Conforme o Anuário Estatístico 2013 – ano base 2012 do Ministério do Turismo, revela que em 2012 o Brasil recebeu 5.676.843 mil turistas estrangeiros por vias de acesso terrestre, aérea, marítima e fluvial. No entanto, não há dados sistemáticos e consistentes sobre a evolução e o fluxo do ecoturismo no Brasil.

1.4.4 Uso público em Unidades de Conservação

Para Jesus (2002), a visitação em unidades de conservação é entendida como as atividades recreativas, educativas e interpretativas realizadas em contato com os atributos naturais e culturais, nas quais o principal objetivo é despertar no visitante o respeito e a importância destes recursos.

No Brasil, como boa parte dos atrativos naturais está localizada dentro das UC, os administradores dessas áreas tem a difícil tarefa de conciliar esse uso com a conservação dos recursos naturais e culturais sem degradar o ambiente. Considerando-se que o desenvolvimento desordenado da recreação em UC pode comprometer os objetivos para as quais elas foram criadas, é essencial pesquisar tanto as características dos visitantes e os tipos de usos praticados como conhecer as condições ambientais do local. Assim, é fundamental estimular o desenvolvimento de pesquisas e ações de manejo, que permitam conhecer o uso público das UC e a melhor forma de manejá-lo, assegurando uma elevada qualidade nas oportunidades de recreação (TAKAHASHI, 2004).

Os recursos naturais de uma UC estão sujeitos a vários tipos de impactos negativos, dependendo da atividade e do comportamento do visitante como impactos pelo uso excessivo das trilhas (compactação e erosão do solo, alargamento da trilha e perda de vegetação), distúrbios e alteração do comportamento e atividades da fauna, lixo, resíduos sólidos deixados pelos visitantes, tráfego de veículos, excesso de pessoas no mesmo lugar entre outros.

Dessa forma, o programa de uso público é um dos componentes do plano de manejo, devendo estar inserido no planejamento total da unidade para garantir maior eficiência na administração e no manejo da área.

De acordo com Kinker (2002) alguns modelos para o manejo do impacto gerado por visitantes foram desenvolvidos nos Estados Unidos, principalmente pelos técnicos do Serviço de Parques Nacionais (*NPS – National Park Service*) e do Serviço Florestal Americano, como por exemplo: o LAC - *Limits of Acceptable Change* (Limite Aceitável de Câmbio), o VIM - *Visitor Impact Management* (Manejo do Impacto do Visitante) e, mais recentemente, o VERP - *Visitor Experience Resource Protection* (Proteção aos Recursos e à Experiência dos Visitantes) e o ROS - *Recreation Opportunity Spectrum* (Espectro de Oportunidades de Recreação). Cada um desses

modelos enfatiza as condições desejadas para as áreas naturais do que quanto ao uso que a área pode tolerar. A constatação de que não existe relação direta entre o número de visitantes e a quantidade de impactos negativos em uma área, e também que esses impactos estão mais relacionados ao tipo de ambiente visitado, ao tipo de infra-estrutura construída e ao comportamento dos visitantes, a autora destaca que o LAC, como sistema de planejamento, é o mais adequado.

Portanto, as ações de manejo requerem diferentes estratégias e devem adotar uma postura voltada à integração do visitante aos objetivos de manejo de cada área, levando-se em conta a acessibilidade, a integração com o ambiente natural e a possibilidade de vivenciar plenamente o ambiente visitado, ou seja, trata-se de implementar alternativas para influenciar o comportamento do visitante de maneira positiva (BARROS; DINES, 2000).

Para Kinker (2002), o ideal é que o monitoramento das atividades de uso público seja iniciado ao mesmo tempo que as operações de visitação para evitar riscos desnecessários aos recursos naturais. O acompanhamento sistemático das mudanças que o uso recreativo deve impor a alguns setores da UC permitirá que se altere sua intensidade e/ou seu modo de operação, sempre que as condições aceitáveis forem ultrapassadas.

1.5 A PRIVATIZAÇÃO

Foi partir do final dos anos 1970, que houve uma crescente deterioração das contas públicas na maioria dos países do mundo, o que contribuiu para o aumento progressivo do endividamento público.

Na América Latina, a partir dos anos 1980, a crise fiscal esteve ligada principalmente à questão da dívida externa dos países e conseqüentemente à interrupção dos fluxos de financiamento externo e a deterioração da situação econômico-financeira das empresas estatais. Como consequência, houve, em muitos casos, a necessidade crescente de transferência de recursos fiscais federais para arcar com as necessidades operacionais das empresas estatais, o que aumentava os custos políticos de sua sustentação. Além disso, a incapacidade do Estado de financiar investimentos em suas

estatais comprometeu o aumento da capacidade produtiva em setores-chave de infraestrutura (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Como resposta à existência de um desajuste nas contas públicas, a maioria dos países optou pela privatização, onde a venda de ativos produtivos do Estado passou a ser vista como forma de viabilizar uma melhoria da situação das finanças públicas. Dessa forma, os recursos gerados reduziram a dívida pública, e a transferência de propriedade das empresas estatais para empresas privadas reduziria a demanda por recursos fiscais e sua capacidade produtiva deixaria de ser responsabilidade do Estado.

Do ponto de vista macroeconômico, a principal importância da privatização esteve ligada à questão da recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. Nesse sentido, a desestatização da economia era vista no exterior como uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase do desenvolvimento do país (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em 1990 com o lançamento do Plano Nacional de Desestatização³, as atividades essencialmente econômicas foram transferidas à iniciativa privada, como é o caso dos serviços de natureza administrativa que foram objeto de concessões e permissões públicas. A partir de então, a privatização passou a ser uma das prioridades da política econômica, juntamente com um amplo conjunto de reformas estruturais direcionadas ao mercado e uma concepção de modernização do papel do Estado voltado à economia

³ O Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei n.º. 8.031/1990 e posteriormente regulamentado pelos Decretos n.º. 99.463 e 99.464 de 1990, enunciava entre seus objetivos: reordenar a posição estratégica do Estado na economia e a transferência à iniciativa privada das “atividades indevidamente exploradas pelo setor público”; reduzir a dívida pública; permitir a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas; modernizar o parque industrial brasileiro e ampliar sua competitividade; permitir que a administração pública concentrasse seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seria fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais.

mundial, incluindo a liberalização comercial e a desregulamentação do mercado doméstico.

Diante desse quadro, foram criadas as agências reguladoras com a função de controlar a prestação de serviços públicos e o exercício das atividades econômicas.

1.5.1 O processo de Concessões

Durante o processo de privatização no Brasil, em 1995 houve a aprovação da Lei 8.987/95 - Lei das Concessões que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e que teve como objetivo estabelecer regras gerais pelas quais o governo concede a terceiros o direito de explorar serviços públicos. Essa fase caracterizou-se pela privatização dos serviços dos setores de energia elétrica e telecomunicações.

As concessões de serviços públicos são contratos de natureza tipicamente administrativa através das quais a administração – poder concedente - transfere a um particular – concessionário – a realização e exploração por sua conta e risco de uma obra ou serviço público, cabendo a este o direito de remunerar-se através da cobrança de uma tarifa paga pelo usuário do serviço, sendo o valor fixado pelo concedente, de acordo com a proposta vencedora da licitação (Lei no. 8.987/95). Note-se, pois, que o poder público, em regra, não investe recursos, nem pessoal; todo investimento é feito pelo concessionário que coloca também seus bens, empregados e tecnologia à disposição da coletividade, cabendo-lhe, via de consequência o lucro (SOUTO, 1997).

A Lei 8.987/95, no inciso IV atribui como permissão de serviço público a “delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”. O artigo 40 da mesma lei estabeleceu que as permissões seriam formalizadas mediante “contrato de adesão”, “observados os termos da Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.”

Para Meirelles (2013), a permissão mais comum, perante a doutrina, é aquela em que a administração estabelece os requisitos para a sua prestação (do serviço público) ao público, e por ato unilateral (termo de permissão), comete a execução aos particulares que demonstrem capacidade para seu desempenho. A permissão é em princípio,

discricionária e precária, mas admite condições e prazos para a exploração do serviço, a fim de garantir rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário, visando atrair a iniciativa privada. Observa-se ainda que os permissionários não se estendem automaticamente as prerrogativas dos concessionários, só se beneficia das que lhes forem expressamente atribuídas.

À medida que o processo de privatização chega à prestação de serviços de utilidade pública há a necessidade de um sistema regulador eficiente.

Conforme Giambiagi, Além (2008), em relação ao sistema regulador é importante diferenciar o *poder concedente* e o *poder regulador*. O *poder concedente*, em geral exercido pelo governo, é o titular da obrigação da prestação do serviço e também o responsável por dimensionar, planejar e decidir sobre a política de oferta do serviço e a melhor forma de atendê-la. No momento em que ele decide sobre o regime de concessões dos serviços a terceiros, através de monopólio ou não, ele tem que dar andamento ao processo de concessão. Posteriormente à execução da concessão cabe a ele fazer cumprir as condições do contrato de concessão. O *poder regulador*, ainda que represente um poder do Estado, tem a obrigação de zelar pelas regras estabelecidas setorialmente para a prestação dos serviços por parte de terceiros, garantindo a qualidade do serviço a ser prestado a um preço justo. Cabem ao órgão regulador as principais funções de: a) a defesa e interpretação das regras, e a proposição de novas regras que facilitem as relações e solucionem os conflitos entre os atores envolvidos; b) a definição operacional de alguns conceitos fundamentais a serem incluídos nos contratos de concessão (ex. diferenciação de tarifas por faixa e consumidores); e c) investigação e denúncia de atividades anti-competitivas ou o abuso do monopólio concedido. Portanto, a regulação está vinculada e condicionada a um contrato de concessão.

O contrato de concessão é o documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma e tempo da exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e dos usuários dos serviços (MEIRELLES, 2013). Além disso, o contrato estabelece as regras de fixação de tarifa, o valor e as condições de financiamento, e tem como objetivo garantir a prestação de um serviço com qualidade, a melhoria do bem estar do consumidor, e ao mesmo tempo um retorno atrativo para o investidor.

Giambiagi, Além (2008), ressaltam que na formalização do contrato de concessão, o desafio é estruturar o contrato de forma a minimizar os riscos de retorno muito elevado ou muito baixo para o investidor e é também fundamental que se estabeleça os limites da interferência do Estado; a garantia de autonomia da agência reguladora e a independência de seus dirigentes; e a descentralização da fiscalização.

Portanto, as agências reguladoras e os contratos de concessão precisam estar estruturados a fim de que possam servir aos propósitos de atração, estímulo e ordenamento de novos investimentos privados no setor de prestação de serviços públicos com o objetivo de garantir aos usuários um serviço adequado e de qualidade.

Em relação a uma avaliação dos resultados da privatização dos serviços públicos no Brasil, estudos empíricos mostraram que a estrutura de mercado parece mais importante para explicar a diferença entre empresas estatais e privadas do que a propriedade do capital. Em setores competitivos as empresas privadas são geralmente mais eficientes que as estatais, enquanto que em setores oligopolizados a diferença é mínima (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

1.5.2 Concessões em Áreas Protegidas

Tradicionalmente, as UC são financiadas com recursos públicos. Todavia, a crescente pressão, especialmente sobre os países em desenvolvimento, para o equilíbrio de suas necessidades econômicas, tem diminuído os recursos destinados à área de preservação ambiental. Quase universalmente, os parques tropicais de países em desenvolvimento são sub-financiados, tendo como resultado previsível a considerável redução de sua biodiversidade (TERBORGH et al., 2002).

De acordo com Gorini, Mendes e Carvalho, (2006), segundo um estudo feito por especialistas de várias entidades no Fórum Nacional de Áreas Protegidas, e divulgado durante a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP8), só para implementar a estrutura mínima nas atuais unidades de conservação federais do país (dados de 2006) – as áreas estaduais e municipais estão fora desse cálculo –, o governo brasileiro necessitaria de recursos de R\$ 1,8 bilhão. E, para mantê-las em funcionamento, são estimados cerca de R\$ 395 milhões por ano. Atualmente, os parques nacionais brasileiros recebem cerca de 2,8 milhões de visitantes, concentrados em poucos parques. Ademais, do total dos 62 parques federais, apenas 15 apresentam

visitação paga. Dessa forma, é premente que muitas dessas áreas de conservação gerem recursos financeiros para cobrir pelo menos parte de seus custos operacionais. Dentre exemplos de áreas protegidas que tiveram sucesso em operações para levantar receitas substanciais de várias origens, tais como fontes não-governamentais, por meio de fundações ou, ainda, mediante cobrança de taxas de entrada e de uso, destaca-se o Parque Nacional de Galápagos, no Equador, que estipulou em até US\$ 100 a taxa de entrada de visitantes estrangeiros (a população nacional paga US\$ 6) e já atingiu oitenta mil visitantes por ano, número que continua crescendo. Não obstante, esses exemplos são ainda a minoria dos casos.

Em geral, existem quatro modos básicos de financiar as áreas protegidas: (a) alocações anuais do orçamento do governo; (b) taxas pagas por usuários e taxas ambientais destinadas aos parques e à conservação da natureza; (c) concessões e impostos pagos por operadores de negócios que atuam dentro dessas áreas, por meio de albergues para visitantes, lojas e operadores de turismo, entre outras atividades; e (d) verbas e doações de indivíduos, corporações, fundações, ONGs e agências internacionais de doação, em geral com a criação de fundos especiais (TERBORGH et al., 2002).

Para Barzetti (1993), muitos serviços podem ser explorados através de concessões, como por exemplo o aluguel de barcos, os serviços de alimentação e de acomodação, e pontos de vendas. Além de levantamento de recursos para o parque as concessões podem aumentar o apoio à área protegida, ao propiciar oportunidades aos empresários locais ao incrementar as alternativas de trabalho.

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, as concessões de serviços turísticos (hotéis, restaurantes e serviços de guias) é uma prática utilizada desde a criação dos primeiros parques nacionais, e até mesmo antes da instituição do Serviço de Parques Nacionais em 1916. Em 2009, 619 concessões de longo prazo foram estabelecidas em 400 áreas do sistema de parques nacionais americanos. As concessões geraram pouco mais de um bilhão de dólares americanos em receita bruta para os concessionários, *Royalties* e taxas de franquia pagas por eles, o que geraram mais de US\$ 63 milhões em receita para o sistema de parques nacionais. Desse total, 80% é revertido

para as áreas onde operam as concessionárias e 20% é direcionado para um fundo comum do sistema de parques (MARIMON, YOCUM, 2009)⁴.

Na América Latina, a Argentina é um país que tem larga tradição em usar concessões e outros tipos de permissão e acordos para a operação de diferentes serviços turísticos em parques como Nahuel Huapi e Iguazú⁵. No início de 2014, foi aberta a licitação pública para a concessão de serviço de excursões turísticas de navegação no Parque Nacional Los Glaciares, que agregará três novas excursões ao Lago Argentino⁶. E também a licitação de serviços de acampamento, alojamento e gastronomia no Parque Nacional Monte León⁷.

Na Colômbia a Unidade de Parques Nacionais Naturais (UNIDAD) iniciou em 2005 um programa para o fortalecimento do ecoturismo, com o respaldo do governo nacional, que incluiu dentre as suas estratégias a concessão de serviços ecoturísticos nos Parques Nacionais Amacayacu, Tayrona, Gorgona y Nevados, com o objetivo de melhorar a competitividade do setor, a sustentabilidade financeira da UNIDAD e o desenvolvimento das unidades locais, e o fortalecimento da presença do Estado nas áreas protegidas. Nos processos de licitação realizados foram concessionados serviços de hospedagem, *camping*, restaurante, lojas de souvenir, aluguel de equipamentos, estacionamento e serviço de enfermagem. Em cada contrato de concessão foram estabelecidas obrigações e adequações de infra-estrutura de serviços e atividades, projetos de saneamento ambiental e de divulgação e promoção entre outros⁸.

Na Costa Rica, há vários anos na Área de Conservação da Cordilheira Central existem concessões para a operação de lojas de souvenir e venda de comida em parques nacionais como Irazú e Poás administrados tanto por ONGs como empresas. A Reserva Bosque Nuboso de Santa Elena, por exemplo, foi criada em 1989 e é uma das primeiras reservas do país gerida e operada diretamente pela comunidade. A Reserva é composta

⁴ Disponível em: <<http://www.areasprotegidas.net>> Acesso em: 04 jul. 2014.

⁵ Disponível em: <<http://revistaparques.org/2013-2/articulos/concesiones/>> Acesso em: 02 jul. 2014.

⁶ Disponível em: <<http://www.lu23.com.ar/noticias/locales/7950-nueva-concesion-para-servicios-turisticos-en-el-parque-nacional-los-glaciares>> Acesso em: 02 jul. 2014.

⁷ Disponível em: <http://www.camaradeturismo.org.ar/home_1.php> Acesso em: 02 jul. 2014.

⁸ Disponível em: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=8548>.

Acesso em: 02 jul. 2014.

por 310 hectares que foram arrendados pela Junta do Colégio Técnico Profissional de Santa Elena, através de uma permissão de uso outorgada pelo MINAE-ACAT, junto com a ONG canadense *Youth Challenge International*, que estabeleceu a reserva para fins ecoturísticos desde 1992. O valor proveniente das taxas de entrada de visitantes são empregadas na proteção e manejo da reserva, para prover melhor educação aos estudantes do Colégio Técnico e colaborar com os projetos da comunidade⁹.

No Brasil, o SNUC, em seu artigo 5º., incisos IV e VI, estabelece diretrizes que entre outros aspectos:

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

VI – assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação.

O SNUC em seu Art. 35 estabelece que os recursos obtidos pelas unidades de conservação das unidades de proteção integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade – que são 100% destinados ao caixa único da União – serão aplicados conforme os seguintes critérios:

- Até 50% dos mencionados recursos, e não menos que 25%, retornam para implementação, manutenção e gestão da própria unidade;
- Até 50%, e não menos que 25%, na regularização fundiária das unidades de conservação de todo o Sistema;
- Até 50%, e não menos que 15%, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

O desenvolvimento de atividades turísticas apropriadas a cada área específica – previstas nos planos de manejo e compatíveis com áreas de proteção integral – é uma

⁹ Disponível em: <<http://www.reservasantaelena.org>>. Acesso em: 02 jul. 2014

das opções mais utilizadas na geração de receitas próprias, promovendo o desenvolvimento sustentável. O ecoturismo é frequentemente apontado como um dos poucos exemplos indiscutíveis de desenvolvimento sustentável que funcionam, porque não apenas ajuda a assegurar a preservação *in situ* das áreas selvagens, como gera retorno econômico a partir das terras destinadas à conservação (TERBORGH et al., 2002).

Ademais, o ecoturismo ajuda a educar o público em geral com relação a questões conservacionistas e cria um certo comprometimento entre negócios e conservação, na defesa do melhor manejo das áreas protegidas. O turismo baseado em natureza e na vida selvagem pode tornar-se uma peça importante no crescimento econômico e na geração de empregos em países em desenvolvimento. Mas isso só acontece se os governos alocarem dinheiro suficiente para proteger a vida selvagem, manter adequadamente as rodovias e outras infra-estruturas de turismo e efetivamente fortalecer mecanismos contra atividades ilegais de extração de madeira, caça, pesca e agricultura dentro das áreas protegidas (TERBORGH et al., 2002).

A utilização de concessões na operação de áreas protegidas deve ser baseada em um plano de manejo estruturado, uma vez que os governos têm reconhecido a importância de promover o ambiente adequado à operação do setor privado.

Os contratos de concessão para atividades a serem desenvolvidas dentro dos parques devem ser muito bem estruturados, e tais atividades devem estar previstas no plano de manejo, assim como é necessário que existam padrões detalhados de qualidade desejada dos serviços concedidos, com previsão de penalidades a serem impostas a quem não alcançar tais padrões ou a quem descumprir as metas de preservação da biodiversidade.

A concessão é um dos mecanismos que podem ser utilizados em áreas de conservação. Conforme Gorini, Mendes e Carvalho (2006), do ponto de vista legal, é um instrumento que dá maior segurança ao empreendedor privado, que terá que se comprometer com uma série de investimentos necessários à sua operação, com retorno a longo prazo. Do ponto de vista da preservação ambiental, ao limitar o número de operadores - o concessionário em geral tem exclusividade sobre determinada atividade dentro da área de conservação - e estabelecer uma série de metas e penalidades ambientais, restringe os efeitos perversos que o uso intensivo possa exercer sobre a biodiversidade. As dificuldades da aplicação estrita desse mecanismo, em geral, dizem

respeito à resistência da população local, que em muitas dessas áreas já vinha operando sem qualquer regulamentação e/ou amparada em permissões e outros tipos de contratos, em geral com menores exigências quanto ao aspecto da preservação ambiental e ainda a questões relacionadas à regulamentação fundiária das áreas privadas.

Para Font, Cochrane, Tapper (2004), as concessões permitem que empreendedores privados, sob a fiscalização e o monitoramento do órgão público, assumam operações comerciais dentro de uma área protegida, gerando benefícios financeiros que podem consistir em uma taxa fixa paga para a unidade de conservação pelo período da concessão, uma taxa variável sobre o faturamento da empresa concessionária, ou ainda uma mistura de ambos os elementos. Nesse caso, alguns aspectos devem ser observados e equacionados para o estabelecimento adequado e bem sucedido da parceria entre o público e o privado como: a definição da parcela da receita da concessionária que retorna à unidade ou ao Estado – nos EUA (Estados Unidos da América) esse número fica em torno de 2% a 3% da receita da concessionária, enquanto na Nova Zelândia tal número é da ordem de 3% a 7,5%, dependendo da atividade; e o respeito, de ambas as partes, aos contratos pactuados, com a menor interferência possível nos aspectos relacionados à gestão privada do negócio, sem, no entanto, perder de vista o principal objetivo, que é a preservação ambiental.

Os serviços turísticos podem incluir excursões guiadas, caminhadas, mergulho, serviço de acomodação, restaurantes, lojas de suvenires, pesca esportiva, montaria, aluguel de caiaques, bicicletas e demais equipamentos esportivos e de recreação. Ou seja, as concessões de serviços turísticos podem trazer uma gama de benefícios para a administração de uma área de conservação.

A concessão pode ser um eficiente mecanismo de controle ambiental no que diz respeito aos empreendimentos que passam a estar sujeitos a uma medida coercitiva muito poderosa, que é a perda da própria concessão, caso descumpra algum dos objetivos de conservação da área.

No Brasil, o Programa de Turismo nos Parques¹⁰, elaborado pelo governo federal em 2006, teve como objetivo realizar ações para expandir a visitação de turistas

¹⁰ O Programa de Turismo nos Parques foi uma iniciativa do governo federal com o objetivo de estruturar e promover o turismo nos Parques inseridos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Inicialmente, foi estabelecido um planejamento para os Parques Nacionais, que culminou na elaboração do Plano de Ação para Estruturação e Promoção do Turismo nos Parques Nacionais. O documento é um

brasileiros e estrangeiros nos parques nacionais. Nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) estudam aplicar o modelo de concessões, o qual era restrito basicamente ao Parque Nacional do Iguaçu (no Paraná), a outros parques federais selecionados como o Parque Nacional da Tijuca e Serra dos Órgãos (no Rio de Janeiro), Abrolhos (BA) e Fernando de Noronha (PE), os quais deverão ser as primeiras unidades contempladas.

Embora o turismo possa trazer benefícios, ele pode trazer alguns custos e riscos para as áreas visitadas que devem ser avaliados nos planos de manejo de áreas protegidas. Algumas UC tendem a superestimar o potencial das receitas com o turismo, assim como subestimar os custos relacionados. Isso, em parte, pode ser explicado pela dificuldade do poder concedente no entendimento do negócio e de sua operação. Ademais, a atividade turística certamente não será apropriada em todas as áreas, em função de aspectos ligados à conservação, assim como de aspectos associados à operação comercial e à demanda de mercado específicas. Em algumas áreas, a prioridade pode não ser incrementar a atividade turística, mas reduzir os impactos e custos do gerenciamento dessa atividade.

