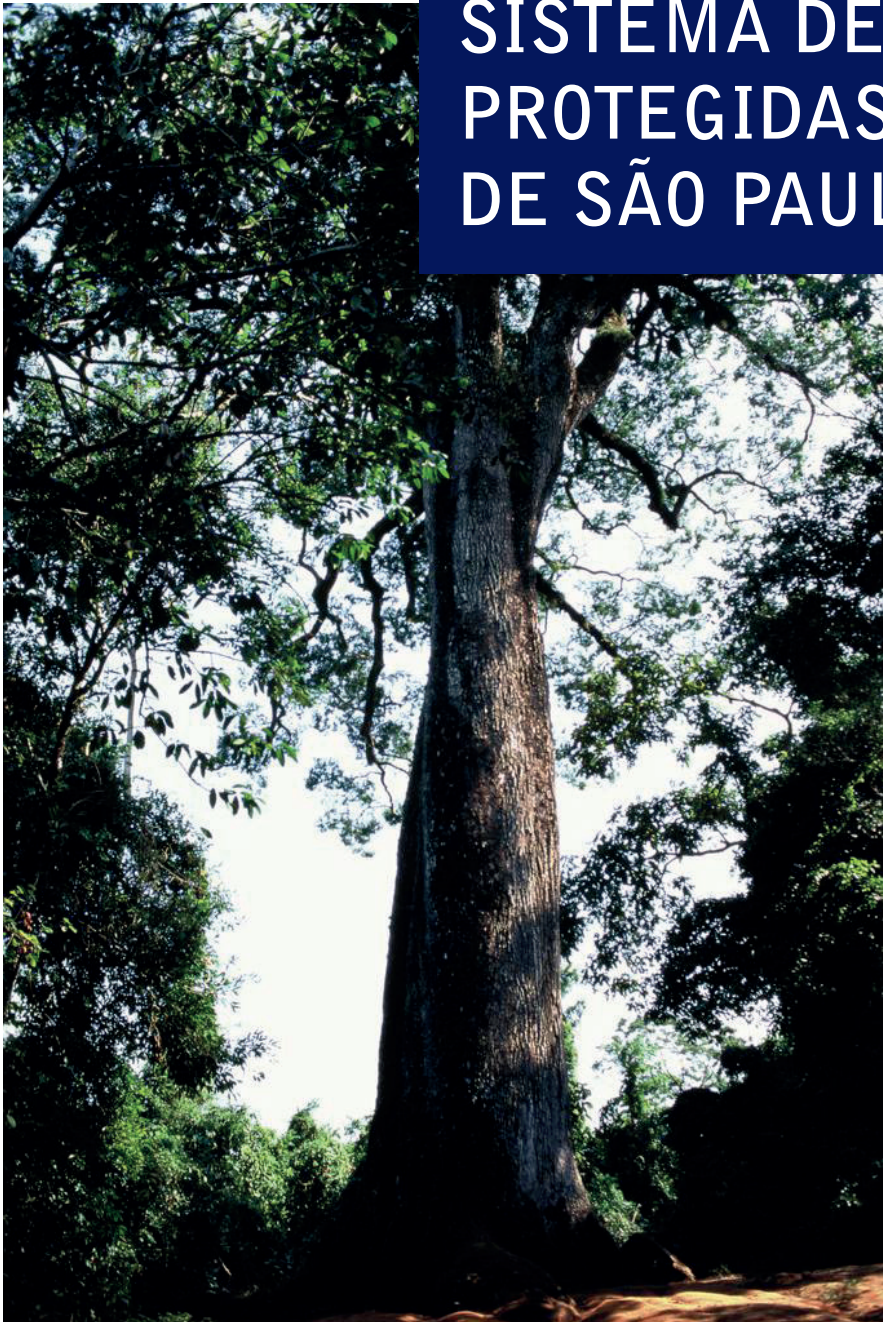


**DIAGNÓSTICO DA
DESESTRUTURAÇÃO DA
PESQUISA CIENTÍFICA
AMBIENTAL E DO
SISTEMA DE ÁREAS
PROTEGIDAS NO ESTADO
DE SÃO PAULO, BRASIL**



**ASSOCIAÇÃO DOS PESQUISADORES CIENTÍFICOS
DO ESTADO DE SÃO PAULO - APqC**

Autores

Felipe Augusto Zanusso Souza

Helena Dutra Lutgens

Gláucia Cortez Ramos de Paula

Rosângela Célia Ribeiro de Oliveira

João del Giudice-Neto

Frederico Alexandre Roccia Dal Pozzo Arzolla

Foto da capa: Jequitibá-rosa *Cariniana legalis* (Mart.) Kuntze
Árvore símbolo do Estado de São Paulo
Parque Estadual de Vassununga, Santa Rita do Passa Quatro, SP
Foto: Fausto Pires de Campos
Arquivo Instituto Florestal

FICHA CATALOGRÁFICA

Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo-APqC
Diagnóstico da desestruturação da Pesquisa Científica Ambiental e do Sistema de
Áreas Protegidas do Estado de São Paulo, Brasil/ Felipe Augusto Zanusso Souza. II Helena
Dutra Lutgens/ e outros/ São Paulo, Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São
Paulo-APqC, 2022.

92p.:il. color.,

Bibliografia

Texto de vários autores

Disponível também em: <http://portal.apqc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/diagnostico-da-desestruturacao-da-pesquisa-cientifica-ambiental-e-do-sistema-de-areas-protegidas-no-estado-de-sao-paulo-brasil.pdf>

ISBN 978-65-999926-0-5

1. Retrocesso ambiental. 2. Áreas Especialmente Protegidas. 3. Unidades de Conservação. 4. Instituto de Pesquisa I. Souza, Felipe Augusto Zanusso. II. Dutra-Lutgens, Helena. III. Paula, Gláucia Cortez Ramos de. IV. Oliveira, Rosângela Célia Ribeiro de. V. Giudice-Neto, João del. VI. Arzolla, Frederico Alexandre Roccia Dal Pozzo.