De acordo com Font, Cochrane, Tapper (2004), a maior parte dos casos está compreendida nas três categorias a seguir: UC com elevados níveis de visitação. Nesses casos a prioridade é garantir em primeiro lugar que estas sejam efetivamente gerenciadas para não prejudicar as metas de conservação; UC com baixo número de visitantes, mas com alto potencial para o desenvolvimento de atividades turísticas. Nesses casos, há necessidade de planejamento/prospecção dessas atividades, considerando até a infra-estrutura de acesso externa à área de preservação; e UC com baixo potencial para o turismo, ou com acesso bastante restrito.

dos resultados do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado pelo Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Ministério do Turismo e EMBRATUR, instituído em 2006. Esse documento proporcionou uma maior compreensão sobre as esferas de atuação e prioridades de cada instituição e possibilitou uma visão crítica, objetiva e coerente sobre a relação entre as etapas de planejamento, estruturação e promoção do turismo nos Parques Nacionais. Motivados pela consolidação dos resultados do Plano de Ação, foram selecionados seis Parques Nacionais para implementação de ações que pudessem alcançar resultados em curto prazo, considerando o período de 2008 a 2010. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal>> Acesso em: 08 ago. 2013.

Em alguns casos as UC têm potencial para influenciar o incremento do turismo por meio de: 1) investimentos em infra-estrutura apropriada; 2) desenvolvimento de produtos turísticos de forma profissional; 3) oferta de serviços de elevada qualidade dentro e no entorno da UC; e 4) promoção de atividade econômica da população local por meio de parcerias com estruturas comerciais especializadas, assim como autoridades locais e regionais (TRAVKINA, 2002).

Gorini, Mendes, Carvalho (2006) ressaltam que caberia, entretanto, destacar os principais desafios no desenvolvimento do turismo como: 1) a coordenação entre UC, autoridades e comunidades locais; 2) o desenvolvimento de uma “cultura de contratos”, que aumente a capacidade da UC de regular a atividade turística e permita o envolvimento do setor privado especializado; 3) a formação de especialistas no gerenciamento do turismo em áreas protegidas; e 4) o desenvolvimento da infra-estrutura, física e de serviços, em torno da UC. Ademais, apontam-se algumas direções estratégicas com relação ao desenvolvimento do turismo em UC, destacando-se: a) transparência das políticas da UC e prontidão para formalizar parcerias na esfera do turismo; b) implementação de efetivos sistemas de controle turístico em UC, como a recepção dos visitantes, serviços de informação, programas educacionais e de interpretação, controle sobre o número de visitantes e seu comportamento, serviços de guia, monitoramento e aprimoramento da conservação da área, entre outros; e 3) elaboração do plano de manejo associado ao desenvolvimento do turismo.

1.6 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA (PPP)

A reduzida capacidade financeira dos governos de diversos países para arcar com os grandes investimentos públicos instigou os governos a buscar a parceria com o setor privado como uma alternativa para financiá-los, principalmente em relação a investimentos em infra-estrutura. O país que mais tem se destacado na modalidade de implementação de parceria é o Reino Unido. Apesar de vários países o terem como referência, cada um adota modelos e estratégias de acordo com suas especificidades.

No Brasil a Parceria Público-Privada (PPP) foi estabelecida pela Lei nº. 11.079/2004 que define como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo firmado pelo setor público. A PPP é uma forma de

contratação de serviços públicos na qual o Estado remunera parcial ou integralmente o parceiro privado, ou seja, na PPP o Estado deixa de ser o proprietário e o operador de um ativo para ser um comprador de serviços do setor privado.

De acordo com a Lei de Concessão (Lei n.º. 8.987/95) a constituição de PPP exige que ao final do empreendimento haja além da construção da obra pública, do fornecimento de mão-de-obra e equipamentos, haja uma prestação de serviços. A PPP a fim de evitar serviços de baixo valor contratual que sejam licitados, ela envolve um valor mínimo de R\$ 20 milhões.

De acordo com Giambiagi, Além (2008, p.433) há duas condições essenciais para que ocorra alguma forma de parceria: a) a compreensão de que novos investimentos em infra-estrutura não poderão ser levados adiante apenas pelo governo ou pela iniciativa privada; e b) a definição por parte dos governos dos setores de infra-estrutura para os quais se necessita articulação com capitais privados. Para o autor, as formas mais utilizadas de parceria, conhecidas pela sigla na língua inglesa, são:

- *Build-Operate-Transfer* (BOT). Representa o mecanismo clássico de concessão para exploração de um serviço, no final da qual, ela retorna às mãos do Estado.
- *Build-Transfer-Operate* (BTO). Modalidade na qual a construção é separada juridicamente da operação. Nesse caso, o empreendimento da construção cabe ao setor privado, e ao término da mesma e antes da exploração do serviço o direito de concessão caberá ao Estado, que mediante outro ato legal concede a exploração à mesma empresa ou a outra.
- *Build-Own-Operate* (BOO). Nesse mecanismo similar ao BOT, não há prazo final da concessão, e a empresa fica com plenos direitos sobre o projeto, sem devolução posterior para o Estado.
- *Buy-Build-Operate* (BBO). Representa a transferência de propriedade de um ativo já em operação, acompanhada da obrigação de operação e eventual expansão por parte dos novos controladores.

Um exemplo de BOT citado por Giambiagi, Além (2008) é o da exploração dos serviços do bondinho do Pão de Açúcar, ponto turístico do Rio de Janeiro, previsto para durar por algumas décadas. No final desse prazo, a prefeitura da cidade recupera o

direito de exploração do serviço, podendo renovar o contrato com a mesma concessionária ou outra que apresentar melhor proposta.

Ao se formalizar uma PPP os participantes tanto público quanto privado assumem e muitas vezes compartilham certos riscos, em geral cobertos por algum tipo de seguro, que envolve riscos de projeto (atraso na construção, abandono da obra, aumento de custos em relação aos previstos, etc.); riscos do país (associados à condições políticas, econômicas ou geográficas) e riscos de mercado (possibilidade de frustração do retorno econômico esperado com o projeto). Apesar da PPP ser considerada legalmente como uma forma de concessão, ela se diferencia das concessões tradicionais. As concessões comuns se referem a projetos auto-sustentáveis, nos quais a cobrança das tarifas como contrapartida do serviço ofertado é suficiente para cobrir todo o investimento. A PPP, porém, envolve algum comprometimento e desembolso de recursos futuros do setor.

2. O ESTUDO DE CASO DA CACHOEIRA MORANGABA

Neste capítulo é apresentada a análise do estudo de caso da Cachoeira de Morangaba, situada na Área de Proteção Ambiental – APA Jundiáí e na Área de Preservação, Restauração e Recuperação Ambiental do Território de Gestão da Serra do Japi, no município de Jundiáí, Estado de São Paulo.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA SERRA DO JAPI

Este item apresenta informações sobre os aspectos gerais da Serra do Japi (Quadro 5) localizada entre os municípios de Jundiáí, Pirapora do Bom Jesus, Cajamar e Cabreúva no Estado de São Paulo (Figura 2). Esse trabalho abordará especificamente o município de Jundiáí (Fig. 1) – situado a 40 km da cidade de São Paulo - que detém 47,67% do território abrangido pela Serra do Japi.

QUADRO 5 – Síntese dos aspectos gerais da Serra do Japi

SERRA DO JAPI	
Localização e municípios abrangidos	Situa-se à oeste do Planalto Atlântico. Abrange os municípios de Jundiáí, Cabreúva, Bom Jesus de Pirapora e Cajamar.
Área	Área total: 350 km ² Área no município de Jundiáí: 9.140 ha (47,67%)
Dispositivos legais de proteção	<ul style="list-style-type: none">• Plano Diretor Físico e Territorial do município de Jundiáí instituído pela Lei Municipal n.º 1.576, de 31 de janeiro de 1.969;• Tombamento das áreas da Serra do Japi pelo CONDEPHAAT - Resolução n.º 11, de 08 de março de 1983;• Regulamentação das APAs Jundiáí e Cajamar -Decreto Estadual n.º 43.284, de 3 de julho de 1998;• Criação da Reserva Biológica Municipal da Serra do Jundiáí instituída pela Lei Municipal n.º 3.672, de 10 de janeiro de 1.991, e regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 13.196 de 30 de dezembro de 1992;• Instituição da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo em 09 de junho de 1994 pela UNESCO como parte integrante da Reserva da Biosfera da Mata

	<p>Atlântica;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Sistema de Proteção do Território de Gestão da Serra do Japi, conforme a Lei Complementar Municipal n.º 417, de 29 de dezembro de 2004.
Acesso	Os principais acessos à Serra do Japi no município de Jundiaí dá-se principalmente pela Via Anhanguera no km 58, no município de Jundiaí, através da Estrada da Malota e Avenida Brasil Tâmega s/n , num percurso de 7 km até a Base de Estudos de Ecologia e Educação Ambiental – Miguel Castarde na Reserva Biológica Municipal; e pela Av. José Luis Sereno no Biarro do Eloy Chaves; no km 53 da Via Anhanguera através da Estrada de Santa Clara (Avenida Luis Gobbo) num percurso de 15 km (sendo 4 km asfalto e 11 de terra) até a Entrada da Cachoeira de Morangaba.
Instrumentos de Planejamento	Plano de Manejo da Reserva Biológica Municipal
Biomos e ecossistemas associados	<p>Bioma - Mata Atlântica</p> <p>Floresta Mesófila Semidecídua</p> <p>Floresta Mesófila Semidecídua de Altitude</p> <p>Lajedos Rochosos</p>
Geomorfologia	Caracterizada por elevações de topos relativamente aplainados e encostas bastante íngrimes, com altitudes variando de 700 à 1.300 metros acima do nível do mar, pertencentes a um conjunto montanhoso denominado por “Serrania de São Roque”. Formadas predominantemente por quartzitos e, em menores proporções rochas como granitos, anfibolitos, gnaisses e migmatitos.
Clima	Temperaturas médias anuais entre 15,7° C e 19,2° C, respectivamente nas partes mais altas e mais baixas. As temperaturas nos meses de julho, o mais frio, com médias entre 11,8° C e 15,3° C e, em janeiro, o mais quente, com médias entre 18,4° C e 22,2° C em função da altitude. A precipitação pluviométrica anual é de 1.400 mm concentrando-se de outubro à março, e caracterizando um período de estiagem no inverno.
Solo	Solo do tipo podzólico vermelho-amarelo. Ácido, raso, pedregoso e pouco fértil.
Fauna	<p>Anfíbios: 31 espécies</p> <p>Répteis: 23 espécies</p> <p>Aves: 236 espécies</p> <p>Mamíferos: 35 espécies</p> <p>Invertebrados: Mais de 700 espécies de borboletas</p>

Flora	Cerca de 330 espécies vegetais
Principais riscos e atividades conflitantes	Intensa expansão urbana e industrial; pressão e especulação imobiliária; parcelamentos irregulares do solo; implantação de loteamentos irregulares e clandestinos ; incêndios florestais; atividades de caça e lazer predatórias.
Principais áreas de visitação	Reserva Biológica Municipal e Cachoeira de Morangaba.
Atividades de visitação	Interpretação e educação ambiental, pesquisa científica, caminhadas, banho de cachoeira, contemplação da paisagem, cavalgadas, corridas de aventura, <i>mountain bike</i> entre outras.
Administração da área pública	Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente – Prefeitura do Município de Jundiáí.
Fiscalização e Monitoramento da área	Divisão Florestal da Guarda Municipal criada pela Lei n°. 6.764, de 08 de dezembro de 2006, sendo-lhe conferida a atribuição legal de patrulhar, fiscalização e apoiar as atividades relativas à fiscalização. Número do efetivo: 30 homens que se revezam diuturnamente nas atividades nos Postos Avançados (PA) de fiscalização de acesso localizados nos principais acessos à Serra do Japi.

Fonte: INSTITUTO SERRA DO JAPI (1998) e MORELLATO (1992).

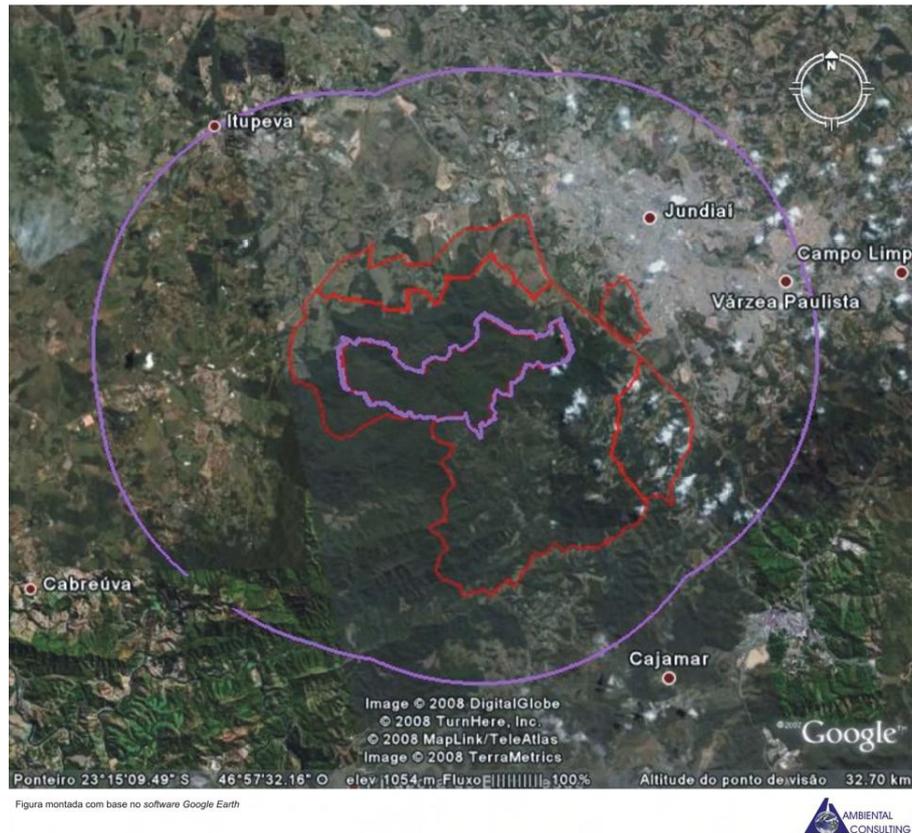
O complexo florestal da Serra do Japi é um dos maiores e mais raros remanescentes de Mata Atlântica, e área prioritária para a preservação, pois representa uma das últimas grandes áreas de floresta contínua localizada no interior do Estado de São Paulo. Está localizado em posição estratégica entre a Serra da Mantiqueira/Cantareira, Serra de Paranapiacaba, e próxima aos Parques Estaduais do Jaraguá e Juquery (Fig. 2).

Estudos atuais do programa BIOTA/FAPESP¹¹ indicaram que a Serra do Japi tem alta prioridade para incremento de conectividade e prioridade muito alta para

¹¹ O Programa BIOTA/FAPESP, programa de Pesquisas em Caracterização, Conservação, Recuperação e Uso Sustentável da Biodiversidade do Estado de São Paulo, foi criado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) em 1999, com o objetivo maior de realizar o levantamento, mapeamento, caracterização e análise da biodiversidade do Estado de São Paulo, incluindo fauna, flora e microorganismos, definindo os mecanismos para sua conservação, seu potencial econômico e sua utilização sustentável, bem como a formulação de políticas de conservação dos remanescentes florestais. Disponível em: <<https://www.fapesp.br/ptogramas/biota>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

criação de unidades de conservação de proteção integral, embora já tenha sofrido severas alterações antrópicas.

FIGURA 1 - Inserção regional da UC da Serra do Japi. Legenda: A linha roxa interna apresenta a delimitação da Reserva Biológica Municipal da Serra do Japi; a linha vermelha apresenta a delimitação do Território de Gestão da Serra do Japi no município de Jundiá; e a linha roxa externa mostra a inserção regional.



Fonte: AMBIENTAL CONSULTING (2008).

Com seus 350 km² de área, a Serra do Japi situa-se entre os municípios de Jundiá, Pirapora do Bom Jesus, Cajamar e Cabreúva (Fig. 2).

FIGURA 2 - Cidades limítrofes a Serra do Japi. Legenda: Jundiá (ao norte); Pirapora do Bom Jesus (ao sul); Cajamar (a sudeste); e Cabreúva (a oeste); localização da Cachoeira de Morangaba (na cor rosa) e rodovias circundantes (em amarelo).

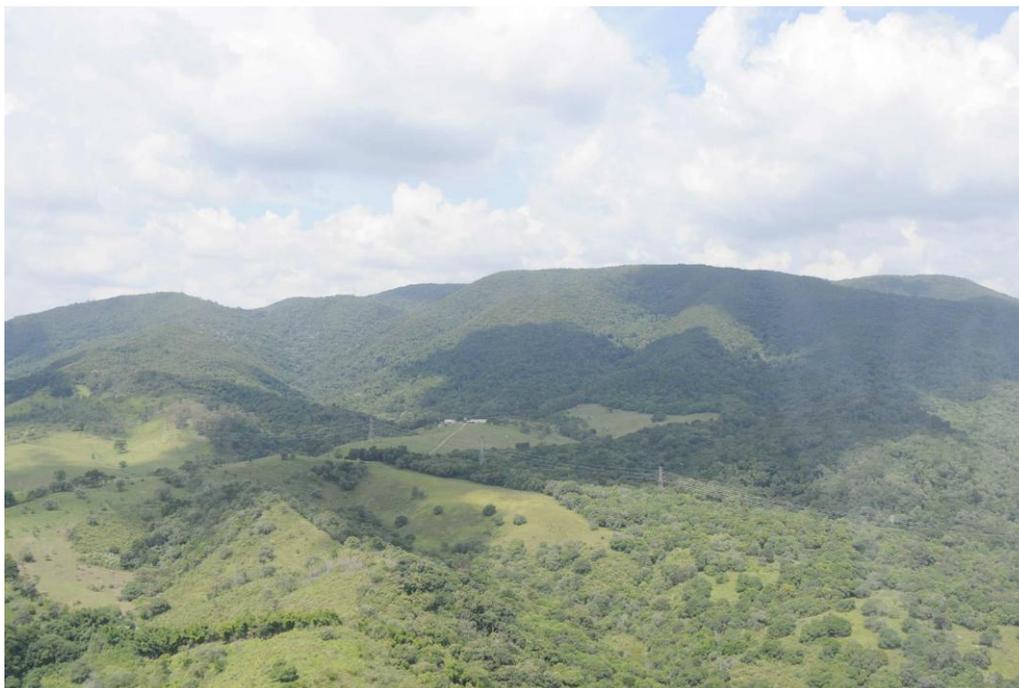


Fonte: GOOGLE MAPS (2014).

A Serra do Japi constitui-se de um conjunto de importantes componentes topográficos, e segundo o geógrafo Ab'Saber (1998, p.31),

esta região situa-se entre a bacia sedimentar de São Paulo com suas colinas e o começo da depressão Periférica entre Salto, Itu, Campinas e a Serra de Botucatu, foi chamada, por um dos maiores geólogos brasileiros, de "Serrania de São Roque e Jundiá". E é dentro desse sistema que existe a maior massa de quartzitos de todo o Planalto Atlântico em São Paulo.

FIGURA 3 - Vista parcial da Serra do Japi, Jundiaí/SP



Fonte: SMPMA (2012).

As rochas quartzíticas que predominam na formação do maciço resultam em vertentes abruptas e declividades altas, as quais formam solos frágeis, pobres e de baixa fertilidade natural.

Ab`Saber (1998) argumenta que o Japi constitui-se em um “chateau d`eu” (castelo d`água), isto é, um maciço que tem nascentes irradiando-se por todos os quadrantes, e por apresentar cursos d`água de diversos volumes de fluxos com água muito pura, depende da preservação dos topos” (Fig.4).

FIGURA 4 - Cachoeira da Jaboticabeira - Serra do Japi



Autor: EDUARDO R. PEREIRA (2006).

As diferenças de altitude, temperatura, umidade e solo encontradas na Serra do Japi contribuíram para a formação de vegetações distintas e conseqüentemente de uma grande diversidade biológica (Fig. 5, 6, 7, 8). As encostas e topos de morros (Fig. 3) funcionam como banco genético de vegetação tropical adaptada às áreas de solos ácidos e de baixa fertilidade natural, e constituem-se num importante refúgio para a fauna remanescente do Estado de São Paulo.

FIGURA 5 - Biodiversidade da Serra do Japi (fauna)



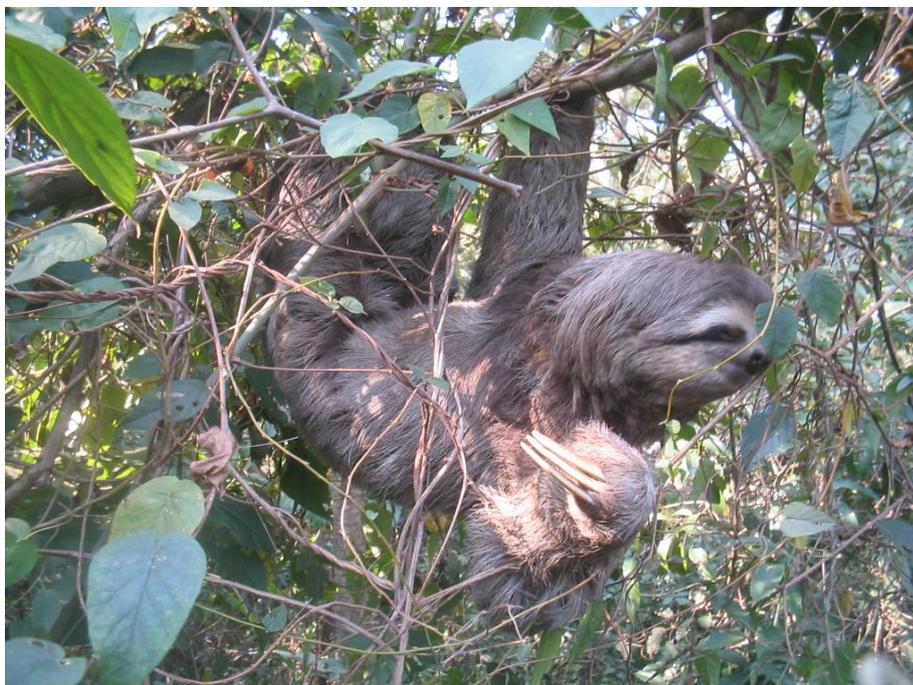
Autor: LUÍS EDUARDO PONTES (2006)

FIGURA 6 - Biodiversidade da Serra do Japi (fauna)



Autor: LUÍS EDUARDO PONTES (2006)

FIGURA 7 - Biodiversidade da Serra do Japi (fauna)



Autor: LUÍS EDUARDO PONTES (2006)

FIGURA 8 - Biodiversidade da Serra do Japi (flora)



Autor: LUÍS EDUARDO PONTES (2006)

A riqueza de sua biodiversidade está diretamente relacionada ao fato de que a Serra do Japi se localiza em uma região ecotonal, ou seja, uma região de interface entre duas ou mais fisionomias de vegetações arbóreas distintas: a Floresta Mesófila Semidecídua, a Floresta Mesófila Semidecídua de Altitude e os Lajedos Rochosos, enquadrados como Florestas Estacionais Semidecíduais, pertencentes aos domínios da Mata Atlântica.

Seu nome tem várias justificativas, como a semelhança com o canto de um pássaro (iapi, iapi), e o significado da palavra tupi-guarani *iapy* (nascente de rios).

Sua história remete ao século XVII com a expansão territorial colonial rumo ao interior paulista, onde Jundiaí era um pequeno povoado e local estratégico de passagem, e ponto de parada para descanso (pouso) e abastecimento das tropas de bandeirantes, as quais seguiam pelos caminhos e trilhas abertas pelos indígenas que habitavam a região (MIRANDA, 2009).

Segundo a Prefeitura do Município de Jundiaí (2002), as pesquisas arqueológicas realizadas no entorno da Serra do Japi, exatamente na região em que as fontes cartoriais manuscritas registram a doação de terras durante os séculos XVII e XVIII e onde era o caminho por onde passavam as tropas que iam e vinham para o Rio Tietê e a Vila de Itu, revelaram vários sítios arqueológicos que, igualmente,

testemunham este mesmo intercâmbio cultural, ou seja o processo de incorporação, interação e miscigenação cultural das etnias indígenas e africanas à sociedade colonial.

No século XIX com a inauguração da estrada de ferro Santos-Jundiaí e posteriormente com a abolição da escravatura houve um significativo crescimento urbano e industrial da região.

A Serra do Japi, antes local de passagem e pouso das Bandeiras, deu espaço a lavoura cafeeira, e segundo Miranda (2009) até o ano de 1838 o café não tinha grande importância para a região de Jundiaí. Os atuais bairros da Serra, Morro, Santa Clara, Japi e Rio das Pedras conheceram a produção cafeeira em propriedades de grande porte (fazendas Japi, Bonifácio, Ermida, Rio das Pedras, Cachoeira ou Guaxinduva etc.), todas localizadas na Serra do Japi.

No final do século XIX, as plantações de café no alto dos morros da Serra do Japi foram dizimadas em virtude de geadas consecutivas, e o detrimento das matas nativas destruídas pelo fogo e desmatamento foram dando lugar às pastagens, tendo como consequência a falta de lenha e o declínio no número de engenhos em muitas localidades.

Conforme Miranda (2009), no início do século XX, devido à imigração italiana para Jundiaí, as propriedades rurais de pequena dimensão caracterizavam-se pela agricultura familiar onde começaram a diversificar os produtos da terra e encontraram na fruticultura uma nova oportunidade de mercado.

Nesse período a região da Serra do Japi passou por um grande desmatamento devido à ocupação das terras pelas lavouras, ao fornecimento de madeira para a construção civil e a abertura, manutenção e expansão da estrada de ferro Santos-Jundiaí (AMBIENTAL CONSULTING, 2008).

A partir dos anos 1930 e 1940 o processo de industrialização de Jundiaí acompanhou as vias de circulação. Com isso, as indústrias se concentravam nas regiões próximas à ferrovia e às margens do Rio Guapeva, atendendo principalmente os segmentos têxtil e cerâmico. Após esse período houve um novo impulso industrial com a inauguração da Rodovia Anhanguera, em 1948, onde mais empresas procuraram a cidade, aproveitando também a abertura da economia ao capital estrangeiro em 1950. Foi nesta época que vieram para o município as indústrias metalúrgicas (MIRANDA, 2009).

Mattos, E. (2006), destaca que nas décadas de 1960 e 1970 as florestas plantadas de eucalipto passaram a ocupar áreas de pastagens e o restante das áreas cultivadas de café e uva. Nessa época inicia-se o processo de parcelamento do solo em algumas propriedades para a implantação de chácaras de pequenas dimensões para fins de lazer e recreio, o que veio a alterar a situação fundiária do território da Serra do Japi, e conseqüentemente a ampliar o número de proprietários.

Nos anos 1980 e 1990 o processo de parcelamento do solo intensifica-se de forma irregular com a comercialização de frações ideais de terrenos, e atividades de exploração mineral instalam-se em algumas propriedades. Surgem, ainda, as atividades de turismo e lazer, como a instalação de pesqueiros, clínicas de repouso e pousadas (SCARABELLO FILHO, 2003).

Atualmente, o município de Jundiaí, pela sua vocação industrial, consolidou-se como um dos maiores parques industriais da América Latina, devido principalmente a sua localização estratégica entre grandes metrópoles como São Paulo e Campinas, e a proximidade com as principais rodovias do Estado (Via Anhanguera e Rodovia dos Bandeirantes) e do Aeroporto de Viracopos (AMBIENTAL CONSULTING, 2008).

Nos últimos dez anos, a Serra do Japi tem enfrentado pressões e ameaças em virtude do dinamismo econômico da região, da intensa expansão urbana e industrial, da pressão e especulação imobiliária e da crescente complexidade dos problemas urbanos e sociais. Essa pressão é caracterizada pela construção de grandes condomínios empresariais e residenciais (horizontais e verticais), principalmente próximos às Rodovias Dom Gabriel Paulino Couto (Jundiaí- Itu), Via Anhanguera e Rodovia dos Bandeirantes nas bordas da Serra do Japi e em bairros anteriormente rurais.

Cerca de 90% da área da Serra do Japi encontra-se em propriedades particulares, segundo Jesus; Cavalheiro (2004). Além disso, os parcelamentos irregulares do solo, a implantação de loteamentos irregulares e clandestinos, os incêndios florestais e as atividades de caça e lazer predatórias são ameaças constantes e potenciais para os remanescentes florestais da região e incompatíveis com a preservação dos recursos naturais.

2.1.1 Mecanismos de Proteção e Dispositivos Legais

A importância da proteção do território da Serra do Japi pelo poder público municipal teve início na década de 1960, e as ações efetivas se deram através do primeiro Plano Diretor Físico e Territorial do município de Jundiá instituído pela Lei Municipal n.º 1.576, de 31 de janeiro de 1.969, o qual já considerava área de preservação permanente as terras situadas acima da altitude de 900 metros.

Na década de 1970, especificamente em 1978, por solicitação da Prefeitura do Município de Jundiá houve a realização de estudos pelo CONDEPHAAT objetivando o tombamento da Serra do Japi. Os resultados desses estudos possibilitaram o tombamento de um território na Serra do Japi formado por um polígono de forma irregular, com área total de 19.170 ha, distribuída nos territórios dos municípios de Jundiá, Cabreúva, Pirapora do Bom Jesus e Cajamar, através da Resolução n.º 11, de 08 de março de 1983 (Quadro 6).

QUADRO 6 - Distribuição das áreas tombadas pela CONDEPHAAT

Município	Área em hectares	Porcentagem da área
Jundiá	9.140	47,67 %
Cabreúva	7.890	41,16 %
Pirapora do Bom Jesus	2.010	10,49%
Cajamar	130	00,68 %

Fonte: INSTITUTO SERRA DO JAPI (1998).

Os fatores relevantes para que a Serra do Japi fosse tombada pelo CONDEPHAAT em 1983 foram as belezas naturais constituídas de matas secundárias em solo de quartzo, que eram dignas de preservação como fatores de equilíbrio ecológico e climático; a existência de um mosaico de ecossistemas representativos em termos de flora e fauna; e a riqueza hídrica da região (AB´SABER, 1998).

Conforme Scarabello Filho (2003), na década de 1980, a preocupação com o meio ambiente, a preservação e conservação dos atributos e recursos naturais disponíveis, ganhou impulso em todo o mundo. Diante da complexidade das questões envolvidas, da incapacidade de promover a compatibilização entre as novas necessidades e as demandas econômicas e sociais, o Estado, respondeu a esta situação

Em 1991, o município de Jundiaí instituiu a Lei Municipal n.º 3.672, de 10 de janeiro de 1991, referente à criação da Reserva Biológica Municipal da Serra do Japi (Fig.11), e regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 13.196 de 30 de dezembro de 1992. Na ocasião, o Decreto Municipal fixou os limites da Reserva Biológica, conferiu atribuições de proteção à Guarda Municipal, e estabeleceu os objetivos da área de acordo com as normas federais então existentes, como o Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna e a Lei que instituiu a Política Ambiental. O SNUC seria criado oito anos depois, nos termos da Lei Federal n.º 9.985, de 18 de junho de 2000.

A REBIO representa um importante fragmento florestal, caracterizado principalmente pela riqueza hídrica e pela biodiversidade florística e faunística da Serra do Japi, localizada em uma região ecotonal, de encontro de dois tipos de florestas: a Mata Atlântica característica da Serra do Mar e a Mata Atlântica do interior paulista (AMBIENTAL CONSULTING, 2008).

A área tombada da Serra do Japi faz parte também da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, integrante da Rede Mundial de Reservas da Biosfera, do Programa *Man and Biosphere* (O Homem e a Biosfera) – MAB. A Reserva da Biosfera¹² do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (Figura 10) foi instituída em 09 de junho de 1994 pela UNESCO como parte integrante da Reserva da Biosfera da

¹²A Reserva da Biosfera é uma figura instituída pela UNESCO para abrigar uma rede de áreas, no globo, de relevante valor ambiental para a humanidade. Representa um forte compromisso do Governo local, perante seus cidadãos e a comunidade internacional que realizará os esforços e atos de gestão necessários para preservar essas áreas e estimular o Desenvolvimento Sustentável, dentro do espírito da solidariedade universal. (IF). Os Governos locais indicam espontaneamente as áreas que querem ver declaradas como Reserva da Biosfera e se dispõem a transformar sua vontade política em ações concretas para que o propósito seja alcançado. A Reserva da Biosfera por ser uma categoria de abrangência internacional de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais não interfere na soberania local e no princípio de autodeterminação, porque apenas referencia e reforça os instrumentos de proteção legais já consagrados a nível local. São áreas de domínio público ou privado que têm como objetivos a preservação da biodiversidade, o monitoramento ambiental, o incentivo de atividades de pesquisa, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida (SNUC - Lei Federal 9.985/00). A Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo abrange 73 municípios em torno da cidade de São Paulo, isto representa uma área de 1.611.710 ha com variação de altitude entre 0 e 2.200m que abrange Mata Atlântica e Cerrado. O Instituto Florestal, órgão do Governo do Estado de São Paulo, subordinado à Secretaria do Meio Ambiente, é co-responsável pela gestão dos recursos naturais e tem como atribuição realizar as gestões necessárias para a implementação efetiva da Reserva e para a viabilização de sua Gestão, através do "Centro Administrativo das Reservas da Biosfera em São Paulo", criado em setembro de 1993. Disponível em: <<https://www.iflorestal.sp.gov.br/rbcv/index.asp>>. Acesso em 20 abr. 2013.

Mata Atlântica. Sua institucionalização plena, no âmbito do País, e do Estado de São Paulo, deu-se pela deliberação no 01/2005 de 04 de maio de 2005 de seu Conselho de Gestão, criado pelo Decreto Estadual 47.094, de 18 de setembro de 2002, que, por sua vez, se ampara na Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000 e em sua regulamentação, dada pelo Decreto Federal 4.340, de 22 de agosto de 2002.

FIGURA 10 - Mapa do zoneamento da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo.



Fonte: <http://www.iflorestal.br/rbcv/index.html>



Fonte: AMBIENTAL CONSULTING (2008).

Em 1996, o Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n.º 224/96 estabeleceu as Macrozonas de Preservação e de Proteção Ambiental, que alcançaram as áreas das serras do Japi e dos Cristais e aprimoraram os requisitos e as diretrizes para o uso das propriedades correspondentes.

Em 2004 foi instituído o Sistema de Proteção do Território de Gestão da Serra do Japi pela Lei Municipal Complementar n.º 417/2004 (Fig. 11), um dispositivo legal

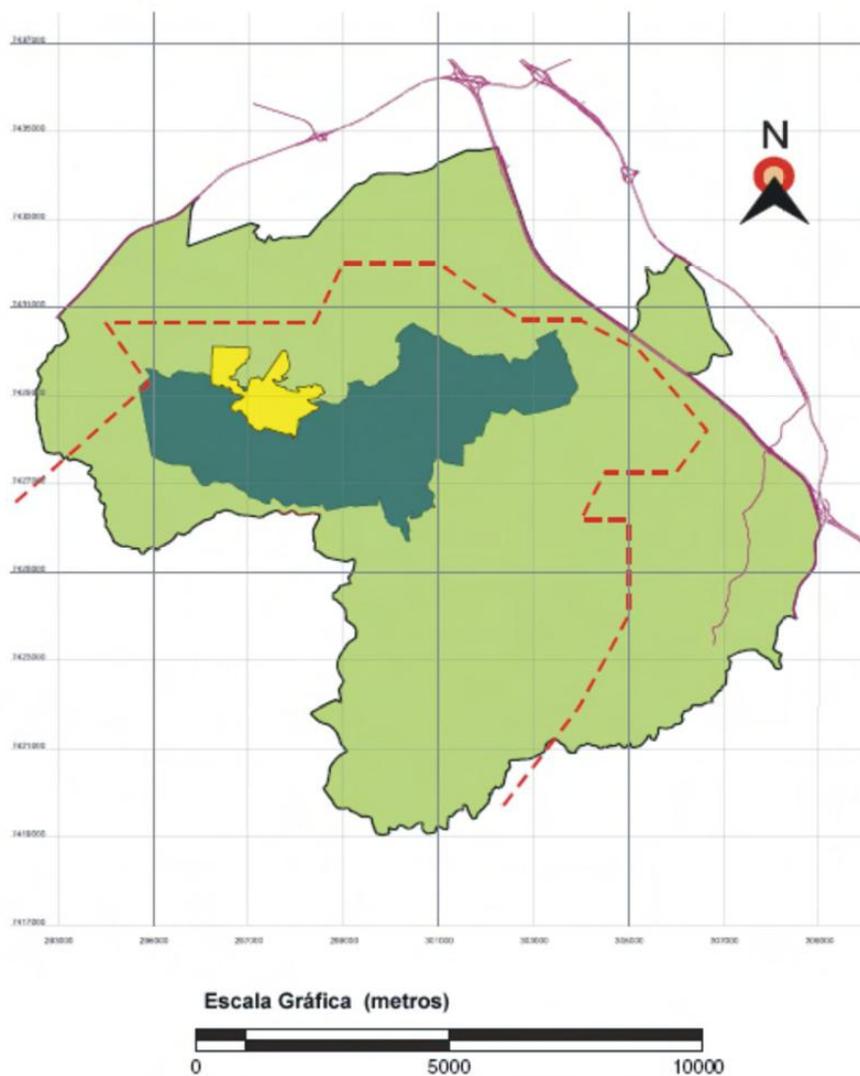
que definiu a SMPMA como o órgão executivo das áreas da Serra do Japi; o zoneamento da área; ratificou os limites da Reserva Biológica (e a elaboração de Plano de Manejo e a integração das áreas particulares da REBIO ao patrimônio público); criou o Destacamento Florestal da Guarda (para a fiscalização e controle de acesso ao território da Serra do Japi) e o Conselho de Gestão da Serra do Japi, favorecendo a gestão participativa do território.

O Sistema de Proteção do Território da Serra do Japi definiu o zoneamento na REBIO; a Zona de Preservação, Restauração e Recuperação Ambiental e a Zona de Conservação dos bairros Ermida, Malota e Terra Nova (Fig. 12).

A Zona de Preservação, Restauração e Recuperação Ambiental - onde situa-se a Cachoeira de Morangaba – corresponde as áreas do entorno da REBIO; define como módulo mínimo de parcelamento do solo em 20 ha; estabelece os usos residenciais e os índices de utilização das terras; e permite apenas atividades como pesquisa científica, pesquisa para fins comerciais, ecoturismo, hospedagem (pousada), clínicas de repouso e similares e atividades de lazer e recreação mediante condições específicas e onde são vedadas as atividades de mineração, carvoejamento, loteamentos, motéis, casas noturnas, cemitérios, granjas, restaurantes e eventos incompatíveis com as características do território da propriedade.

O Sistema de Proteção do Território da Serra do Japi não estabelece a elaboração de plano de manejo para o território da Serra do Japi, apenas para a REBIO.

FIGURA 11 - Sistema de Proteção do Território de Gestão da Serra do Japi - Lei Municipal Complementar 417/2004



Legenda

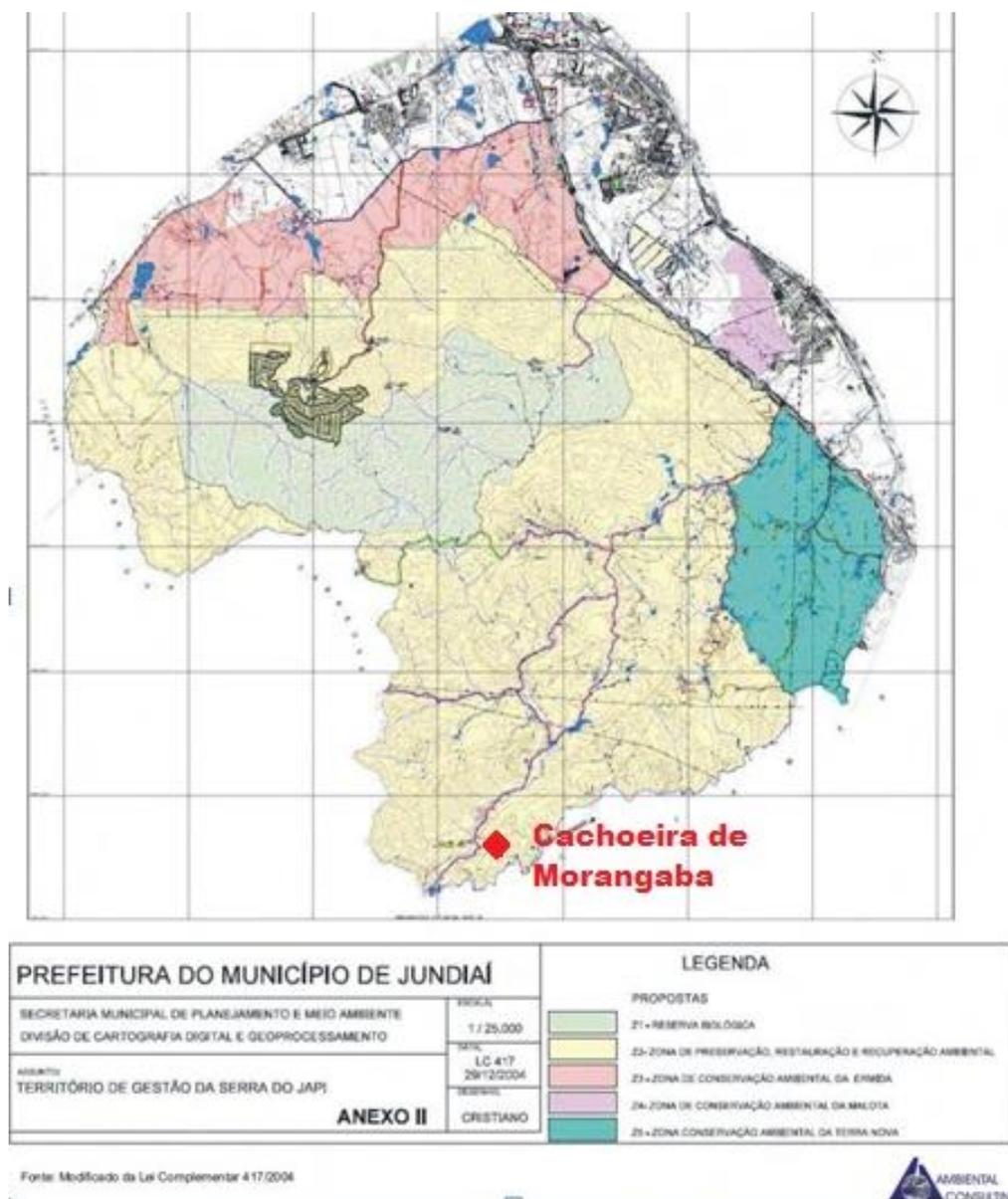
-  Território de Gestão da Serra do Japi
-  Reserva Biológica Municipal
-  Limite do Polígono de Tombamento - Resolução CONDEPHAAT n.º 11, de 08/03/1983
-  Loteamento "Chácaras Serra da Ermida"

Fonte: Scarabello Filho, 2005.



Fonte: AMBIENTAL CONSULTING (2008).

FIGURA 12 - Zoneamento do Território de Gestão da Serra do Japi e localização da Cachoeira de Morangaba



Fonte: SMPMA (2006).

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CACHOEIRA DE MORANGABA

A Cachoeira de Morangaba (Quadro 7) situa-se na Serra do Japi no município de Jundiáí, Estado de São Paulo, dentro das Zonas de Conservação da Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental - APA Jundiáí/Cajamar (Unidade de Conservação de Uso Sustentável); da Zona de Preservação, Restauração e Recuperação Ambiental do Território de Gestão da Serra do Japi da Lei Complementar Municipal nº. 417/2004 - área de amortecimento da REBIO (Fig.14); dentro do polígono de tombamento pelo

CONDEPHAAT; e da zona tampão da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo.

QUADRO 7 - Aspectos gerais da Cachoeira de Morangaba

CACHOEIRA DE MORANGABA	
Localização	Localiza-se na face sul da Serra do Japi, a 15 km da Via Anhanguera, na Avenida Luis Gobbo (Estrada do Caguassu), em parte dos lotes 58 e 59, bairro Jardim Morangaba (Fig. 13).
Área	Área total: 26.748 m ² Área de intervenção: 12.873 m ²
Dispositivos legais de proteção	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução n.º. 11 de 08 de março de 1983 – CONDEPHAAT – Tombamento da Serra do Japi; • Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo em 09 de junho de 1994 pela UNESCO; • APA Jundiaí e Cajamar (1998); • Lei Complementar Municipal n.º 417/2004 - Sistema de Proteção da Serra do Japi. • Decreto n.º. 20.456/2006, e retificado pelo Decreto n.º. 22.556/2010
Acesso	Em Jundiaí, pela Rodovia Anhanguera (SP-330) no km 53, início na Avenida Clemente Rosa no bairro Maringá e V. Attilio Gobbo, sendo percurso de 4 km de asfalto e 11 km de terra. E pela Estrada do Montserrat no município de Cajamar.
Distâncias	São Paulo: 70 km Campinas: 60 km
Coordenadas geográficas	23° 19' 03.5" S 46° 56' 58.67" O
Altitude em relação ao nível do mar	746 metros
Meios de transporte até o local	Carro, moto e bicicleta
Atrativo natural	Córrego Caguassu com uma cachoeira constituída de duas quedas d'água, respectivamente de 20 metros e 5 metros de altura (Fig.14, 15, 16, 17).
Cobertura florestal da área	Floresta Mesófila Semidecídua
Infra-estrutura existente (Anexos)	Entrada Principal; Entrada secundária; Portaria (Fig. 18); Pátio descoberto; Vestiários e antiga cozinha com aproximadamente 84 m ² (Fig. 20);

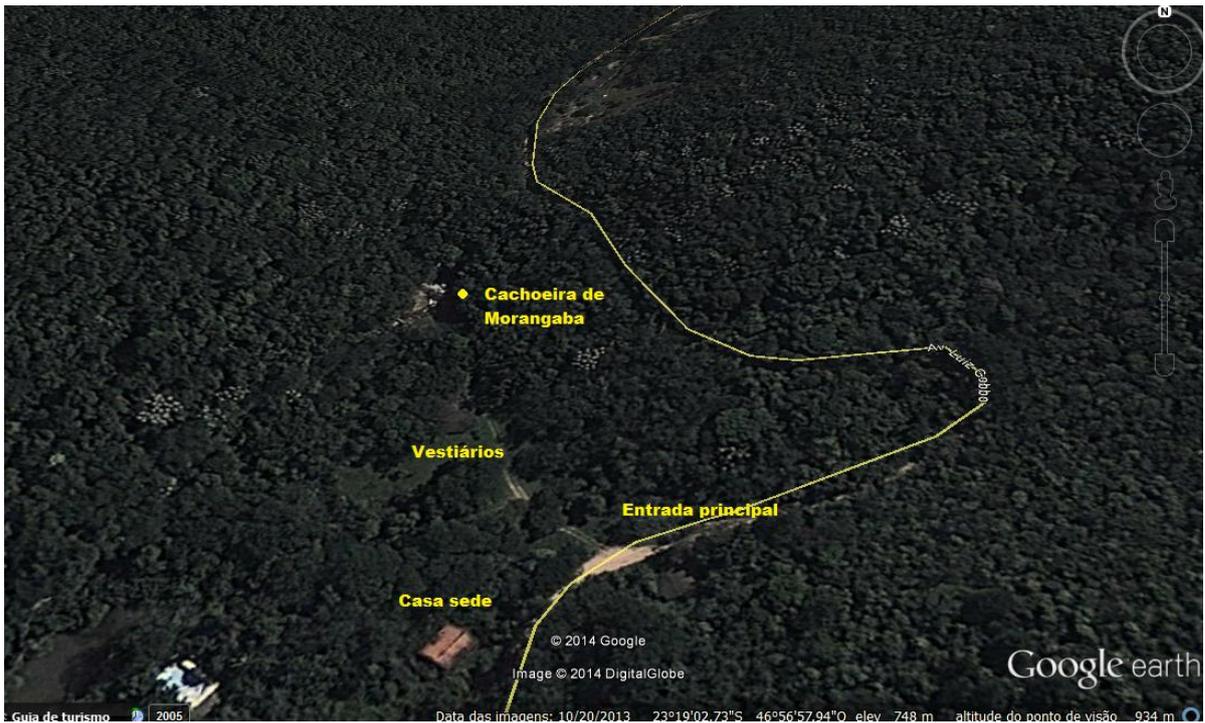
	Casa sede com aproximadamente 100 m ² (Fig. 19); Banheiros feminino e masculino com aproximadamente 120 m ² (Fig. 21); Estacionamento com capacidade para 22 veículos (Fig. 23);
Principais riscos e atividades conflitantes	Atividades de caça e lazer predatórias e incêndios florestais;
Atividades no local	Banho de cachoeira (lazer e recreação)
Administração da área pública	Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente – Prefeitura do Município de Jundiáí.

Fonte: SMPMA (2012)

O principal acesso à Cachoeira de Morangaba dá-se inicialmente pela Av. Attilio Gobbo, que no bairro de Santa Clara dá acesso a Av. Luiz Gobbo. Ao longo da Av. Attilio Gobbo e no trecho inicial da Av. Luiz Gobbo, observa-se a instalação de chácaras de lazer, loteamentos clandestinos ou irregulares, rede de serviços e infraestrutura, e áreas para turismo e recreação, como duas fazendas que possuem meios de hospedagem e restaurante, são as principais formas de uso e ocupação do solo. Mais adiante existem trechos que dão acesso a algumas cachoeiras, uma delas a Cachoeira de Morangaba, bastante procurada por moradores de Jundiáí e região, além de trilhas para *motocross*. Existem também muitos trechos procurados para a prática de rituais religiosos afro-brasileiros, principalmente em encruzilhadas e em áreas próximas a cursos d'água. Mais adiante no bairro Vargem Grande, há propriedades antigas mais voltadas para a agricultura de subsistência. Nas proximidades da Fazenda Caaguassu concentram-se as áreas de silvicultura de eucalipto, e nas áreas limítrofes à Cachoeira de Morangaba algumas moradias, chácaras e sítios de veraneio.

A Cachoeira de Morangaba localiza-se na Avenida Luis Gobbo - Estrada do Caaguassu (Fig. 13), em parte dos lotes 58 e 59, no Jardim Morangaba, bairro da Serra do Japi, em uma área de aproximadamente 26.748 m², que foi desapropriada em 2006 pela Prefeitura do Município de Jundiáí por meio do Decreto n^o. 20.456/2006, e retificado pelo Decreto n^o. 22.556/2010 (Anexos) com possibilidade para visitação pública em uma área de 12.873 m².

FIGURA 13 - Vista aérea da Cachoeira de Morangaba



Fonte: GOOGLE EARTH (2014).

FIGURA 14 - Queda superior da Cachoeira de Morangaba.



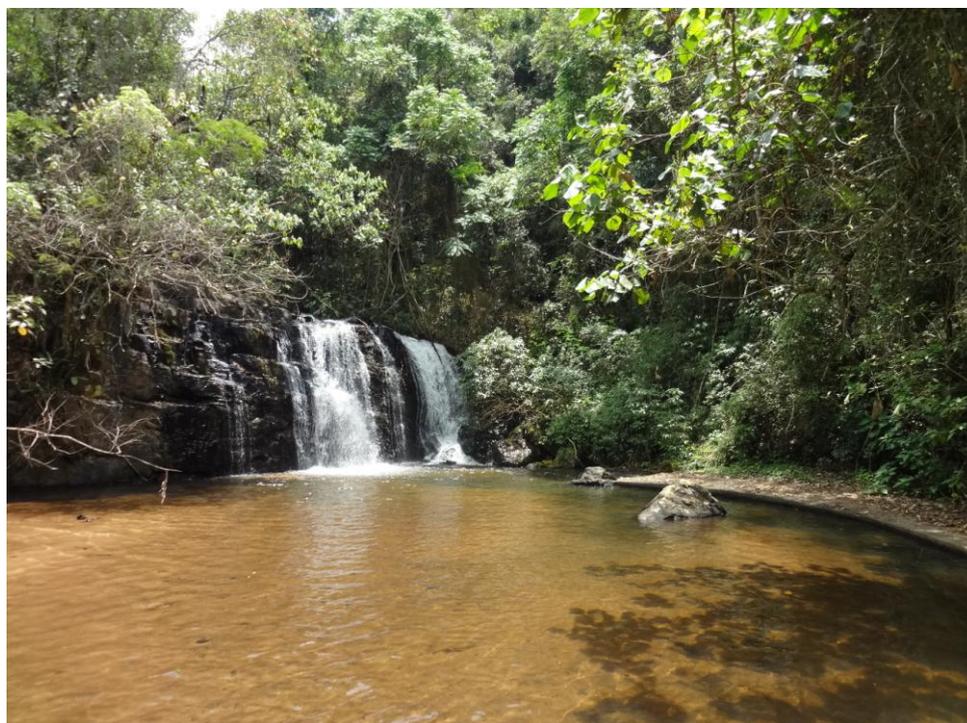
Autora: SILVIA RIBEIRO (2012)

FIGURA 15 - Vista da parte superior da Cachoeira



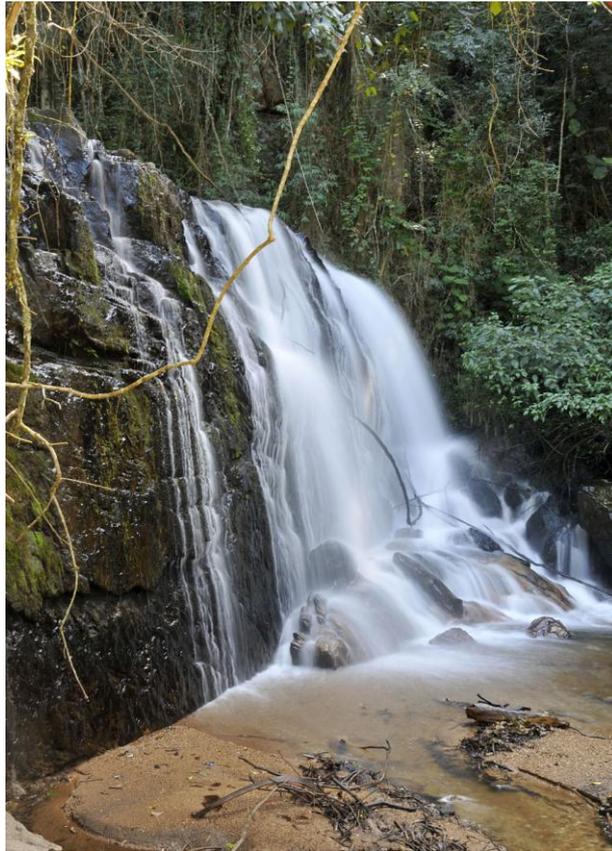
Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012).

FIGURA 16 - Queda na parte inferior da Cachoeira



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012).

FIGURA 17 - Vista lateral da cachoeira



Autor: SMPMA (2012)

Antiga propriedade particular da Expansão Imobiliária Exmo Ltda., a Cachoeira de Morangaba atraiu muitos visitantes desde a década de 1970, que a utilizavam para lazer e recreação. Em virtude disso, os antigos proprietários construíram algumas estruturas para o atendimento dos visitantes (Fig. 18, 19, 20, 21, 22 e 23 e Anexos) .

FIGURA 18 - Antiga portaria.



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012)

FIGURA 19 - Casa Sede.



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012).

FIGURA 20 - Vestiários.



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012).

FIGURA 21 - Sanitários



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012).

FIGURA 22 - Antiga área para churrasco/piquenique.



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012).

FIGURA 23 - Antiga área de estacionamento



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012)

Nos últimos anos em virtude de um acidente fatal devido à queda de um visitante da parte superior da Cachoeira, da grande quantidade de pessoas no local, principalmente nos finais de semana, feriados e em épocas de calor, e conseqüentemente dos impactos ambientais negativos gerados, como lixo, mal uso do recurso natural, lançamento de esgoto a céu aberto, poluição sonora e trânsito, o poder público municipal tomou a iniciativa de adquiri-la.

Desde a sua desapropriação até os dias atuais a Cachoeira manteve-se fechada (Fig. 24) com o intuito de prevenir danos ambientais e acidentes, até que se estruturasse um programa de visitação.

FIGURA 24 - Placa informativa



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2012).

No primeiro semestre de 2012 houve pleitos por parte da sociedade civil para a reabertura da Cachoeira de Morangaba à visitação pública, e a administração entendeu que era o momento de estruturar tal programa. Para isso, a Prefeitura do Município de Jundiá (PMJ) abriu e publicou um edital que teve por objetivo a contratação de empresa(s) para a prestação de serviços especializados para executar os programas de visitação pública monitorada na Cachoeira de Morangaba e nas trilhas da REBIO com enfoque em educação ambiental. Esse edital deu-se através do Processo nº. 23.408-1/12, e foi publicado em 30 de outubro de 2012, com a abertura de licitação pública na

modalidade de Pregão Eletrônico sob o nº. 253/2. O valor global de referência estimado pela PMJ na licitação, considerada a prestação de serviços pelo período de doze meses, foi de R\$ 583.700,00 (Quinhentos e oitenta e três mil e setecentos Reais), não se constituindo em limite máximo ou mínimo que seria pago pela PMJ à empresa vencedora da licitação.

A justificativa do poder público municipal para tal licitação foi:

... considerando que o uso dos recursos naturais com restrições e visitação controlada são práticas que estão em sintonia com os princípios e objetivos de conservação de áreas naturais protegidas. A área da Cachoeira de Morangaba é propícia à prática de atividades ecoturísticas com objetivos educacionais, podendo proporcionar contato com a natureza de forma que, além da oportunidade de lazer e recreação, os visitantes adquiram conhecimentos sobre o ecossistema local, tornando-se um ambiente importante para a sensibilização do público para a proteção e conservação de ecossistemas com potencial ecológico e cênico do Território de Gestão da Serra do Japi (Edital de 30 de outubro de 2012).

O edital estabeleceu as condições e requisitos para a participação das empresas, o processo de licitação, as especificações da área e as responsabilidades das partes, no caso a PMJ e a(s) empresa(s).

Após a divulgação do edital, em novembro de 2012 o presidente do CONDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente) solicitou à SMPMA (Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente), designada pela Prefeitura do Município de Jundiaí (PMJ) para o acompanhamento do processo, o cancelamento do Pregão Eletrônico nº 253/12, para a contratação de empresa especializada para executar o Programa de Visitação Monitorada nas Trilhas da Reserva Biológica e na Cachoeira da Morangaba. A solicitação do CONDEMA foi pautada pela necessidade da realização de estudos preliminares, que pudessem atestar o impacto e a viabilidade do projeto na região da Serra do Japi e a contestação do valor atribuído no edital.

Com o cancelamento do edital e as eleições municipais em 2012, foi realizado um contato prévio da autora dessa dissertação com a nova administração municipal sobre o interesse em desenvolver estudos na área da Cachoeira.

Posteriormente essa questão foi levada à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) campus Sorocaba, através do Prof. Dr. Zysman Neiman, com o intuito de parceria com a PMJ para a instituição de um programa de cooperação técnico-científico

entre os partícipes, visando o desenvolvimento de projeto de ecoturismo e educação ambiental para a Cachoeira de Morangaba; e projeto de Educação Ambiental nas trilhas autorizadas da Reserva Biológica Municipal, ambas as áreas situadas no Território de Gestão da Serra do Japi. O objetivo era promover o intercâmbio e a difusão de conhecimentos junto ao corpo de docentes e alunos da UFSCar e de profissionais da PMJ, através da realização de um plano de trabalho que seria objeto do presente estudo.

Em janeiro de 2013, após contatos e reunião com a SMPMA em Jundiá, responsável pela administração do Território da Serra do Japi, foi elaborado e encaminhado pelo programa de pós-graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental da UFSCar uma carta de intenções, e posteriormente o Termo de Cooperação Técnica entre a PMJ e a universidade. Até agosto de 2013, segundo a SMPMA, o termo estava sendo analisado pela Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.

Em maio de 2013, a SMPMA divulgou nos jornais a intenção de revisão da questão da reabertura da Cachoeira de Morangaba à visitação pública. Segundo a SMPMA, no projeto para visitação do local, seriam consideradas as questões de capacidade de carga, controle, limitação de acesso e segurança através da elaboração de um plano de um manejo. Após finalizado, o projeto seria enviado para análise do CONDEMA, do Conselho Gestor da Serra do Japi, além da consulta à população.

Desde 2010 a área é fiscalizada e monitorada pelo Grupamento Florestal da Guarda Municipal (GFGM) que faz plantões e patrulhamento da área, para garantir a segurança do patrimônio público e a restrição da entrada de visitantes no local.

De acordo com o GFGM estima-se que o interesse na visitação é maior no período de outubro a abril, e os visitantes são em sua maioria provenientes de Jundiá, seguidos de Cabreúva, Campo Limpo Paulista e Várzea Paulista. Esses visitantes estão na faixa etária entre 18 a 35 anos, que chegam ao local de carro, moto ou bicicleta.

Observa-se que a Cachoeira de Morangaba tem grande potencial para o desenvolvimento de atividades de ecoturismo, educação ambiental, pesquisa científica, lazer e recreação.

Um dos entraves observados durante todo esse processo é a questão da dificuldade em estabelecer-se um modelo de gestão apropriado para área, em virtude da falta de recursos financeiros e técnicos especializados para lidar com as questões

relativas a elaboração, desenvolvimento e monitoramento da proteção, conservação e uso público da área.

2.2.1 Estrutura organizacional e de gestão da SMPMA de Jundiáí

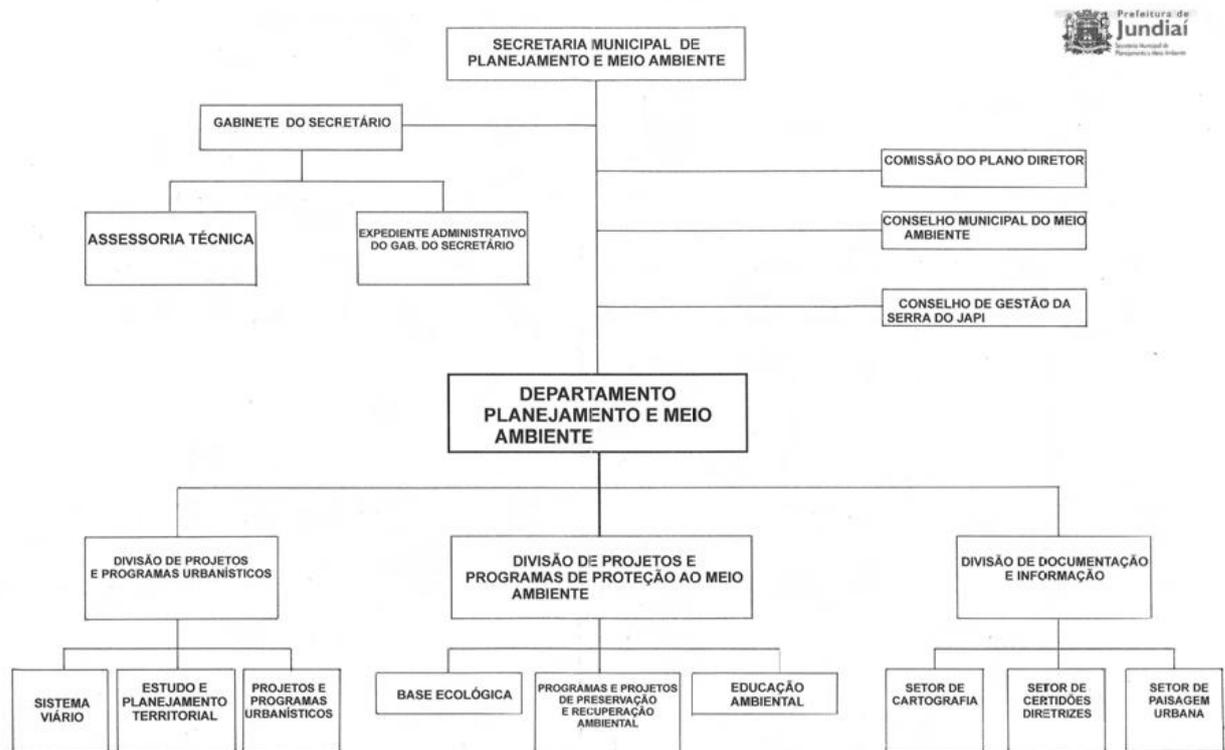
A estrutura organizacional e de gestão da SMPMA de Jundiáí, foi definida pela Lei nº 4.971/97 que estabeleceu na época a composição da então Coordenadoria de Planejamento e Meio Ambiente em três Departamentos, a saber: o Físico-Territorial, o de Planejamento e o de Meio Ambiente (configuração departamental que permanece até hoje) e, em seu anexo, elenca um organograma o qual já não mais se aplica na prática administrativo-operacional da pasta e assim optou-se por não apresentá-lo. Já a Lei nº 5.171/98, ajusta a denominação do órgão como Secretaria (antiga Coordenadoria) de Planejamento e Meio Ambiente, doravante. No organograma apresentado (Figura 21), vê-se a estrutura organizacional atual da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, e que, por meio de seu Departamento de Meio Ambiente, exerce a gestão da Serra do Japi.

O Departamento de Meio Ambiente da SMPMA é constituído pelas: Divisão de Projetos e Programas Urbanísticos, Divisão de Projetos e Programas de Proteção e Meio Ambiente e Divisão de Documentação e Informação (Fig.25).

A Divisão de Projetos e Programas de Proteção e Meio Ambiente é dividida em três setores: Base de Estudo de Ecologia e Educação Ambiental Miguel Castarde (BEEEA), Programas e Projetos de Preservação e Recuperação Ambiental e o setor de Educação Ambiental.

Nota-se que o número de profissionais envolvidos na SMPMA diretamente na gestão operacional da Serra do Japi é muito reduzido e insuficiente, considerando as demandas de uso público e o potencial de parcerias e atividades possíveis na UC, e consequentemente na Cachoeira de Morangaba.

FIGURA 25 - Estrutura organizacional e de gestão da SMPMA



Fonte: SMPMA (2013).

As dificuldades internas de gestão administrativo-operacional da SMPMA reforça ainda mais a importância da necessidade de novos modelos de gestão para a Cachoeira de Morangaba. Por outro lado, tais problemas sinalizam significativas oportunidades de parcerias que poderão alavancar recursos de várias naturezas que possibilitam a resolução das dificuldades apresentadas.

2.2.2 Financiamento e recursos destinados à conservação e gestão da Serra do Japi

Em 1993 e 1995, o Centro Mundial de Monitoramento da Conservação realizou duas pesquisas sobre o custeio de parques e unidades de conservação em 108 países. Os resultados mostraram um custeio médio (referente a infra-estrutura e serviços) de US\$ 893,00 por km² nos países desenvolvidos, e de US\$ 157,00 por km² nos países em desenvolvimento (WYMAN et al., 2011).

Segundo Terborgh et al. (2002), os orçamentos médios para as áreas protegidas em países em desenvolvimento estão em torno de 30% da quantidade mínima requerida

para conservar aquelas áreas, e os orçamentos para o manejo diminuíram em mais de 50% ao longo da última década, em virtude de crises financeiras e políticas.

Os recursos financeiros (Quadro 8) utilizados para a realização das atividades e programas relativos à conservação, preservação e recuperação ambiental da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente de Jundiaí, são provenientes do orçamento/receita anual da Prefeitura e do Fundo Municipal de Conservação da Qualidade Ambiental (FMCQA), conforme quadro abaixo.

QUADRO 8 – Recursos do Fundo Municipal de Conservação da Qualidade Ambiental

Saldo do FMQCA	
Mês/Ano	Valor em R\$
Dez/2010	1.823.188,46
Dez/2011	2.126.978,61
Dez/2012	2.140.149,14

Fonte: Disponível em : <<http://deolhonodinheiropublico.jundiai.sp.gov.br>> Acesso em: 01 ago. 2013.

O Fundo Municipal de Conservação da Qualidade Ambiental criado pela Lei Complementar 341/2002 estabelece que seus recursos devam ser aplicados para financiar ações e projetos destinados à conservação, preservação e recuperação da qualidade ambiental do município, e abriga os recursos provenientes da arrecadação de multas e taxas pagas por empresas que administram o sistema de telefonia (instalação e operação de antenas) celular no município. O gestor do fundo é a SMPMA.

Os Planos Plurianuais (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2006-2009 e 2010-2013 da SMPMA mostram os orçamentos/investimentos realizados em duas gestões do poder público para a SMPMA. Em sua totalidade (divisões de planejamento e meio ambiente), os investimentos totais previstos de 2006-2009 foram de R\$ 80.632.035,00, sendo R\$ 77.264.458,00 de recursos próprios (prefeitura) e R\$ 3.367.577,00 de recursos vinculados (FMCQA). Os investimentos realizados até 31/12/2009 foram de R\$ 66.953.381,00 (cerca de 83,04% do total).

No PPA 2010-2013 para a SMPMA considerando-se a sua totalidade (divisões de planejamento e meio ambiente), os investimentos totais previstos foram de R\$

115.837.268,00, sendo R\$ 114.520.508,00 de recursos próprios (prefeitura) e R\$ 1.316.760,00 recursos vinculados (FMCQA). Os investimentos realizados até 31/10/2012 foram de R\$ 62.693.229,19 (cerca de 54,12%).

Os Planos Plurianuais (PPA) de 2006-2009 e de 2010-2013 do município de Jundiá mostram nos Quadros 9 e 10 os orçamentos/investimentos realizados na Serra do Japi pela SMPMA.

QUADRO 9 - PPA 2006-2009 da SMPMA.

Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente – PPA 2006-2009			
Programa	PPA-LDO 2006-2009 (em R\$)	Realizado até 31/12/2009 (em R\$)	Percentual executado
Programa 1 Preservação da Serra do Japi – desenvolvimento de ações para preservação e recuperação das áreas da Serra do Japi	P = 69.033,00 V = 1.638.577,00	P = 47.232,00 V = 1.484.832,00	68,42% 90,62%
Total do Programa 1	1.707.610,00	1.532.064,00	89,72%
Programa 2 Estimular o desenvolvimento sustentável e projetos ecoturísticos; coordenação de ações da Base Ecológica da Serra do Japi	P = 73.165,00 V = 0	P = 70.052,00 V = 0	95,75% 0%
Total do Programa 2	73.165,00	70.052,00	95,75%

P = Recurso próprio. V = Recurso vinculado.

Fonte: Disponível em < <https://deolhonodineiropublico.jundiai.sp.gov.br> > Acesso em 01 ago. 2013.

QUADRO 10 - PPA 2010-2013 da SMPMA

Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente – PPA 2010-2013			
Programa	PPA-LDO 2010-2013 (em R\$)	Realizado até 31/10/2012 (em R\$)	Percentual executado
Programa 1 Preservação e conservação de espécies nativas no município e na REBIO da Serra do Japi	P = 0 V = 0	P = 195.000,00 V = 0	0%
Total do Programa 1	0	195.000,00	0%
Programa 2 Base Ecológica da Serra do Japi	P = 217.794,00 V = 438.920,00	P = 38.892,65 V = 27.696,87	17,86% 6,31%
Total do Programa 2	656.714,00	66.589,52	10,14%
Programa 3 Preservação da REBIO	P = 894.247,00 V = 877.840,00	P = 209.119,97 V = 885.517,61	23,39% 100,87%
Total do Programa 3	1.772.087,00	1.094.637,58	61,77%
Programa 4 Educação Ambiental - ações	P = 458.982,00 V = 0	P = 411.105,53 V = 0	P = 89,57% V = 0%
Total do Programa 4	458.982,00	411.105,53	89,57%

P = Recurso próprio. V = Recurso vinculado.

Fonte: Disponível em <<https://deolhonodineiropublico.jundiai.sp.gov.br>> Acesso em 01 ago. 2013.

Neste caso, considerou-se apenas os orçamentos/investimentos da SMPMA relativos às ações e programas de conservação, preservação, educação ambiental, ecoturismo e Base Ecológica da Serra do Japi.

De acordo com o Plano Plurianual (PPA)¹³ 2006-2009 do município de Jundiá, foram aplicados R\$ 1.484.832,97 dos recursos vinculados ao FMCQA, em programas e

¹³ PPA – Plano Plurianual, introduzido pela Constituição de 1988 (Art. 165, inciso 1º.), é a peça de planejamento com validade de quatro anos, aprovada no primeiro ano de mandato do prefeito. O PPA reúne um conjunto de programas e ações governamentais organizados a partir das competências e atribuição de casa Secretaria. O Plano é organizado em programas e projetos que serão executados pelo

ações de preservação, recuperação de áreas; estímulo ao desenvolvimento sustentável; projetos ecoturísticos na Serra do Japi e ações na BEEEA Miguel Castarde. Esse valor equivale a contribuição de 97% do total dos recursos usados nas ações realizadas até 31/12/2009.

No PPA 2010-2013 foram aplicados até outubro/2012 o valor total de R\$ 913.214,48 dos recursos vinculados ao FMCQA, em ações e projetos de preservação e conservação de espécies nativas no município, preservação da REBIO da Serra do Japi, em programas de educação ambiental e na BEEEA Miguel Castarde. Esse valor representa a contribuição de 51,67% do total dos recursos usados nas ações realizadas até 31/10/2012.

O Quadro 11 apresenta a porcentagem de repasse do valor total da receita anual da PMJ no período de 2006 a 2009 em relação às verbas destinadas anualmente à Secretaria Municipal de Planejamento Meio Ambiente.

QUADRO 11 - Repasse do valor total da receita anual da PMJ no período de 2006 a 2009.

Ano	Total da receita da PMJ em R\$	Total SMPMA em R\$	Porcentagem de repasse
2006	601.576.692,00	17.107.000,00	3%
2007	651.223.500,00	15.898.300,00	2,5%
2008	829.334.730,00	18.430.900,00	2%
2009	878.981.500,00	19.754.849,00	2%

Fonte: Disponível em <<https://deolhonodinheiropublico.jundiai.sp.gov.br>> Acesso em Ago. 2013.

governo municipal para alcançar seus objetivos e metas nos quatro anos de sua validade, e deve ser revisado periodicamente para se manter atual às necessidades da população e à realidade da cidade. Receita pública é o nome dos ingressos financeiros aos cofres públicos em decorrência da cobrança de tributos, taxas e contribuições, além das decorrentes da exploração do seu patrimônio. Em outras palavras é o total de dinheiro recolhido pelo Tesouro Municipal que serve para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos. Fonte: <<https://deolhonodinheiropublico.jundiai.sp.gov.br>> , Acesso em 01 ago. 2013.

De acordo com os dados apresentados fica claro que a Prefeitura Municipal de Jundiá repassa uma porcentagem muito pequena de seu orçamento para a Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente e não destina verbas específicas para programas de preservação e conservação ambiental e muito menos para a REBIO da Serra do Japi (LEITE, 2012).

Verifica-se que até 2012 o orçamento disponível, impossibilitava investimentos estruturais e o aumento do efetivo. Em 2013, a nova administração da PMJ está propondo que o PPA (Plano Plurianual) referente às necessidades de investimentos e dotações orçamentárias seja realizado de forma coletiva. A ideia é apresentar em audiências públicas no segundo semestre de 2013 as propostas do governo e as iniciativas que vão traçar o rumo da cidade nos próximos anos. O intuito é que a população através de debates e ideias possa contribuir nas melhorias do PPA.

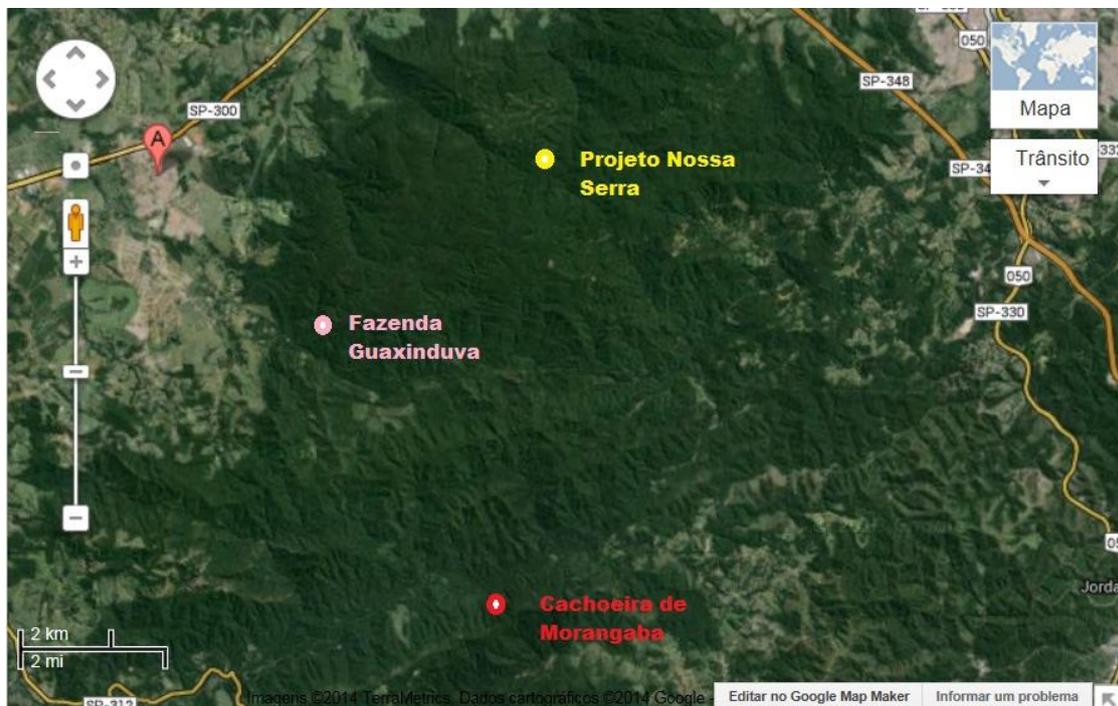
Apesar do reconhecimento da importância das UC para a proteção da biodiversidade, redução da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável, chegou-se ao consenso de que os gastos atuais com as UC estão longe de serem adequados para o custeio das unidades existentes e para assegurar a criação e manejo efetivo de UC em vista da riqueza de benefícios que podem proporcionar (EAGLES et al., 2002).

3. ANÁLISE DA ESTRATÉGIA COMPETITIVA - O MODELO DE PORTER

3.1 DESCRIÇÃO DO AMBIENTE EXTERNO DA CACHOEIRA DE MORANGABA

A Serra do Japi pela sua extensão e atributos naturais possui alguns empreendimentos e instituições que desenvolvem atividades turísticas, de lazer, recreação e educação ambiental para a população em geral e escolas. Para a análise do ambiente externo da Cachoeira de Morangaba foram pesquisados a Fazenda Guaxinduva (Fig. 26 e Quadro 12) e o Projeto Nossa Serra (Fig. 26 e Quadro 13), locais que mais se assemelham às características da Cachoeira de Morangaba (Fig. 26 e Quadro 14), e que de certa forma criam competitividade.

FIGURA 26 - Localização do Projeto Nossa Serra, Fazenda Guaxinduva e Cachoeira de Morangaba



Fonte: Google Maps (2014).

QUADRO 12 - Descrição da Fazenda Guaxinduva¹⁴

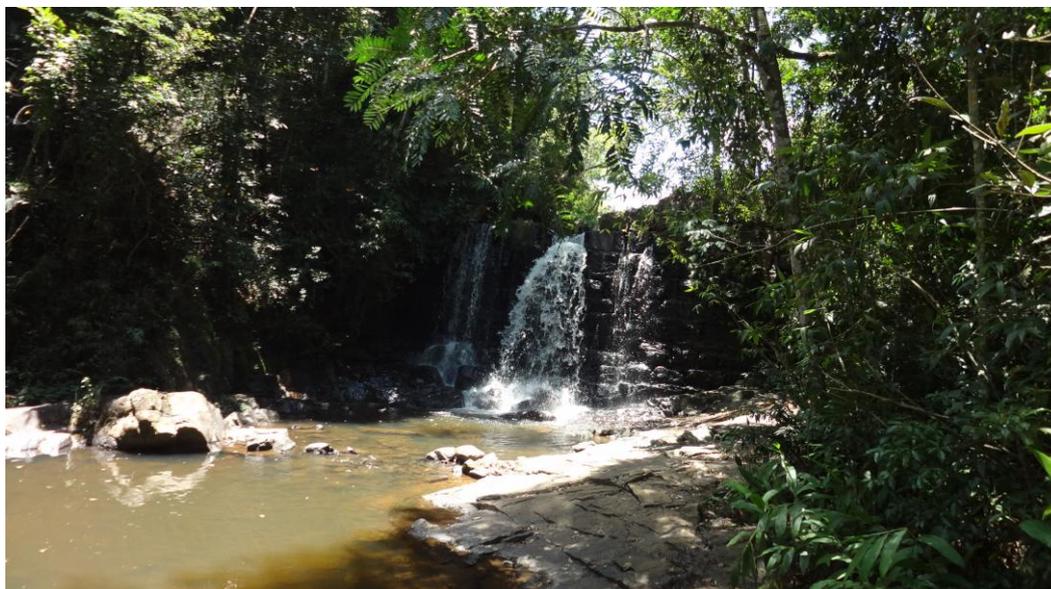
FAZENDA GUAXINDUVA	
Localização/descrição	Localiza-se no município de Cabreúva entre as cidades de Jundiá e Itu no Vale do Guaxinduva, fazendo parte do complexo da Serra do Japi. Fica a cerca de 60 km de São Paulo, 40 km de Campinas e a 25 km de Jundiá. É uma área particular de aproximadamente 1.500 hectares com 75% de sua área preservada. Até o final dos anos setenta, a fazenda era destinada ao cultivo de uvas para a produção de vinho, na década de oitenta passou para a produção de morango, milho e outras culturas; e atualmente dedica-se à produção de eucalipto e atividades de turismo, esporte e lazer.
Acesso	O acesso é feito pela Rodovia dos Bandeirantes, Via Anhanguera, Rodovia Dom Gabriel Paulino Couto (estrada Jundiá-Itu) e Bairro do Jacaré em Cabreúva. A maior parte do acesso é em estrada pavimentada e apenas cerca de 3 km em estrada de terra. O meio de transporte mais utilizado para acessar o local é o automóvel.
Atrativos/atividades	A fazenda possui algumas cachoeiras, sendo a principal delas a “Castelo de Águas” (Fig. 27 e 28), com uma queda de aproximadamente 6 metros de altura, de fácil acesso ao visitante, e com pequenas quedas e piscinas naturais propícias para banho. Outras pequenas cachoeiras são acessadas por meio de trilhas de fácil acesso. Dentre as opções de lazer estão dois lagos para banho e pesca (Fig. 31), bosques (Fig. 30), área para <i>camping</i> , trilhas e estradas de terra utilizadas para caminhadas e prática de esportes, passeios a cavalo, áreas para piquenique, churrasqueiras (Fig. 29) e sanitários masculino e feminino (Fig. 32). Durante a semana a fazenda recebe escolas particulares da região metropolitana de Campinas para estudo do meio onde são abordados os aspectos históricos, culturais, geográficos e ecológicos da região com alunos do 6º. ao 9º. anos. O agendamento das visitas escolares são feitas através de agências de turismo especializadas em turismo didático. A programação da visita e a monitoria do estudo do meio é elaborada e realizada por monitores da própria fazenda. Na programação da visita estão inclusos três refeições (café da manhã, almoço e café da tarde) com comidas típicas brasileiras para o máximo de 100 pessoas. Nos finais de semana os visitantes devem levar sua própria comida e bebida, pois há apenas um pequeno quiosque no local que

¹⁴ Fazenda Guaxinduva – Disponível em <<https://www.fazendaguaxinduva.com.br>>

Acesso em: 17 fev./2014

	comercializa apenas refrigerantes, água e biscoitos industrializados. A fazenda também aluga seus espaços para confraternizações e eventos particulares e empresariais, e sedia eventos esportivos de ciclismo, motociclismo, <i>off road</i> e rapel.
Público alvo	Finais de semana: famílias e jovens provenientes principalmente das cidades de Indaiatuba, Jundiaí, Valinhos, Americana e Salto. Dias de semana: escolas da Região Metropolitana de Campinas. Obs.: não existem dados de frequência desse público.

FIGURA 27 - Cachoeira Castelo de Águas (queda superior) - Fazenda Guaxinduva



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2014)

FIGURA 28 - Cachoeira Castelo de Águas (queda inferior)



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2014)

FIGURA 29 - Churrasqueira – Fazenda Guaxinduva



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2014)

FIGURA 30 - Bosque



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2014)

FIGURA 31 - Lago – Fazenda Guaxinduva



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2014)

FIGURA 32 - Infra-estrutura



Autora: SÍLVIA RIBEIRO (2014)

QUADRO 13 - Descrição do Projeto Nossa Serra - educação ambiental¹⁵

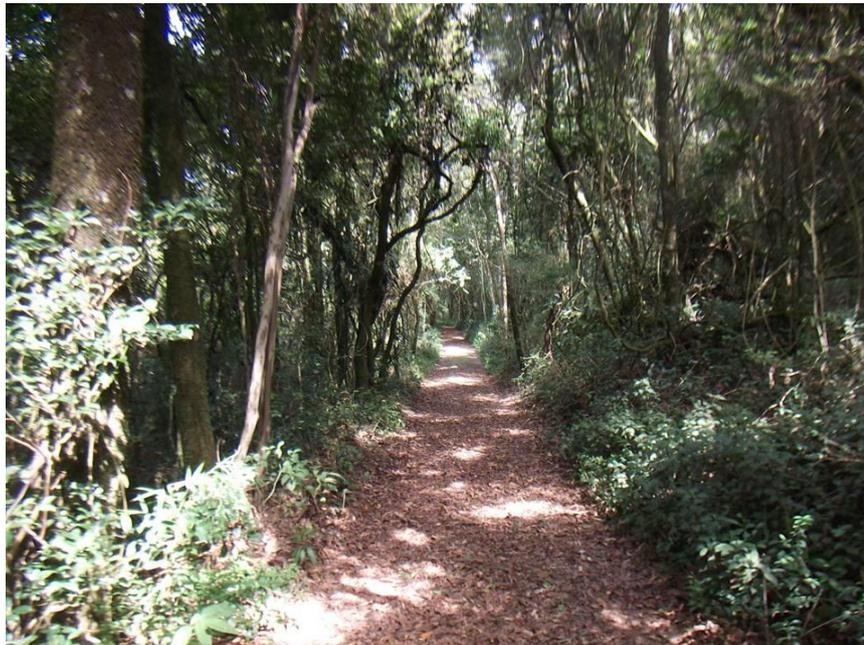
PROJETO NOSSA SERRA – EDUCAÇÃO AMBIENTAL	
Localização/Descrição	O Projeto Nossa Serra de educação ambiental trata-se da reformulação e reestruturação de um antigo projeto de educação ambiental da SMPMA nas trilhas da REBIO da Serra do Japi e realizado há mais de dez anos por monitores ambientais cadastrados. O atual projeto visa o conhecimento por parte dos visitantes sobre preservação ambiental, interações ambientais e biodiversidade local com o lema, “conhecer para aprender”. Os objetivos específicos do projeto são: promover educação ambiental na Reserva Biológica Municipal da Serra do Japi; estimular ações de conscientização da importância da Serra do Japi com foco na preservação; aproximar o cidadão da Serra do Japi. O novo projeto foi iniciado no mês de março de 2014.
Acesso	O acesso é feito pela Via Anhanguera km 58, seguindo pelo bairro da Malota (cerca de 3 km pavimentados) e em seguida cerca de 7 km por trecho em estrada de terra.
Atrativos/ atividades	O projeto de educação ambiental é desenvolvido em quatro trilhas selecionadas da REBIO da Serra do Japi, e os

¹⁵ Projeto Nossa Serra – educação ambiental

Disponível em: <<https://www2.jundiai.sp.gov.br/projeto-nossa-serra>> Acesso em: 10 mar. 2014

	<p>percursos iniciam-se na Base de Estudo de Ecologia e Educação Ambiental Miguel Castarde (BEEEA).</p> <p>1) Trilha da Biquinha – com nível de dificuldade baixo e percurso de 3 km (ida e volta). Tempo de percurso de 01 hora. Atrativos: nascentes, pequenas quedas e vista panorâmica da cidade. Recomendada para crianças, adultos e idosos em condições favoráveis para caminhada;</p> <p>2) Trilha do Mirante – com nível de dificuldade médio e percurso de 6 km (ida e volta). Tempo de percurso de 03 horas. Atrativos: constitui-se de uma subida íngreme da Base Ecológica até um mirante que fica a 1.185 metros de altitude em relação ao nível do mar onde encontra-se um observatório astronômico da década de 80 desativado, vista panorâmica da cidade. Recomendada para adolescentes, adultos e idosos em boas condições de saúde para caminhada;</p> <p>3) Trilha do Paraíso – nível de dificuldade médio e percurso de 9 km (ida e volta). Tempo de percurso de 05 horas. Atrativos: trilha em parte com mata fechada (Fig. 33) com destino final a Cachoeira do Paraíso, uma pequena queda d'água com 3 metros de altura e a 1.074 metros de altitude. Recomendada para adolescentes acima de 14 anos e adultos em boas condições de saúde para caminhada longa. Não aconselhável para pessoas com limitações físicas e/ou de saúde.</p> <p>4) Trilha das Jaboticabeiras – com nível de dificuldade alto e percurso de 15 km (ida e volta). Tempo de percurso de 8 horas. Atrativos: com ocorrência de jaboticabeiras silvestres em determinados pontos da trilha, nascentes, córrego e cachoeira (Fig. 34) a 1008 metros de altitude em relação ao nível do mar.</p> <p>Grupo máximo de 15 visitantes para cada monitor.</p>
Público alvo	<p>Crianças, adolescentes, adultos e idosos.</p> <p>Obs.: devido o projeto ter iniciado em março de 2014, por enquanto ainda não há dados de frequência desse público.</p>

FIGURA 33 – Trilha do Projeto Nossa Serra – educação ambiental



Fonte: PAULA OLIVEIRA (2014)

FIGURA 34 – Cachoeira do Projeto Nossa Serra - educação ambiental



Fonte: PAULA OLIVEIRA (2014)

3.2 ANÁLISE DA CONCORRÊNCIA

Segundo Porter (1986), um aspecto central da formulação de uma estratégia é a análise da concorrência. O objetivo dessa análise é desenvolver um perfil da natureza e do sucesso das prováveis mudanças estratégicas que cada concorrente pode vir a escolher, a resposta provável de cada concorrente ao espectro de movimentos estratégicos viáveis que outras empresas poderiam iniciar, e a provável reação de cada concorrente ao conjunto de alterações nas empresas e às mais amplas mudanças ambientais que poderiam vir a acontecer.

Na análise da concorrência a empresa busca entender o que impulsiona os seus concorrentes através das estratégias atuais e objetivos futuros, o que o concorrente está fazendo, o que pode fazer e qual a capacidade dele. Os componentes dessa análise são: objetivos futuros (ou metas), as estratégias atuais (ou estratégias em curso), as suposições (ou hipóteses) e os pontos fortes e fracos (ou capacidades).

O primeiro componente a ser avaliado na análise da concorrência é o diagnóstico dos objetivos futuros dos concorrentes, que permite previsões acerca da satisfação da atual posição e os resultados financeiros de cada concorrente. O segundo componente é a identificação das suposições (ou hipóteses) dos concorrentes em relação a ele próprio ou às outras empresas que participam do mesmo mercado. O terceiro componente é o desenvolvimento da estratégia atual de cada concorrente. E o último são os pontos fortes e fracos do concorrente que determinarão sua capacidade de iniciar ou reagir a movimentos estratégicos e de lidar com acontecimentos ambientais ou das empresas que concorrem com ele.

1) Metas Futuras

Fazenda Guaxinduva: a estrutura organizacional e administrava da fazenda é composta por engenheiros agrônomos e biólogo da família do Sr. Hermes Traldi, proprietária das terras e colaboradores residentes nas proximidades do local. Por possuir uma área de grande extensão e também ser produtiva, tem como objetivo financeiro primário a silvicultura, sendo o lazer e a recreação atividades secundárias complementares. Atualmente com o aumento da demanda por atividades de lazer e recreação praticamente em todos os dias da semana, e a possibilidade de diversificação

de atividades nesse contexto com a criação de novos atrativos e programas, os objetivos financeiros da propriedade parecem estar relacionados a novas oportunidades de uma rentabilidade maior advinda desses fatores, da cobrança da taxa de entrada dos visitantes e também do projeto de construção de um restaurante no local. Fica claro que os negócios na área de lazer, recreação e turismo didático podem ser promissores, devido a fazenda ser um local conhecido há mais de dez anos na Região Metropolitana de Campinas (RMC) e cidades vizinhas num raio de 150 km, e estar conquistando um posicionamento no mercado. Outro fator diz respeito às legislações ambientais pertinentes à área que restringem determinadas atividades produtivas, sendo o turismo ecológico e as atividades de lazer e recreação de baixo impacto, condizentes com o local. Em relação aos preços das taxas de entradas, eles estão de acordo com os preços praticados no mercado.

Projeto Nossa Serra: esse projeto foi idealizado e é vinculado à SMPMA em parceria com monitores cadastrados na PMJ. Como o projeto iniciou-se em março de 2014, a estimativa máxima do número de visitantes de acordo com calendário elaborado pela SMPMA para 2014 é de 150 visitantes por trilha ao ano, ou seja, um total de 600 visitantes ao ano nas quatro trilhas da REBIO Municipal da Serra do Japi. Como meta futura, o projeto visa oferecer um trabalho de educação ambiental à população de Jundiá e visitantes, com mais qualidade e segurança, através de monitores capacitados, objetivando o conhecimento do meio e a valorização e preservação do patrimônio ambiental da Serra do Japi. Em relação aos valores da taxa cobrada dos visitantes é o valor da remuneração do trabalho dos monitores que se revezam nas trilhas, e não há nenhuma porcentagem desse valor repassada à prefeitura.

2) Suposições

Fazenda Guaxinduva: no final da década de 80 as pessoas que moravam nas cidades vizinhas descobriram através do boca-a-boca as cachoeiras da fazenda Guaxinduva e a famosa “corda”, amarrada em uma árvore onde as pessoas se penduravam e se jogavam em um lago. Esse local tornou-se muito conhecido, onde primeiramente era invadido pelos frequentadores sem a permissão dos proprietários, e posteriormente na década de 90 os administradores passaram a cobrar uma taxa simbólica para a entrada de visitantes. Nessa época não havia critérios e regulamento para a utilização dos atrativos, o que causou vários impactos negativos no ambiente como o acúmulo de lixo (garrafas

de vidro, restos de comida, embalagens plásticas etc.), a utilização de som alto, incômodos causados por pessoas embriagadas, perturbação nos habitats de animais silvestres, impactos na vegetação e no solo entre outros. Nos últimos anos os proprietários começaram a enxergar o potencial dos atrativos e dos espaços, e atualmente parecem acreditar no aumento da demanda futura, nas tendências do lazer e recreação na natureza, e na expansão e retorno do seu próprio negócio em relação ao seu custo, qualidade, segurança e rentabilidade de seu produto, tendo como ponto forte a própria beleza cênica do local e o atrativo principal que são as cachoeiras e a sua localização e acesso. De certa forma eles já identificaram algumas necessidades dos visitantes e estão testando algumas adequações e melhorias nos atrativos e na infraestrutura às exigências do mercado. Um dos entraves revelados pelos administradores em relação a essas melhorias é a questão da capacidade e expansão da energia elétrica para o interior da fazenda em virtude de sua dimensão. Apesar da detecção dos problemas e do intuito de melhorias, observa-se que a percepção do negócio, a atração de um novo público alvo e a reação às mudanças e a resposta ao mercado foi de certa forma muito vagarosa ao longo da última década. Em relação aos seus concorrentes potenciais é provável que a Fazenda Guaxinduva se superestime em relação a eles, não constando como um dado preocupante até o momento para os administradores.

Projeto Nossa Serra: o antigo projeto de visitação monitorada na REBIO iniciado em meados de 2000 até 2011 tinha praticamente o mesmo formato do projeto atual, mas com algumas dificuldades em relação ao processo burocrático de solicitação de autorizações para a entrada de visitantes na REBIO, poucas trilhas autorizadas, falta de esquema e apoio à segurança dos visitantes e falta de infra-estrutura (banheiros, equipamento e local abrigado e apropriado para recepção dos visitantes e educação ambiental). O projeto atual trouxe algumas melhorias e mudanças, e os administradores da SMPMA acreditam no benefício social e ambiental do projeto, sua visibilidade junto à população, e na tendência do “conhecer para preservar”. Para eles, a importância do projeto está em estimular a conscientização da importância ambiental do local com foco na preservação e valorização da Serra do Japi. Por tratar-se de uma política de educação ambiental do município de Jundiaí, o projeto sofre ameaças de descontinuidade em virtude de mudanças e atuações da administração pública.

3) Estratégia atual

Fazenda Guaxinduva: Há mais de dez anos o local é conhecido e recebe visitantes das cidades vizinhas. Sua divulgação é na maior parte por indicação de amigos e parentes (boca-a-boca), e recentemente foi criado um site do local. O preço cobrado para a taxa de entrada é de R\$ 25,00 para adultos, R\$ 12,00 para crianças de 5 a 10 anos, e crianças até 5 anos não pagam. A taxa para *camping* é de R\$ 50,00 por pessoa por dia. Nos finais de semana a fazenda conta com o apoio de guarda vidas nas cachoeiras. O volume de visitação nos finais de semana da alta temporada (meses de dezembro, janeiro e fevereiro) é de cerca de 200 a 300 visitantes por dia. Durante a semana a visitação das escolas é variável dependendo da época do ano e do currículo escolar.

Projeto Nossa Serra: o projeto de visitação monitorada na REBIO é conhecido desde meados de 2000 e já atraiu milhares de visitantes. Atualmente com a nova versão do projeto, a divulgação e as informações estão disponíveis no site da PMJ. A estratégia atual do projeto foi a desburocratização para a solicitação de autorizações de visitação à REBIO e preenchimento de formulários junto à SMPMA via e-mail; o uso da BEEEA para melhorar o atendimento aos visitantes e como recurso para o aprimoramento da educação ambiental; e o apoio do Grupo Florestal da Guarda Municipal na segurança e fiscalização. O preço praticado pelos monitores para o passeio nas trilhas é de R\$ 20,00 por pessoa, sendo um grupo mínimo de 10 pessoas. Para a Trilha da Jaboticabeira o preço é R\$ 30,00 por pessoa.

4) Pontos fortes

Fazenda Guaxinduva: Devido à sua localização, atributos naturais e facilidade de acesso, a fazenda é uma das poucas opções de lazer e recreação para a população das cidades vizinhas num raio de aproximadamente 150 km. A fazenda, de grande extensão, é bem preservada, com belas paisagens e com uma rica biodiversidade. Atualmente o preço praticado conforme o mercado, está atraindo um outro tipo de público, o da classe C, e isso faz com que o atendimento do local melhore, e conseqüentemente melhore a experiência do visitante. Observa-se que os proprietários tem capacidade própria em criar e estabelecer melhorias e programas. Face à capacidade de adaptação e mudança ao mercado, é provável que os administradores tenham condições em competir em custo, acrescentar novos atrativos ou produtos e competir em atendimento. Outro ponto

forte é o envolvimento dos administradores com o poder público através da Secretaria de Turismo de Cabreúva que estimula os empreendimentos turísticos na região.

Projeto Nossa Serra: As trilhas encontram-se em uma das partes mais preservadas da Serra do Japi com grande biodiversidade. Todos os monitores tem formação universitária, sendo a maioria em meio ambiente, e com conhecimentos e experiência na área ambiental para lidar com o público. A maioria dos percursos estão conservados e são alternados entre estradas de servidão e poucas trilhas, e podem ser realizados pelo público em geral. Uso das instalações da BEEEA como local de apoio e recebimento dos visitantes.

5) Pontos fracos

Fazenda Guaxinduva: devido à grande demanda de visitantes na alta temporada, faltam estudos para capacidade de carga turística, sinalização de acesso desde a saída da rodovia, sinalização interna, regulamentos para a utilização dos espaços, materiais educativos e de interpretação ambiental, manejo e conservação de trilhas, sistema de registro de dados sobre os visitantes, projeto de educação ambiental para visitantes aos finais de semana, monitores e serviços de alimentação. Há necessidade de incrementar e buscar novos canais de marketing.

Projeto Nossa Serra: para o projeto atual não foi realizado estudo de capacidade de carga das trilhas e curso de atualização de informações e conhecimentos do local para os monitores, haja vista que a REBIO pela sua biodiversidade é um dos lugares que conta com vários estudos e pesquisas desenvolvidas principalmente na área de botânica.

6) Análise dos quatro componentes em conjunto

A análise dos quatro componentes da análise da concorrência em conjunto de cada um dos concorrentes, possibilita estabelecer um perfil de como serão as suas prováveis respostas e mudanças estratégicas frente aos concorrentes e ao mercado.

A Fazenda Guaxinduva apresenta uma grande capacidade em melhorar o seu negócio, pois está ficando atenta às tendências de mercado e às demandas de seu público alvo. A consistência de suas estratégias atuais induz a um crescimento e sustentabilidade de seu negócio a longo prazo, mediante à necessidade de consultoria na

área de ecoturismo e educação ambiental. De certa forma, a sua posição atual a possibilita alcançar suas metas futuras através de alterações estratégicas como a construção de um restaurante, a diversificação e incremento de atividades de lazer e melhoria de sua infra-estrutura, o que reflete sua visão sobre o futuro, os pontos fortes do empreendimento e sua forma de competir. A vulnerabilidade do empreendimento está condicionada a acontecimentos macroeconômicos e políticas governamentais como recessão econômica, aumento da taxa de desemprego, baixa da renda e consumo da população, e também vulnerabilidade em relação ao clima, catástrofes naturais e incêndios florestais. A Fazenda Guaxinduva não apresentou até o momento nenhum tipo de provocação e retaliação por parte de concorrentes, pois até o momento não houve movimentos que ameaçassem suas metas ou posição.

O Projeto Nossa Serra por ser um projeto público não apresenta sinal de mudança estratégica até 2016, ano de mudança de governo. Sua estratégia atual tende a permanecer, e suas metas futuras alcançadas. As alterações estratégicas mais prováveis que possam acontecer são fechamento de trilhas para recuperação e rodízio de trilhas em função de impactos ambientais negativos causados pela visitação, e conseqüentemente a diminuição do número de visitantes. A vulnerabilidade do projeto está condicionada, a algum tipo de mudança em virtude de acontecimentos climáticos (muita chuva ou seca) ou algum tipo de catástrofe natural, incêndios florestais, acidentes com visitantes, pressão do número de visitantes sobre o local, intensidade de uso na alta temporada ou situações macroeconômicas e políticas. O Projeto Nossa Serra por ser um projeto novo e ter uma especificidade em educação ambiental na REBIO da Serra do Japi, não apresentou até o momento nenhuma provocação ou retaliação por parte de concorrentes.

3.3 AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA CACHOEIRA DE MORANGABA

Após a análise do ambiente externo através da concorrência, utilizou-se a Matriz Swot (*Strengths-Weaknesses-Oportunities-Threats*) para o diagnóstico estratégico da Cachoeira de Morangaba o Quadro 14 apresenta seus pontos fortes e fracos (fatores endógenos) e o Quadro 15 as ameaças e oportunidades (fatores exógenos).

QUADRO 14 - Pontos fortes e fracos (fatores endógenos) da Cachoeira de Morangaba

Pontos Fortes
A Cachoeira de Morangaba está inserida em área tombada pelo Condephaat na Serra do Japi, e em área de preservação municipal. A Serra do Japi foi declarada como símbolo da cidade em uma pesquisa de opinião pública com os moradores em 2007.
Historicamente, a Cachoeira de Morangaba é uma área de lazer e recreação da população de Jundiá e arredores há mais de quarenta anos, o que denota sua vocação para o lazer.
Está localizada a 15 km da Via Anhanguera, em uma das entradas da cidade e próxima ao centro urbano.
Possui fácil acesso através de estradas de asfalto e terra bem conservados.
Apresenta recursos naturais preservados, o que permite justificar seu valor ecológico e como ferramenta para programas de uso público e educação ambiental.
Fácil acesso para PNE (Portadores de Necessidades Especiais), idosos e crianças.
Pontos fracos
Está fechada à visitação desde 2006, quando foi desapropriada e adquirida pelo poder público municipal.
Possui uma área de intervenção pequena com aproximadamente 12.000 m ² .
Estruturas existentes estão deterioradas.
A área está completamente abandonada.

QUADRO 15 - Ameaças e oportunidades (fatores exógenos) da Cachoeira de Morangaba

Ameaças
Invasão de indivíduos, causando impactos ambientais negativos.
Falta de segurança ao patrimônio público.
Descaso, falta de compreensão de sua importância ecológica e desinteresse do poder público municipal sobre o local.
Não há orçamento e verbas públicas destinadas especificamente à gestão da área.
Não há profissionais especializados e técnicos envolvidos e/ou destinados à administração da área.
Oportunidades
Oportunidades de novos modelos de gestão para a área.
Estabelecimento de parcerias que alavanquem recursos financeiros e traga sustentabilidade e visibilidade positiva para o local.
Criação de projetos e programas que inter-relacionem o uso público, lazer e educação ambiental para a população em geral e escolas.
A Cachoeira de Morangaba pode contribuir para o desenvolvimento ecoturístico da Serra do Japi.

Através da análise da concorrência, do diagnóstico estratégico e as abordagens genéricas estratégicas tratadas por PORTER (1986), entende-se que o fato da estratégia de liderança no custo total ter o preço como um dos principais atrativos do consumidor, e onde o objetivo da empresa é fazer com que seu custo total seja menor do que do seus concorrentes; e o fato da estratégia de diferenciação fazer com que a empresa ofereça no âmbito de toda a indústria um produto que seja considerado único pelos clientes e cujas características o distingam daqueles oferecidos pela concorrência, pressupõe-se que a melhor estratégia para a Cachoeira de Morangaba seja a estratégia de enfoque. A estratégia de enfoque baseia-se no fato de que a empresa será capaz de atender mais eficientemente ou mais eficazmente ao seu alvo estratégico (no caso seus clientes ou público alvo) do que aqueles concorrentes que procuram atender a toda indústria.

Considerando-se que a Cachoeira de Morangaba já possui uma vocação histórica de uso público e tem capacidade de motivar a vinda de visitantes, a estratégia de enfoque será baseada no seu público real (efetivo) constituído por famílias e jovens, e no público potencial (constituído de pessoas que possuem todas as condições para visitar o local, mas não o fazem, geralmente, por desconhecimento do local e seus atrativos) que são estudantes, idosos e PCD (Pessoas com Deficiência).

O objetivo da estratégia de enfoque no público alvo visa criar uma perspectiva diferente que concilie lazer, interpretação e educação ambiental através da percepção e compreensão desse público sobre a sua forma de relacionar-se com o meio, com a natureza e com os outros indivíduos através de programas de educação ambiental que possam ser desenvolvidos na Cachoeira de Morangaba. Esses programas tem como intuito contribuir para a aquisição de conhecimento, contemplação, sensibilização, reflexão e conscientização sobre a natureza e as questões ambientais locais e planetárias. Além disso, tem o objetivo de estimular o respeito, a apreciação, a valorização, a conservação e a preservação dos patrimônios ambiental, histórico e cultural da Serra do Japi.

A existência de uma concorrência entre os locais com atrativos naturais semelhantes influenciam nas opções dos visitantes e se relacionam com: a quantidade de tempo e dinheiro disponíveis para realizar a atividade, a idade, a situação familiar, a educação, as informações recebidas, a divulgação do local, a infra-estrutura existente, a possibilidade de acesso etc. Nesse sentido o conhecimento da demanda é fundamental

para o dimensionamento atual e as projeções futuras para o local, a fim de realizar os ajustes necessários ao bom desempenho em atendimento e nas atividades desenvolvidas, proporcionando assim, melhor qualidade da experiência do visitante.

3.3.1 Recomendações estratégicas de enfoque para a Cachoeira de Morangaba

- Elaborar e implementar um plano de gestão que inclua um programa de uso público que contemple a educação ambiental informal, atividades interpretativas, de lazer e recreação;
- Considerar no programa de uso público a capacidade de carga ecológica, social e psicológica, a fim de garantir a sustentabilidade do local a longo prazo;
- Promover e fortalecer a participação e a co-responsabilidade dos atores interessados no planejamento e gestão da visita, incluindo a comunidade local, entidades e associações, entre outros.
- Assegurar que a elaboração e o desenvolvimento de projetos e programas de educação e interpretação ambiental sejam elaborados por equipes multidisciplinares e que utilize uma linguagem acessível ao conjunto dos visitantes.
- Possibilitar que os programas de educação e interpretação ambiental assegurem os pressupostos e diretrizes da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei no. 9.795/1999), e sejam fundamentados em pesquisas e informações consistentes sobre os aspectos naturais, históricos e culturais do local e contribuam para o manejo dos visitantes; estimule a participação do visitante nas questões político-ambientais; acrescente valor à experiência do visitante, elevando o seu nível de satisfação; contribua para minimizar os impactos sobre outros recursos em outras localidades; colabore para a promoção da Cachoeira de Morangaba junto à população; e finalmente represente um mecanismo de democratização do conhecimento ambiental, muitas vezes acessível apenas a classes sociais privilegiadas.
- Possibilitar através dos programas de educação e interpretação ambiental diferentes e inovadoras formas e técnicas de sensibilização, utilizando as

emoções, a diversidade humana, os sentimentos pessoais, a percepção sensorial dos ritmos e da essência da natureza, a consciência, a intuição, permitindo assim que os visitantes compreendam e percebam a sua forma de relacionar-se com o seu meio, com a natureza e com os outros indivíduos.

- Utilizar nos programas de educação e interpretação ambiental as características ambientais que diferenciam a Serra do Japi de outros lugares através de sua origem e peculiaridades geológicas; os aspectos históricos e culturais como os sítios arqueológicos que evidenciaram a ocupação humana inicialmente pelos tupis-guaranis, negros e imigrantes, a passagem das bandeiras rumo à descoberta do interior do Brasil a partir do século XVI; a sua composição vegetacional ecotonal e a riqueza de sua biodiversidade; os serviços ambientais prestados (a regulação e sua influência no clima da região, a importância da conservação de seus recursos hídricos, a produção de recursos genéticos, a manutenção da biodiversidade, a retenção e captação de carbono, a conservação de sua beleza cênica); o processo agrícola nas fazendas; a ocupação de seu território e os impactos e pressões ambientais devido à pressão da expansão urbana e industrial de seu entorno. E inter-relacionar as questões ambientais locais com as questões globais.
- Integrar os resultados das pesquisas científicas desenvolvidas na Serra do Japi aos programas de educação ambiental;
- Realizar pesquisas de demanda num processo contínuo que considere as características dos turistas reais (efetivos) e dos potenciais. Os dados das pesquisas servirão de base para conhecer seu perfil socioeconômico e cultural, e o nível de satisfação com os serviços e equipamentos utilizados, que direcionarão a adequação das ofertas atual e futura, e é vital para o êxito do local.
- Estabelecer o número ideal e o tipo de equipamento e instalações adequado e compatível com o ambiente natural para atender às necessidades e expectativas dos visitantes, aproveitando as construções existentes.
- Verificar a possibilidade de transferência do Centro de Referência em Educação Ambiental para a Cachoeira de Morangaba.

- Buscar a integração com outros programas de educação ambiental e de ecoturismo fomentados pela PMJ;
- Incentivar o serviço de voluntariado, visando a contribuição da sociedade nas atividades de apoio ao manejo e gestão da Cachoeira de Morangaba.
- Estimular a visitação de PCD e idosos, observando e atendendo à legislação e às normas específicas para a promoção da segurança e acessibilidade;
- Considerar que os monitores e guias devem desempenhar um papel importante na experiência dos visitantes, proporcionando um incremento educativo e interpretativo durante a visita. Para isso, é necessário estimular continuamente a capacitação dos mesmos no conhecimento, nas técnicas e normas de condução de visitantes.
- Implementar planos e medidas de segurança aos visitantes, identificando riscos e colocando em prática normas, padrões códigos e princípios vigentes que deverão ser observados e adotados pelos envolvidos na visitação.

No processo de concessões a estratégia competitiva é fundamental para a empresa e o meio ambiente, e deve ser traçada com vistas à perspectivas futuras, garantindo a competitividade e sua sustentabilidade frente aos seus concorrentes a longo prazo.

4. MODELOS E POSSIBILIDADES DE GESTÃO PARA A CACHOEIRA DE MORANGABA

O presente estudo de caso sobre a Cachoeira de Morangaba, traz alguns questionamentos como: quais as possibilidades de modelos de gestão para a Cachoeira de Morangaba, levando-se em conta o objetivo maior de proteção e conservação da área? E quais as vantagens, desvantagens e oportunidades desses modelos? Quais as melhores formas de aumentar as verbas para a área, a fim de que possa complementar os recursos advindos do poder público? E qual o principal valor, papel e contribuição do ecoturismo para a área?

Atualmente, há uma gama de modelos de gestão de áreas protegidas que está sendo testada em todo o mundo, principalmente em países ou áreas protegidas onde o modelo de gestão tradicional efetuada totalmente pelo governo, tem falhado em alcançar os resultados satisfatórios.

Nesse sentido, a terceirização como uma tendência nos diversos setores econômicos e como uma forma de buscar maior qualidade, redução de custos e aumento da eficácia, tem se tornado uma proposta para as atividades e serviços turísticos nas UC. Nesse caso, ela tem como objetivo atualizar os padrões de uso das unidades, de forma a viabilizar o cumprimento das finalidades básicas de proteção e conservação dos ecossistemas naturais das UC, buscando melhorar o aproveitamento do patrimônio natural e cultural do país.

Para esse estudo de caso, propõe-se especificamente analisar e compreender as propostas e modelos de gestão baseados em concessões e parcerias com suas vantagens, desvantagens e oportunidades, levando-se em conta a preservação, proteção e conservação ambiental, objetivo maior das áreas protegidas.

4.1 - CONCESSÕES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS PARA A CACHOEIRA DE MORANGABA

Em várias UC os serviços turísticos são prestados por meio de concessões, ou contratos, que são firmados entre a operadora e a agência da unidade de conservação.

As concessões como um tipo de mecanismo mercadológico podem ser usadas para arrecadar recursos gerados por atividades turísticas e para o custeio de UC e programas de conservação.

Embora os órgãos governamentais desempenhem uma importante função na manutenção e manejo das Unidades de Conservação, em matéria de atividades turísticas e gerenciamento de estabelecimentos que visam o lucro, os governos tendem a carecer dos recursos financeiros e do *know-how* comercial necessários para obter sucesso. Muitas vezes as concessões estatais existentes tendem a apresentar capacidade restrita de inovação e resposta às mudanças nas demandas de consumo.

Portanto, os governos nacionais estão cada vez mais favorecendo as concessões privadas de exploração turística nas UC para que o objetivo geral de preservação e conservação permaneça no âmbito do Estado. As concessões normalmente são empreendidas no âmbito da iniciativa privada, mas também podem envolver organizações comunitárias, ONGs e outras empresas sem fins lucrativos; em geral, essas relações se dão em um espectro, com a titularidade e operação governamental em um extremo e a titularidade e operação privada no outro (EAGLES et al., 2002).

No contexto entre as responsabilidades e relações financeiras entre os setores público e privado, Eagles et al. (2002) estabelece os papéis de cada setor. Segundo o autor, cabe ao setor público no turismo fazer a proteção ambiental, infraestrutura (rodovias, aeroportos, ferrovias, energia elétrica, saneamento), a segurança e aplicação de monitoramento de impactos e avaliação da qualidade, a alocação de acesso, os limites de mudança aceitáveis, as informações (interpretação, centros de visitantes), a resolução de conflitos, os guias e programas recreacionais. Ao setor privado cabe: as acomodações (cabanas, hotéis, acampamentos), a alimentação (restaurantes e lojas de alimentação), o transporte (ônibus, automóveis e aviões), a mídia (filmes, livros e vídeos), a promoção e publicidade, os produtos de consumo (roupas, suvenires, equipamentos), e os serviços pessoais (entretenimento)

O setor privado, além do papel destacado acima, deve levar em conta a proteção da biodiversidade, a valorização dos ambientes naturais e as manifestações culturais, a inserção das comunidades locais na geração de renda e emprego, e a conscientização ambiental sobre a relevância da área protegida. Portanto, a operação do ecoturismo requer a cooperação dos setores público e privado.

Hoje no Brasil alguns parques nacionais já trabalham com o sistema de concessões e outros tipos de terceirização para a cobrança de ingressos, portaria, vigilância, limpeza, lanchonetes, restaurantes, passeios, etc. Um exemplo bem sucedido de concessão de uso de serviços turísticos é o Parque Nacional de Iguaçu que iniciou os processos licitatórios para concessões de 1998 a 2002 constituindo uma iniciativa pioneira do IBAMA e uma experiência que está se replicando em outros parques nacionais como no Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro, que iniciou a concessão de serviços turísticos em 2012, ambos considerados os parques mais visitados no Brasil.

Até a data deste estudo (janeiro/2014) a terceirização de serviços turísticos voltados ao atendimento do visitante era uma nova realidade em parques, mas não uma constante. Contratar ou privatizar a gestão ou o manejo apresenta tanto prós como contras.

Schaik et al. (2002) afirmam que entre os prós, está o fato de que o setor privado, podendo pagar maiores salários para atrair um pessoal melhor qualificado, pode quase sempre manter uma moral mais elevada e ser mais flexível em responder às emergências ou outras circunstâncias imprevistas. As organizações privadas podem também solicitar suporte financeiro de fontes públicas ou internacionais, uma opção negada à maioria das agências públicas.

Além de levantamento de recursos para o parque, as concessões podem aumentar o apoio à área protegida, ao propiciar oportunidades aos empresários locais e incrementar as alternativas de trabalho (BARZETTI, 1993).

Eagles e McCool (2002) afirmam que as empresas privadas são usadas para fornecer serviços e produtos especializados, e podem rapidamente adaptar-se ao mercado com inovação, responder rápido às mudanças na demanda e ter mais flexibilidade nos contratos de trabalho comparado ao governo.

Todavia, existem desvantagens relativas às concessões. Em primeiro lugar, a fiscalização dos serviços pode resultar em um aumento da carga administrativa dos gerenciadores das unidades. Além disso, da mesma forma que ocorre com a cobrança de entradas, as concessões não se prestam como alternativa de financiamento para áreas muito pequenas ou pouco visitadas (BARZETTI, 1993).

As restrições legais podem barrar as instituições privadas de manejo em assumir o fortalecimento da aplicação da legislação, podendo mantê-las dependentes da boa vontade da política local, para uma função crucial. Se os bons salários são uma das maiores vantagens do modelo privado, eles podem causar inveja e má vontade entre os funcionários públicos, que recebem menor remuneração e detém a autoridade final sobre os parques (SCHAIK et al., 2002).

Mueller (2006) afirma que é de extrema importância a análise prévia do tipo de contratação que se pretende efetuar para saber qual a forma mais vantajosa para a unidade. No caso das concessões/terceirizações, a autora elaborou um quadro com os pontos positivos e negativos desse tipo de modelo (Quadro 16).

QUADRO 16 - Concessões/terceirizações englobando as atividades e/ou serviços

Pontos Positivos	Pontos Negativos
Menor número de interlocutores	Dificuldade de atingir maior grau de qualidade por ramo de atividade
Maior facilidade de aporte de grandes volumes de investimentos/tecnologia	Vícios do monopólio, pressão política e poder de barganha
Possibilidade de melhor qualidade dos serviços	Pouco ou menor envolvimento de empresários locais
Menor movimentação de veículos e pessoas na UC	Limitação de atuação de empresa local isoladamente
Facilidade de administração	Havendo um problema, poderá ocorrer dificuldade na dinâmica de melhora nos serviços com atrelamento ao já pactuado
Facilidade de contratação/licitação	Maior dificuldade das UC negociarem ou lidarem com empresas ou ONG de maior porte (em termos político-econômicos)
Facilidade de fiscalização	Em caso de grandes infrações, possibilidade de perder, de uma vez, todos os serviços
Facilidade de gerenciamento	Menor competitividade
Possibilidade de contratação de empresas mais estruturadas	Formação de cartel
Uniformidade ou padrão de atendimento	Monopólio dos preços
Maior facilidade de comercializar atividades menos atrativas	Super poder do contratado
Possibilidade de maior inversão de benefícios indiretos (material, pessoal, etc.) para a UC	Risco de ingerência político-econômica do contratado sobre a UC
Maior investimento	Inviabilização dos serviços, quando da necessidade de rompimento do contrato
Visão macro	

Viabilização do uso do bem ou da atividade deficitária	
--	--

Fonte: MUELLER (2006)

Para Eagles e McCool (2002), a administração da concessão é um dos maiores problemas para os administradores dos parques. Algumas vezes as concessionárias ignoram as condições do contrato, e se apropriam de facilidades que possibilitam a ilegalidade na operação de um negócio não permitido no seu contrato. Os funcionários também podem ser de baixa qualificação e causam problemas consideráveis, como roubo e dano ao meio ambiente.

Embora as concessões possam trazer benefícios para as UC, nem sempre elas são as melhores soluções, pois dependem intrinsecamente de um bom contrato com a agência governamental, e gestão e diretrizes adequadas e eficazes, visando o turismo sustentável.

Wyman et al. (2011), afirmam que o processo de desenvolvimento de concessões turísticas possui três pilares: (1) o marco legal e de políticas para a contratação de concessões determina as melhores práticas para a definição e regulamentação de programas de concessão; (2) o processo de desenvolvimento de prospectos determina as melhores práticas para a definição, estruturação, precificação e comercialização das oportunidades de concessão e para a seleção de operadoras adequadas; e (3) a gestão e fiscalização de contratos determinam as melhores práticas para o gerenciamento de contratos de concessão uma vez selecionada a operadora. Essa área inclui observações acerca de tarifas, funções e responsabilidades das entidades envolvidas, além de avaliações e inspeções.

QUADRO 17 - Síntese das vantagens e desvantagens das concessões

<u>CONCESSÕES</u>	
VANTAGENS	DESVANTAGENS
Especialização / <i>know how</i> .	Podem ignorar as condições do contrato.
Fácil adaptação ao mercado.	Podem ter funcionários com baixa qualificação e causar problemas.
Capacidade de inovação.	Ilegalidade na operação dos serviços.
Tecnologia.	Restrições legais e dependentes da boa vontade política.
Maior qualidade na prestação de serviços.	Podem aumentar a carga administrativa dos gerenciadores das UC.
Melhor administração.	Não servem para áreas muito pequenas ou

	pouco visitadas.
Padrão de atendimento.	
Resposta rápida às mudanças na demanda e nos mercados.	
Facilidade para aporte de investimentos e recursos financeiros.	
Suporte financeiro de fontes públicas ou internacionais.	
Pode propiciar oportunidades de trabalho aos empresários e moradores locais.	
Possibilidade de melhores salários.	
Flexibilidade nos contratos de trabalho.	

Fonte: SCHAIK et al. (2002); BARZETTI (1993); EAGLES, McCOOL (2012).

A relação de equilíbrio entre as vantagens e desvantagens dependerá das estruturas legais e administrativas da região ou do país em questão, pois não existe uma regra ou um modelo como solução (Quadro 17).

Apesar do potencial das receitas para o manejo de UC provenientes das concessões turísticas privadas, é recomendável levar em conta as situações em que uma determinada concessão não deve ser aprovada, ou seja, a taxa de concessão pode não ser uma opção viável para certos locais, sobretudo se houver uma demanda limitada pelo serviço. Por isso, a concessionária muitas vezes deve ter também o interesse e capacidade em assumir riscos.

Conforme Wyman et al. (2011), as concessionárias por sua vez, também devem demonstrar as suas qualificações e experiências baseadas em indicadores como: capital financeiro, experiência na atividade pretendida, nível educacional e de formação de sua equipe, capacidade de geração de lucros, ter responsabilidades financeira, jurídica e ambiental.

Em relação ao desenvolvimento turístico, a Serra do Japi, por ser uma região com características geográficas e geológicas interessantes, por apresentar grande biodiversidade, e por estar situada entre grandes metrópoles, apresenta um potencial turístico considerável, onde já ocorrem algumas atividades consolidadas como a existência de pousadas, *spas*, passeios de bicicleta e a cavalo, caminhadas, corridas de

aventura, e programas de educação ambiental. Atualmente há programas estaduais que se desenvolvem em Jundiaí como o Circuito das Frutas¹⁶ e o Expresso Turístico¹⁷.

4.2 - POTENCIAL DAS PARCERIAS PARA APOIO À UC

a) **Parcerias com ONG¹⁸**

No Brasil, a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), deu-se através da Lei Federal nº. 9790/99. Essa Lei em seu Artigo 3º. determina através do objetivo social dessas organizações e dentre algumas de suas finalidades:

II - promoção da cultura, defesa e preservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação na forma complementar de participação;

VI - a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

¹⁶ Circuito das Frutas é um programa do governo do Estado de São Paulo com o objetivo de fomentar e desenvolver o turismo rural no interior do Estado. O Circuito é composto por dez cidades dentre elas: Atibaia, Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinú, Jundiaí, Louveira, Morungaba, Valinhos e Vinhedo, as quais são produtoras de frutas, como uvas, morangos, figos, goiabas e caquis, e onde algumas propriedades rurais são abertas para visitação. Disponível em: <<https://www.rotasdesaopaulo.com.br>> Acesso em: 22 jun. 2013.

¹⁷ O Expresso Turístico é um serviço ferroviário inaugurado em 2009 pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos e pela CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos). Tem como objetivo integrar pontos de interesse turístico localizados ao longo da malha férrea. Atualmente, há três opções de trajeto: Luz-Jundiaí, Luz-Mogi das Cruzes e Luz-Paranapiacaba. O trem sai da Estação da Luz, da CPTM, um dos mais importantes marcos arquitetônicos do país e um dos poucos monumentos da cidade tombados pelos órgãos de preservação do município, do Estado e da União. Para melhor desfrutar os atrativos de cada região, os passageiros podem adquirir roteiros turísticos para complementar o passeio nas cidades de destino. Disponível em: <<https://www.cptm.sp.gov.br>>. Acesso em: jun. 2013

¹⁸ ONG é uma tradução de *Non-governmental Organization* (Organização não-governamental), sigla utilizada de uma forma geral para identificar tanto associações como fundações privadas sem fins lucrativos que atuam no Terceiro Setor; e não caracteriza-se como um tipo específico de organização. A Associação e Fundação são dois modelos possíveis, de acordo com o Código Civil Brasileiro, de constituição de pessoas jurídicas integrantes do Terceiro Setor, que podem também receber títulos de OSCIP, OS, entre outros titulações de utilidade pública.

Fonte:<<https://www.terceirosetoronline.com.br>> Acesso em: 15 fev. 2014

VII - promoção do voluntariado;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

A dedicação das ONGs às atividades previstas na Lei nº. 9790/99 configura-se mediante a execução direta de programas, projetos e plano de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins. A lei prevê ainda que as organizações devem ser regidas por estatuto e institui o Termo de Parceria. Considerado como o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIP, o Termo de Parceria é destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no Art. 3º. desta Lei. Para as OSCIP formalizarem parcerias com o governo é preciso que o seu estatuto seja aprovado pelo Ministério da Justiça. As OSCIP não tem caráter associativo no sentido de representar determinado grupo ou interesses, pois isto é proibido pela legislação. O interesse público deve prevalecer ao privado e à defesa de interesses.

A celebração do Termo de Parceria entre o Poder Público e a OSCIP será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas, das áreas correspondentes de atuação existentes nos respectivos níveis de governo.

Nos termos legais, as organizações não precisam se qualificar como OSCIP, sendo apenas uma opção diretiva. Um dos principais requisitos é o que diz respeito a normas de transparência administrativa e financeira das OSCIP. A vantagem é que ao firmarem termos de parcerias, é inaplicável o processo licitatório preconizado na Lei nº. 8.666/93, dando assim mais agilidade e velocidade na execução dos serviços e na prestação de contas, aliado à análise dos resultados, o que é o principal espírito da Lei.

No caso da prestação de serviços e formalização de contratos com ONG, a administração pública deve observar o disposto na Lei nº. 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da administração pública. Dessa forma a associação pode contratar com a Administração Pública mediante contratos de natureza pública e ou privada, conforme o caso, por via de licitação ou não, caso haja dispensa ou inexigibilidade, de acordo com os artigos 24 e 26 da referida lei. De acordo com a

Organização em Defesa dos Direitos e Bens Comuns - ABONG – (2014), na contratação de serviços, as ONGs devem prestar contas ao Poder Público pelos serviços executados onde é emitida nota fiscal de serviço, e o pagamento dá-se geralmente após o serviço realizado e não há antecipação de recursos para a ONG.

Além dos contratos, a Administração Pública pode celebrar com as associações, convênios, que constituem uma modalidade de colaboração entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a consecução de interesses comuns. De acordo com Di Pietro (2013), o convênio é normalmente utilizado quando o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público. Ao invés de o Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, ele opta por incentivar ou auxiliar o particular que queira fazê-lo, por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos, favores fiscais etc. A forma usual de concretizar esse incentivo é através do convênio.

Nos anos 2000 com a queda nos índices de pobreza e desigualdade por meio de programas governamentais, o Brasil passou a ser considerado internacionalmente como uma nação de renda média. Com isso, as agências internacionais de financiamento passaram a redirecionar seus recursos para outros países, causando um déficit no financiamento das ONGs brasileiras. Em 2008 essa situação se agravou com a crise econômica mundial que trouxe recessão e desemprego para a maioria dos países europeus financiadores de projetos. Diante desse panorama, muitas ONGs necessitaram diversificar suas fontes de financiamento em um *mix* de cooperação internacional, recursos públicos através de convênios e contratos para prestação de serviços, doações de indivíduos e em poucos casos doações de empresas. Uma das possibilidades vislumbradas por ONGs para ampliar as parcerias com o Poder Público foi oferecer serviços de consultoria e formação (ABONG, 2014).

Apesar das parcerias entre o Poder Público e as ONGs serem muitas vezes a principal forma de financiamento de algumas ONGs, em alguns casos as ONGs não possuem estrutura jurídica e contábil para a realização de parcerias, ou ainda quando a parceria é celebrada, a parte mais penalizada é atuação política e o desenvolvimento da própria entidade (ABONG, 2014).

Verifica-se que nas últimas décadas em todo o mundo, outra tendência atual para o manejo e o financiamento de áreas protegidas é a canalização de recursos através das ONGs, ou então a parceria e delegação de funções a elas, as quais estão sendo

contratadas para assumir parcial ou integralmente a responsabilidade pelo manejo e gestão de áreas protegidas.

Os objetivos e as principais atuações das ONGs em áreas protegidas constituem-se tipicamente em serviços orientados ao turista como serviço de guias, educação ambiental e programas de voluntariado. Além disso, as ONGs podem obter recursos financeiros através de doações de empresas, patrocínio e venda de materiais e souvenirs nas áreas protegidas. Podem também promover e desenvolver atividades que contribuem para a proteção e conservação dessas áreas.

Conforme Eagles e McCool (2002), nos últimos anos as ONGs tem operado cada vez mais serviços anteriormente operados por empresas com fins lucrativos. Isso inclui fontes de renda lucrativos como vendas de alimentos e aluguel de equipamentos. Nestas situações, as funções das ONGs são reguladas de uma forma semelhante à de concessionários privados.

Dessa forma, a participação de ONGs na gestão pode aumentar a gama de possibilidades de financiamento, além do que, em virtude das estruturas organizacionais menos complexas, essas entidades, podem de forma mais fácil aproveitar oportunidades que se criam em momentos específicos. Outra vantagem específica das ONGs surge do fato de que estas muitas vezes utilizam o enfoque participativo de manejo que produz melhores resultados, aumenta o apoio da população local e o melhor aproveitamento de pessoal, e resulta na maior continuidade dos projetos a longo prazo. Essa característica contrasta com os projetos dirigidos por agências governamentais, onde a burocracia e os trâmites internos geram lentidão e descontinuidade no processo (BARZETTI, 1993).

No Brasil experiências inovadoras com ONGs ocorrem no Parque Nacional do Jaú (Amazonas), onde há um termo de cooperação firmado com a Fundação Vitória Amazônica de Manaus; no Parque Nacional Grande Sertão Veredas (Minas Gerais) com a ONG Funatura; no Parque Nacional da Serra da Capivara (PiauÍ), com a Fundação Museu do Homem Americano (FUNDHAM) e no Parque Nacional da Serra do Divisor (Acre), com a SOS Amazônia (MORSELLO, 2001).

A Fundação Vitória Amazônica (FVA)¹⁹ é um dos exemplos de parceria técnica firmada com o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) há vários anos para a elaboração e implementação do plano de manejo do Parque Nacional do Jaú, localizado no Estado do Amazonas. O plano de manejo foi elaborado a partir de seis anos de pesquisas de campo, envolvendo mais de 60 pesquisadores das áreas biológica, antropológica, física e socioeconômica de 13 instituições de pesquisa, e desenvolvido por metodologias inovadoras como o mapeamento participativo de uso de recursos naturais. Atualmente técnicos da FVA e do ICMBio, que administra o parque, estão envolvidos na revisão deste plano de manejo, visando adaptá-lo ao atual cenário de gestão no qual a unidade está inserida. Outro projeto desenvolvido na região é o Fortalecimento Social e Educação Ambiental no Processo de Gestão das Unidades de Conservação do Baixo Rio Negro, tendo como objetivo capacitar comunitários do Parque Nacional do Jaú, Parque Estadual do Rio Negro - Setor Norte e Reserva Extrativista do Unini em participar dos espaços públicos de gestão e instrumentalizar as lideranças locais e comunitárias com conceitos de educação ambiental. Esse projeto teve como financiador o Projeto Corredores Ecológicos do Ministério do Meio Ambiente.

A Fundação Pró-Natureza (FUNATURA)²⁰ é uma ONG que iniciou suas ações em 1987 na região noroeste de Minas Gerais na área de influência onde atualmente situa-se o Parque Nacional Grande Sertão Veredas. No período de 1987 a 2012 a ONG desenvolveu estudos visando à criação do referido parque, instituído em 1989 e quando celebrou o primeiro convênio com o IBAMA objetivando a co-gestão do Parque e o início da captação de recursos. Após esse período a FUNATURA realizou ações para a fiscalização e proteção ambiental da área, integração com as comunidades locais com

¹⁹ A Fundação Vitória Amazônica (FVA) foi criada em 1990 por um grupo de cientistas, empresários e estudantes de Manaus (AM), participantes de um evento de conservação internacional realizado na cidade, que decidiu fundar uma instituição que pudesse oferecer uma resposta local a problemas ambientais no Estado do Amazonas. Sediada em Manaus e com foco na bacia do rio Negro, a FVA desenvolve projetos nas áreas social, manejo e uso de recursos e de políticas públicas. Os projetos são desenvolvidos através de pesquisa participativa baseada no entendimento das demandas e perspectivas das comunidades em que atua, e que contribuem para solucionar os problemas locais a partir de iniciativas sustentáveis, voltadas para a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento regional pautado na responsabilidade ambiental e social.

Fonte: <<https://www.fva.org.br>> . Acesso em: 26 fev. 2014

²⁰ Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) – Fonte: <<https://www.funatura.org.br>> Acesso em: 26 fev. 2014

educação ambiental e valorização da cultura tradicional e trabalhos na área da saúde e questões fundiárias. Posteriormente foram realizados os planos de manejo e desenvolvimento sustentável, e a implementação de ações previstas dentro e no entorno da UC.

A FUNATURA também foi contratada pelo governo de Goiás, por meio de seleção pública via edital, para elaborar estudos referentes à Geodiversidade, Biodiversidade e Socioeconomia em áreas definidas como prioritárias para a conservação no Estado. Das 15 áreas prioritárias foram selecionadas três que tiveram os estudos aprofundados e foram elaboradas propostas de criação de Parques Estaduais como o PE São Bartolomeu, PE Serra da Prata e PE Rio São Félix.

Segundo Morsello (2001), as cooperações com ONGs tem demonstrado tanto êxitos como alguns problemas (Quadro 18) de relacionamento com a agência do poder público responsável, mas uma avaliação ainda é prematura, em virtude da novidade dessas experiências. A parceria com ONGs está entre as iniciativas mais benéficas que ocorreram no âmbito federal recentemente. Embora essas organizações tenham a desvantagem de serem submetidas a pressões variadas, elas parecem ser uma alternativa de gestão promissora, pois tanto facilitam o manejo com atuação própria, quanto aumentam as chances de conseguir recursos monetários de outras fontes.

QUADRO 18 - Síntese das vantagens e desvantagens da atuação das ONGs em áreas protegidas

<u>ONG</u>	
VANTAGENS	DESVANTAGENS
Aumento das possibilidades de financiamento e arrecadação de recursos.	Problemas de relacionamento com as agências do Poder Público.
Relações com grupos externos e locais de interesse.	Submetidas à pressões variadas (governo, comunidade e vizinhança).
Pessoas qualificadas e treinadas em conservação.	
Enfoque participativo de manejo.	
Geração de renda (doações e investimentos).	
Planejamento das ações de manejo.	

Fonte: BARZETTI (1993); MORSELLO (2001); EAGLES, McCOOL (2002).

Em relação aos prós e contras dos diferentes modelos de gestão quanto à efetividade dos tipos de organização em desempenhar as funções tradicionais de conservação nas áreas protegidas, Kramer, Langholz, Salafsky (2002), realizaram um levantamento de como se pode esperar que cada tipo de organização desempenhe uma série de funções com relação à outra. Em relação à tabela dos autores, foi considerado para esse estudo de caso apenas os dados relativos à agência governamental, organizações privadas sem fins lucrativos e organizações privadas com fins lucrativos (Quadro 19).

Os sinais de positivo ou negativo indicam vantagens ou desvantagens comparativas. Em alguns casos, uma mistura de sinais positivos e negativos é assinalada, quando várias circunstâncias podem resultar das influências positivas ou negativas.

QUADRO 19 - Sumário das forças e fraquezas teóricas de diferentes organizações em distintas funções nas áreas protegidas

Funções	Agência Governamental	Organização Privada Sem Fins Lucrativos	Organização Privada Com Fins Lucrativos
Conservação Tradicional			
Estabelecimento	++	+	+/-
Demarcação de limites	-	+	+
Detecção de invasões	+/-	+	++
Fortalecimento de sanções	+	--	+
Planejamento de ações de manejo de recursos	-	++	+
Implementação de ações de manejo de recursos	+/-	-	+/-
Manejo Integrado			
Geração de renda – doadores externos	++	++	--
Geração de renda - investimentos	-	+	++
Geração de renda – taxas de usuários internos	+/-	+/-	++
Relações com grupos locais de interesse	--	+	+/-
Relações com grupos externos de interesse	-	+	+/-
Administração	--	+	++
Serviços de turismo	--	+	++
Pesquisa	+	++	

Sinal positivo (+ ou ++) indica que se acredita que o tipo de organização conduza bem uma dada tarefa. Sinal negativo (- ou --) indica que o tipo de organização conduza insuficientemente uma dada tarefa.

Fonte: Adaptado de KRAMER, LANGHOLZ E SALAFSKY (2002, p.367)

Observa-se no Quadro 19 que cada tipo de agência ou organização tem pontos positivos e negativos, forças e fraquezas inerentes.

Em relação à atuação das ONGs, o Quadro 19 mostra que elas podem ser particularmente efetivas no planejamento das ações de manejo dos recursos, por possuírem geralmente pessoas treinadas e qualificadas em conservação, as quais contribuirão também na detecção de invasões. Suas ações também poderão ser comprometidas ou restringidas pela falta de sua influência política frente aos governos locais.

b) Parcerias com Organizações não Governamentais (ONGs) da região

As cidades de Jundiaí, Itu e Cajamar possuem organizações não-governamentais que poderiam ser parceiras da Cachoeira de Morangaba (Quadro 20).

QUADRO 20 - ONGs situadas na região de Jundiaí

ONG	ATIVIDADES	CONTATO
JUNDIAÍ		
Centro de Orientação Ambiental Terra Integrada (COATI)	Educação Ambiental e cultura	www.coati.org.br
Associação Mata Ciliar	Conservação ambiental, preservação de matas ciliares e educação. Referência na área de reabilitação da fauna com o Centro de Reabilitação de Animais Silvestres e na área de pesquisa com o Centro Brasileiro para Conservação de Felinos Neotropicais.	www.mataciliar.org.br
Instituto Serra do Japi	Programas de educação ambiental e cultura	www.maxiweb.com.br/serradojapi

Sociedade Amigos do bairro de Santa Clara (SAB Sta.Clara)	Educação ambiental e Cultural	www.japi.org.br http://dedoverde.com.br/japi
Fórum Permanente do Caxambu	Movimento sócio-ambiental de voluntários	forumcaxambu.blogspot.com
ITU		
Projeto Mucky	Centro de reabilitação de Primatas (sagüis) e educação ambiental	www.preojetomucky.com.br
CAJAMAR		
Mata Nativa Educação ambiental	Educação ambiental	www.matanativa.org.br
Centro de Educação para a Proteção e o Bem -Estar dos Animais de Cajamar (CEBEA)	Educação ambiental	http://wooki.com.br

Fonte: elaboração própria (2013)

O manejo e a gestão integrada como partes dos processos modernos para as áreas protegidas, requerem um amplo conjunto de especialidades do que as funções tradicionais de conservação. As funções integradas são constituídas por atividades que incluem as relações com as comunidades locais, geração de renda de fontes internas e externas, desenvolvimento do turismo e pesquisa ecológica e socioeconômica.

c) Parcerias com instituições de ensino (públicas e privadas)

O ensino superior como um dos principais pilares de sustentação do desenvolvimento de um país, tem na universidade um local privilegiado onde os participantes do processo educacional interagem, desenvolvendo e adquirindo conhecimentos e habilidades, com o objetivo de entender e agir sobre a realidade e o ambiente que os cerca. Nesse contexto, a universidade desempenha um papel fundamental no desenvolvimento regional, e na diminuição das disparidades econômicas e sociais existentes, interagindo e dialogando com o poder público, o setor produtivo e a sociedade como um todo, e transformando, sistematizando e propagando o saber em forma de conhecimento para que seja útil à sociedade.

Atualmente Jundiaí conta com aproximadamente 9 (nove) Instituições de Ensino Superior privadas e 1 (uma) pública que oferecem cursos técnicos, de graduação e pós-graduação em diversas áreas do conhecimento.

Desde a década de 80 a Serra do Japi é utilizada para o desenvolvimento de pesquisas científicas de várias universidades do país. Há mais de vinte anos foi firmado um convênio com a Unicamp (Universidade de Campinas), que utiliza as instalações da BEEEA para pesquisas, com o intuito de transformá-la em um centro de referência em estudos e pesquisas científicas para o Estado de São Paulo. Desde então já foram publicados cerca 80 (oitenta) artigos científicos sobre pesquisas desenvolvidas na área, 30 (trinta) capítulos de livro e 02 (dois) livros. Cerca de 18 (dezoito) monografias de pós-graduação *lato sensu* e 70 (setenta) dissertações de mestrado e teses de doutorado. Atualmente existem dissertações de mestrado e teses de doutorado, e atividades de pesquisa em andamento.

A BEEEA situada dentro da REBIO conta com infra-estrutura para atender e hospedar pesquisadores e alunos, promover eventos científicos como cursos, workshops e até pequenos congressos.

Para o manejo e a gestão integrada da Cachoeira de Morangaba as parcerias e convênios com universidades tanto públicas quanto privadas da região de Jundiaí, teriam um papel fundamental na cooperação técnica, através de estudos, pesquisas, desenvolvimento de metodologias, coleta de dados, trabalhos de campo e convênio para estágios, objetivando a elaboração de plano de manejo e programas de educação ambiental e ecoturismo com a participação e envolvimento de docentes, alunos de graduação e de pós-graduação.

d) Parcerias com a iniciativa privada (empresas e indústrias)

O município de Jundiaí possui atualmente um parque industrial com mais de 600 empresas atuando em variados setores, como: químico, embalagens, autopeças, metalmeccânico, alimentos, vestuário, cerâmico, etc, sendo parte da produção exportada para diversos países. O município de Jundiaí é considerado um dos importantes pólos de logística e distribuição da Região Metropolitana de São Paulo, devido à facilidade de escoamento da produção pelas Rodovias Bandeirantes, Anhanguera, Dom Gabriel Paulino Couto, e com ligações para o Rodoanel Mario Covas e o Aeroporto Internacional de Viracopos.

Tal concentração de empresas pode ser uma oportunidade para que a UC estabeleça convênios de cooperação, onde as empresas possam financiar obras de melhorias de infra-estrutura, aquisição de equipamentos e materiais e programas de educação ambiental, ecoturismo, pesquisas científicas, atividades sociais e eventos educativo-ambientais que possam envolver a comunidade do entorno e promover a UC.

A compensação ambiental advinda das empresas, como um instrumento de política pública, é também outra alternativa interessante e viável para a UC, pois trata-se de um mecanismo financeiro de responsabilização e compensação dos empreendedores causadores de significativo impacto ambiental, pelos danos não mitigáveis causados ao meio ambiente.

Instituída pelo SNUC, a compensação ambiental deve ser aplicada e imposta por ordenamento jurídico aos empreendedores privados e públicos, através de duas modalidades distintas: no licenciamento ambiental ou quando o empreendimento causa um dano ambiental efetivo.

O Decreto 4.340/02 estabelece em seu Art. 33, que devem ser obedecidas as ações prioritárias para aplicação dos recursos de compensação ambiental em UC, as quais sejam:

- I. regularização fundiária e demarcação das terras;
- II. elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III. aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV. desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação;
- V. desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Os percentuais de compensação serão fixados, gradualmente, a partir de 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do diagnóstico e da avaliação da Cachoeira de Morangaba, através da metodologia SWOT, possibilitou um melhor conhecimento da área e das oportunidades, e contribuiu para a definição de sua melhor estratégia mercadológica - a de enfoque - baseada no público alvo. As recomendações estratégicas de enfoque apontaram formas possíveis de conciliação e compatibilização do uso público com a conservação e preservação dos recursos naturais através da educação ambiental, lazer e recreação.

A análise da estratégia competitiva pelo modelo de Michael Porter (1986) apontou claramente o ambiente externo, a posição e os diferenciais dos concorrentes, permitindo traçar um perfil de como serão as prováveis respostas e mudanças estratégicas dos mesmos no mercado atual e futuro.

Os estudos revelaram que o modelo de concessões para a Cachoeira de Morangaba, não é viável pelo fato primeiramente da área ser muito pequena e a visitação reduzida e sazonal, acontecendo principalmente nos finais de semana na época do verão. Nesse sentido, o interesse, envolvimento e participação da iniciativa privada na concessão está fortemente dependente e ligado à relevância regional, nacional ou internacional do atrativo natural, seu poder de atrair grande quantidade de visitantes, sua situação do ponto de vista da sustentabilidade financeira e viabilidade econômica (possibilidades de lucro e retorno financeiro), e aos incentivos do governo para a implantação de infraestrutura e acesso adequadas.

Assim, o modelo de parcerias com ONGs na categoria de OSCIP, torna-se o modelo aplicável e o mais recomendável do meu ponto de vista para a área, pois elas podem formalizar parcerias, convênios e prestar serviços intermediários de apoio aos órgãos públicos, e são capazes de desempenhar quase todas as funções integradas de manejo de maneira eficiente em relação à conservação ambiental, geração de renda, relacionamento com a comunidade, elaboração e implantação de programas de educação ambiental e turismo e a promoção de pesquisa científica.

Outra possibilidade seria a de estabelecer-se uma estrutura de parcerias coletivas primeiramente através da compreensão do papel de cada setor no aspecto da conservação e posteriormente onde cada setor pudesse dar o seu apoio e contribuição.

Essas parcerias envolveriam a prefeitura (na infraestrutura, fiscalização, monitoramento e manutenção da área), as ONGs (com programas de educação ambiental, serviço de guia, programas de voluntariado, captação e geração de receitas e conservação da área), as empresas privadas (as indústrias da região com apoio financeiro para a conservação ambiental e manutenção dos programas, compra de equipamentos e divulgação do local); as agências de turismo e pousadas (na elaboração, formatação, operacionalização, comercialização e divulgação dos roteiros turísticos), as IES (para levantamentos de campo e diagnóstico ambiental, utilização de metodologias adequadas de capacidade de suporte e elaboração de estudos para a criação de programa de gestão e uso público), e o engajamento da comunidade do entorno (na inserção social, cultural e histórica do local e nos propósitos e benefícios econômicos das atividades de lazer e turismo desenvolvidas).

Portanto, a estruturação da Cachoeira de Morangaba tem o potencial de diferenciar-se de outros atrativos através da educação ambiental, e representa uma oportunidade para transformar-se num atrativo turístico complementar e relevante para a região. Assim, poderá haver o melhor aproveitamento do recurso natural e da visitação, através do estabelecimento de roteiros integrados às atividades de lazer já existentes como a cavalgada, caminhadas, *mountain bike*, corridas de aventura, observação de pássaros, visitação às fazendas do entorno como a Fazenda Ermida, Fazenda Montanhas do Japi, Spa Chan'Tao, Programa Nossa Serra de educação ambiental, Centro de Referência em Educação Ambiental e a Associação Mata Ciliar. Esses roteiros incluiriam tanto os visitantes de final de semana quanto as escolas durante a semana. Para essa estruturação há necessidade de desenvolver-se um trabalho de integração sistêmica entre todos os atores envolvidos na operacionalização dos roteiros, através da utilização de *voucher* em compra antecipada, para o controle do número de visitantes e o planejamento das atividades, o que torna o processo mais eficiente com o intuito de garantir a sustentabilidade econômica e ambiental e o controle da capacidade de suporte²¹, dos atrativos.

Desse modo, a PMJ precisaria criar condições necessárias para a gestão através de parcerias para o uso público da área, iniciando pela elaboração de estudos prévios

²¹ Segundo Hendee e Dawson (2002) a capacidade de carga (ou suporte) é um conceito fundamental no manejo dos recursos e do ambiente natural e pode ser definido como o nível máximo de uso que uma área pode suportar, considerando os fatores do ambiente.

sobre as limitações e necessidades da área, o levantamento de propriedades que tenham potencial e interesse em desenvolver atividades de ecoturismo, o público real e potencial e estudos de perfis e demanda turística, para posteriormente criar os espaços e a infraestrutura necessária ao atendimento dos visitantes e à compreensão da importância, significado e valor ambiental do local.

O ecoturismo bem estruturado e como uma ideia e ferramenta promissora para o desenvolvimento e a participação das comunidades da Serra do Japi, pode também representar uma importante fonte de recursos para o local, os quais devem ser investidos diretamente na área por meio de mecanismos de reversão que possibilitam que parte desses recursos permaneça na área protegida, para que possam cobrir as despesas necessárias ao manejo, à conservação ambiental e o atendimento com qualidade ao visitante.

Portanto, é importante conhecer os pontos fortes das parcerias e os bons exemplos desse tipo de gestão no mundo, para adequá-los à realidade brasileira. Nesse contexto, o poder público de Jundiáí deve estar disposto a experimentar e assumir um novo papel, através de um olhar inovador que possibilite incorporar diferentes parcerias nas políticas públicas de desenvolvimento regional, que permita estabelecer mecanismos de gestão e contratos que garantam a transparência, os ganhos socioambientais esperados, a conciliação das perspectivas dos atores envolvidos no processo e o objetivo principal que é a conservação da Cachoeira de Morangaba e da Serra do Japi.

REFERÊNCIAS

AB`SABER, A. Patrimônio natural: motivos do tombamento. In: INSTITUTO SERRA DO JAPI. **O patrimônio natural Serra do Japi: riscos e ações para a preservação.** Jundiaí: Literarte, 1998. p. 31-46.

AMBIENTAL CONSULTING. Prefeitura do Município de Jundiaí. Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente. **Plano de Manejo da Reserva Biológica Municipal da Serra do Japi – Jundiaí – SP.** [S.l.: s.n.], 2008.

AMEND, S.; AMEND, T. **National Parks without people?: the South American experience.** Quito: [s.n.], 1995.

ARAÚJO, M. A. R. Unidades de conservação no Brasil: a história de um povo em busca do desenvolvimento e da proteção da natureza. In: NEXUS. (Org.). **Unidades de conservação no Brasil: o caminho da gestão para resultados.** São Carlos: Rima, 2012. p. 51-110.

AREASPROTEGIDAS.NET: el centro informativo para administradores de areas protegidas. Disponível em: < <http://www.areasprotegidas.net> > Acesso em: 04 jul. 2014.

ARGENTINA. Camara Argentina de Turismo. Disponível em: <http://www.camaradeturismo.org.ar/home_1.php> Acesso em: 02 jul. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). **O dinheiro das ONGs: como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades e porque isso é fundamental para o Brasil.** Disponível em: <<https://www.abong.org.br/publicacoes.php>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

BARROS, M. I. A.; DINES, M. Mínimo impacto: uma mudança de atitude. In: SERRANO, C. **A educação pelas pedras: ecoturismo e educação ambiental.** São Paulo: Chronos, 2000. p. 47-84.

BARZETTI, V. **Parques y progreso: áreas protegidas y desarrollo económico en America Latina y el Caribe.** Washington: La Unión Mundial para La Naturaleza (IUCN), Banco Interamericano di Desarrollo (BID), 1993.

BIOTA/FAPESP. **Programa Biota/FAPESP.**

Disponível em: <<https://www.biota.org.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

BRASIL. **Decreto nº. 99.463, de 16 de agosto de 1990.** Regulamenta a Lei nº. 8031/1990 e estabelece os objetivos do Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/12156198/decreto-n-99463-de-16-de-agosto-de-1990>>. Acesso em: 15 jun.2013.

BRASIL. **Decreto nº. 99.464, de 16 de agosto de 1990.** Dispõe sobre prioridades, inclusões no Programa Nacional de Desestatização e designação do gestor do Fundo Nacional de Desestatização. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99464.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. **Decretos e Leis Federais.** Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 2013.

BRASIL. **Lei nº. 8031, de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8031-12-abril-1990-375980-norma-pl.html>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.** Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Dados e fatos:** anuário estatístico 2013 – ano base 2012. Disponível em: <<https://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/anuario/index.html>> Acesso em: 20 abr. 2013.

BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação:** intenções e resultados. 2. ed. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2003.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental:** caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CEBALLOS-LASCURÁIN, H. O ecoturismo como um fenômeno mundial. In: LINDBERG, K.; HAWKINS, D. (Org.). **Ecoturismo:** um guia para planejamento e gestão. São Paulo: SENAC, 1995. p. 23-30.

CEBALLOS-LASCURÁIN, H. **Tourism, ecotourism and protected areas:** the state of nature based tourism around the world and guidelines for its development. Gland: IUCN, 1996.

COLÔMBIA. Ministerio de Ambiente y Desarrollo. **Parques Nacionales Naturales de Colombia**. Disponível em: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=8548>. Acesso em: 02 jul. 2014.

DAVENPORT, L. et al. Ferramentas de ecoturismo para parques. In: TERBORGH, J. et al. **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da UFPR, Fundação O Boticário, 2002. p. 305-333.

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

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Regulatório: temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DIAS, R. **Turismo sustentável e meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003.

DIEGUES, A.; MOREIRA, A. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e áreas úmidas Brasileiras, USP, 2001.

DIXON, J. A.; SHERMAN, P. B. **Economics of protected areas: a new look at benefits and costs**. Washington, D.C.: Island Press, 1991.

DRUMMOND, J. A. **National Parks in Brazil: a study of 50 years of environmental policy (with case studies of the national parks of the state of Rio de Janeiro)**. 1988. 876 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Evergreen State College, Olympia, 1989.

EAGLES, P. F. J.; McCOOL, S. F. **Tourism in national parks and protected areas: planning and management**. Wallingford: CaBi Publishing, 2002.

FAZENDA Guaxinduva. Disponível em: <<https://fazendaguaxinduva.com.br>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

FEENY, D. et al. A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A.; MOREIRA, A. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Núcleo

de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001. p. 17-42.

FENNEL, D. A. **Ecoturismo**: uma introdução. São Paulo: Contexto, 2002.

FONT, X.; COCHRANE, J.; TAPPER, R. **Pay per nature view-understanding tourism revenues for effective management plans**. Leeds: WWF/Leeds Metropolitan University, Leeds Tourism Group, 2004. Disponível em: <<https://www.panda.org/?17234/Pay-per-nature-viewUnderstanding-tourism-revenues-for-effective-management-plans>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

FOSS, N. Research in strategy, economics and Michael Porter. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 33, n. 1, p. 1-24, Jan. 1996. Disponível em: <https://www.academia.edu/866230/research_in_strategy_economics_and_michaelporter>. Acesso em: 24 fev. 2014.

FRANCO, M. de A. R. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume, 2001.

GHEMAWAT, P. **Strategy and the business landscape**: core concepts. 2nd. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2005.

GHIMIRE, K. **Parques e populações**: problemas de sobrevivência no manejo de parques nacionais na Tailândia e em Madagascar. São Paulo: NUPAUB-USP, 1993. (Série Documentos e Relatórios de Pesquisa, n. 3).

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 1997. p. 201-267.

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. F.; CARVALHO, D. M. P. **Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas**: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), 2006. p. 171-210. (BNDES Setorial, n. 24). Disponível em: <<https://www.bndespar.gov.br/conhecimento/bnset/set2406.pdf>> Acesso em: 17 jun. 2013.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**: New Series, Washington, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, Dec. 1968. Disponível em: <https://www.geo.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2013.

HENDEE, J. C.; DAWSON, C. P. **Wilderness management**: stewardships and protection of resources and values. 93th. ed. Ogden: Fulcrum Publishing, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Programa de turismo nos parques**. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/revistafinal.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2013.

INSTITUTO SERRA DO JAPI. **O patrimônio natural Serra do Japi**: riscos e ações para a preservação. Jundiaí: Literarte, 1998.

INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE (IUCN). **Guidelines for protected area management categories**. Gland, 1994. (Part II).

INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE (IUCN). The Bali Declaration. In: McNEELY, J. A.; KENTON, R. (Ed.). **National parks, conservation and development**: the role of protected areas in sustaining society. Washington: IUCN/ Smithsonian Institution Press, 1984. p. 37-52.

INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE (IUCN). **World Conservation Strategy**. Gland, 1980.

IRVING, M. Ecoturismo em áreas protegidas: da natureza ao fenômeno social. In: COSTA, Nadja M. C.; NEIMAN, Z. COSTA, V. C. P. (Org.). **Pelas trilhas do ecoturismo**. São Carlos, SP: Rima, 2009. p.1-14.

IRVING, M. Refletindo sobre o ecoturismo em áreas protegidas: tendências no contexto brasileiro. In: IRVING, M. A.; AZEVEDO, J. (Org.) **Turismo**: o desafio da sustentabilidade. São Paulo: Futura, 2002. p. 56-65.

JESUS, F. Plano de uso público: necessidade de atualização no planejamento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza, 2002. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2002. p. 844.

JESUS, N.; CAVALHEIRO, F. Aspectos antrópicos, legais e conservacionistas na Serra do Japi. In: SANTOS, J. E. et al. **Faces da polissemia da paisagem: ecologia, planejamento e percepção**. 2. ed. São Carlos: RIMA, 2004. v. II, p. 813-830.

JUNDIAÍ (Município). **Decreto nº. 13.196, de 30 de dezembro de 1992**. Regulamenta a Reserva Biológica Municipal de Jundiaí. Disponível em: <https://cidade.jundiai.sp.gov.br/PMJSITE/portal.nsf/V03.02/smpm_legislacao_ambiental?OpenDocument>. Acesso em: 25 jul. 2013.

JUNDIAÍ (Município). **Índios e africanos na Jundiaí colonial**. Jundiaí: Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente 2002. v. 3 . (Série Memórias).

JUNDIAÍ (Município). **Lei Complementar nº. 417, de 29 de dezembro de 2004**. Institui o Sistema de Proteção do Território de Gestão da Serra do Japi. Disponível em: <https://cidade.jundiai.sp.gov.br/PMJSITE/portal.nsf/V03.02/smpm_legislacao_ambiental?OpenDocument>. Acesso em: 22 jul. 2013.

JUNDIAÍ (Município). **Lei nº. 1.576, de 31 de janeiro de 1969**. Estabelece o Plano Diretor Físico - Territorial do município de Jundiaí. Disponível em: <<https://www2.camarajundiai.sp.gov.br:81/camver/LEIMUN/1977/02243.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

JUNDIAÍ (Município). **Lei nº. 3.672, de 10 de janeiro de 1991**. Cria a Reserva Biológica Municipal de Jundiaí. Disponível em: <https://cidade.jundiai.sp.gov.br/PMJSITE/portal.nsf/V03.02/smpm_legislacao_ambiental?OpenDocument>. Acesso em: 25 jul. 2013.

KINKER, S. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais**. Campinas: Papirus, 2002.

KITAMURA, P. C. **Desenvolvimento sustentável: uma abordagem para as questões ambientais da Amazônia**. 1994. 298 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

KRAMER, R.; LANGHOLZ, J.; SALAFSKY, N. O papel do setor privado no estabelecimento e manejo de áreas protegidas. In: TERBORGH, J. et al. **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da UFPR, Fundação O Boticário, 2002. p. 363-380.

LAPAGE, W. F. America`s self Funding Park System: the new hamphshire model. In: MUNASINGUE, M.; McNEELY, J. (Ed.). **Protected area economics and policy**:

linking conservation and sustainable development. Washington: The World Bank/IUCN. 1994. p. 117-120. Disponível em: <<https://www-wds.worldbank.org>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

LEITE, E. C. As áreas protegidas e a conservação na Serra do Japi. In: VASCONCELLOS-NETO, J; POLLI, P. P.; DIAS, A. M. (Org.). **Novos olhares, novos saberes sobre a Serra do Japi: ecos de sua biodiversidade**. Curitiba: CRV, 2012. p. 23-38.

LEUZINGER, M. D. Uso público em unidades de conservação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL, 9., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: PUC - Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente, 2012. Disponível em: <<https://www.nima.puc-rio>>. Acesso em: 30 maio 2013.

LOBATO, D. et al. (Ed.). **Estratégia de empresas**. 2 ed. São Paulo: FGV, 2003.

MAcKINNON, J. et al. **Managing protected areas in the Tropics**. Switzerland: IUCN, 1986.

MATTOS, E. C. A. **Dinâmica espaço-temporal do uso e ocupação das terras na região de entorno à área urbana de Jundiaí/SP: implicações futuras na Reserva Biológica da Serra do Japi**. 2006. 176 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

MATTOS, P. T. L. A formação do estado regulador. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-28, Nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=01013300&lng=en&nrm=is>. Acesso em: 18 abr. 2013.

McCORMIK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

McKEAN, M.; OSTROM, E. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado?. In: DIEGUES, A.; MOREIRA, A. (Org.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Universidade de São Paulo - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001, p. 79-96.

McNEELY, J. A.; MILLER, K. **National parks, conservation and development: the role of protected areas in sustaining society**. Washington: Ruth W. Spiegel/IUCN, 1994.

MEDAUAR, O. (Org.). **Coletânea de legislação ambiental**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2013.

MIRANDA, J. R. **Serra do Japi: uma testemunha da história da terra**. Campinas: Komedi, 2009.

MORELLATO, L. P. C. (Org.). **História natural da Serra do Japi: ecologia e preservação de uma área florestal no Sudeste do Brasil**. Campinas: UNICAMP/FAPESP, 1992.

MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. 2. ed. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2001.

MUELLER-ROCKTAESCHEL, B. M. M. **Terceirização em áreas protegidas: estímulo ao ecoturismo no Brasil**. São Paulo: Senac, 2006.

NEIMAN, Z.; RABINOVICI, A. Trilhas na natureza e sensibilização ambiental. In: COSTA, N. M. C.; NEIMAN, Z.; COSTA, V. C. P. (Org.). **Pelas trilhas do ecoturismo**. São Carlos: Rima, 2008. p. 73-86.

NUEVA concesión para servicios turísticos en em Parque Nacional Los Glaciares. Disponível em: <<http://www.lu23.com.ar/noticias/locales/7950-nueva-concesion-para-servicios-turisticos-en-el-parque-nacional-los-glaciares>> Acesso em: 02 jul. 2014.

OLIVEIRA, R. R. **Conceitos de regulação em saúde no Brasil**. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<https://www.onu.org.br/documentos>>. Acesso em: 10 maio 2012.

OSTROM, E. How types of goods and property rights jointly affect collective action. **Journal of Theoretical Politics**, London, v. 15, n. 3, p. 239-270, 2003. Disponível em: <https://www.indiana.edu/~workshop/reprints/R03_14.pdf>. Acesso em: 15 jun.2013.

OXFORD. **Dicionário Oxford Escolar Português/Inglês – Inglês/Português para estudantes brasileiros**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

PORTER, M. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1986.

PREFEITURA do município de Jundiaí. Disponível em:
<<https://deolhonodinheiropublico.jundiai.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

PREFEITURA do município de Jundiaí. Disponível em:
<<https://www.jundiai.sp.gov.br>> . Acesso em: 12 jan. 2013.

PROJETO nossa serra. Disponível em: <<https://www2.jundiai.sp.gov.br/projeto-nossa-serra>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

RESERVA Bosque Nuboso Santa Helena. Disponível em:
<<http://www.reservasantaelena.org>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

REVISTA Parques. Disponível em: <<http://revistaparques.org/2013-2/articulos/concesiones/>> Acesso em: 02 jul. 2014.

RODRIGUES, C. G. de O. **O uso do público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. 2009. 358 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº. 43.284, de 3 de julho de 1998**. Regulamenta as Áreas de Proteção Ambiental de Jundiaí e Cabreúva. Disponível em: <https://cidade.jundiai.sp.gov.br/PMJSITE/portal.nsf/V03.02/smpm_legislacao_ambiental?OpenDocument>. Acesso em: 25 jul. 2013.

SCARABELLO FILHO, S. **Além dos conflitos a participação pública na construção do cenário futuro**. Estudo de caso: áreas da Serra do Japi – Jundiaí/SP. 2003. 371 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

SCHAIK, C. et al. Fazendo os parques funcionarem: passado, presente e future. In: TERBORGH, J. et al. **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora da UFPR, Fundação O Boticário, 2002. p. 501-514.

SCHAIK, C.; RIJKSEN, H. Projetos integrados de Conservação e Desenvolvimento: problemas e potenciais. In: TERBORGH, J. et al. **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da UFPR, Fundação O Boticário, 2002. p. 37-51.

SCHLAGER, E.; OSTROM, E. Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. **Land economics**, Madison, v. 68, n. 3, p. 249-262, Aug. 1992.

Disponível em:

<<https://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/Readings/OstromSchlager.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

SCHUMACHER, E. F. **O negócio é ser pequeno: um estudo de economia que leva em conta as pessoas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

SEABRA, G. **Ecos do turismo: o turismo ecológico em áreas protegidas**. Campinas: Papyrus, 2001.

SOUTO, M. J. V. **Desestatização, privatização, concessões e terceirizações**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SWIOKLO, M. T. Legislação Florestal: evolução e avaliação. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO 6., 1990, Campos do Jordão. **Trabalhos convidados...** Campos do Jordão: Sociedade Brasileira de Silvicultura, Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 1990. p. 53-58.

TAKAHASHI, L. Uso público em unidades de conservação. **Cadernos de Conservação**, Curitiba, n. 2, ano 2, p. 6- 24, out. 2004.

TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da UFPR, Fundação O Boticário, 2002.

TRAVKINA, M. Y. **Regulated tourism and recreation in national parks of Russia**.

Moscú: BCC Press, 2002. Disponível em:

<<https://www.biodiversity.ru/eng/publications/books.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Guia para elaboração de referências: de acordo com NBR 6023/2002**. Disponível em: <<http://www.bco.ufscar.br/servicos/normalizacao-de-trabalho>>. Acesso em: 17 de maio 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Guia para padronização de citações:** de acordo com NBR 10520/2002. Disponível em: <<https://http://www.bco.ufscar.br/servicos/normalizacao-de-trabalho>>. Acesso em: 17 de maio 2013.

WYMAN, M. et al. Best practices for tourism concessions in protected areas: a review of the field. **Forests**, Basel, v. 2, p. 913-928, Oct./Nov. 2011. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/journal/forests>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

ANEXOS