CDU: 630*54



**ASSOCIAÇÃO DOS PESQUISADORES
CIENTÍFICOS DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

Diretoria Executiva – Biênio 2022 – 2023

Patrícia Bianca Clissa - Presidente
Adolorata Colariccio – 1ª Vice-Presidente
Helena Dutra Lutgens – 2ª Vice-Presidente
Roseli Buzanelli Torres – 1ª Secretária
Renato Barboza – 2º Secretário
Sérgio Alves Torquato – 1º Tesoureiro
Ana Victoria Vieira Martins Monteiro – 2ª Tesoureira

Conselho Deliberativo

Titulares

Joaquim Adelino de Azevedo Filho
Percy Vieira Correa
Roberta Morozetti Blanco
Rosângela Célia Ribeiro de Oliveira
Tereza Losada Valle

Suplentes

Gláucia Cortez Ramos de Paula
João Del Giudice Neto
Maria Teresa Vilela Nogueira Abdo

Assessoria Jurídica
Helena Goldman

Assessoria de Comunicação
Bruno Ribeiro dos Santos

Secretaria
Domenica Ribeiro

Editoração
Cristina Fanhani Meira

Endereço
Rua Teófilo Braga no 489, Sala 8 – Jardim Nossa Senhora Auxiliadora
CEP 13075-390 – Campinas – SP

Telefone
(19) 41415175

Atendimento
secretaria@apqc.org.br

Site
<https://www.apqc.org.br/>

Sobre a APqC

Esta obra que você tem em mãos foi realizada por iniciativa da Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo (APqC) e constitui um quadro bastante ilustrativo de como pensa e atua a entidade, principalmente quando o assunto é a pesquisa ambiental e a conservação de áreas protegidas.

A APqC, fundada em 2 de agosto de 1977, é uma associação sem fins lucrativos que se dedica à defesa dos institutos públicos de pesquisa e seus servidores. De certa forma, a entidade é uma espécie de porta-voz dos pesquisadores paulistas.

Há mais de 40 anos, várias gerações de cientistas têm encontrado na APqC respaldo para lutar não apenas pelos interesses de sua categoria, mas também para que as pesquisas desenvolvidas dentro dos institutos possam chegar à sociedade de forma democrática.

A atuação desses profissionais proporciona ao Estado de São Paulo, tanto no campo quanto nas cidades, respostas aos diferentes desafios que se impõem à sociedade paulista, quanto à segurança alimentar, ambiental e de saúde pública.

Os institutos de pesquisa geram desenvolvimento social e econômico, avanços na saúde pública, na agricultura e – como não poderia deixar de ser – nas políticas de proteção ao meio ambiente, e com isto têm contribuído para melhorar a vida das pessoas.

Agradecimentos

Agradecemos a todos os participantes das oficinas de debates para a elaboração de propostas, realizadas em 13 e 22 de junho de 2022, e àqueles que contribuíram para que esse trabalho tivesse repercussão nos fóruns de discussão sobre as políticas públicas de meio ambiente, especialmente a Carlos Alberto Hailer Bocuhy, Marie Madeleine Hutyra Paula Lima e Maria Inez Pagani.

Ainda, notadamente, agradecemos ao Promotor Dr. Jorge Alberto Mamede Masseran, em memória, pela sua combatividade em defesa da conservação da natureza e da pesquisa científica ambiental.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
1 - INTRODUÇÃO	10
A importância do meio ambiente para a sociedade – Meio ambiente dá voto!	11
2 - OBJETIVOS	16
3 - COMO O TRABALHO FOI REALIZADO?.....	17
4 - PROTAGONISMO HISTÓRICO DE SÃO PAULO	21
5 - O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE FLORESTAS..	23
6 - A DIMENSÃO POLÍTICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO	32
7 - DIMENSÃO TÉCNICA-ADMINISTRATIVA.....	50
8 - REFLEXOS E CONSEQUÊNCIAS NAS AÇÕES DE GESTÃO	65
9 - CONCLUSÕES	75
10 - PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES	78
10.1 Proposta 1 – Restabelecimento e fortalecimento da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, com a função de defesa do meio ambiente nos termos constitucionais.....	78
10.1.1 Por que uma Secretaria de Meio Ambiente fortalecida e independente?.....	78
10.1.2 As reivindicações e justificativas	79
10.1.3 Soluções para restaurar o desmonte: como alcançar os objetivos? ...	81
10.1.4 Compromissos e ações dos governantes.....	82
10.2 Proposta 2 - Que sejam recriados os Institutos de Botânica, Florestal e Geológico.....	83
10.2.1 Por que os Institutos de Botânica, Florestal e Geológico devem ser recriados?	83
10.2.2 As reivindicações e justificativas	85
10.2.3 Soluções para a reconstrução: como alcançar esses objetivos?	87
10.2.4 Compromissos e ações	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

APRESENTAÇÃO

No final de 2020, em meio a grave crise de saúde mundial do coronavírus, o Governo do Estado de São Paulo encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei que, sob a justificativa de equilibrar as finanças, propunha extinguir vários órgãos públicos. Dentre esses, o Instituto Florestal, instituição de pesquisa com mais de 130 anos, responsável principal pelas pesquisas sobre a conservação e o manejo das unidades de conservação e áreas protegidas, últimos refúgios da biodiversidade paulista.

Na prática, entretanto, o projeto de lei causaria a extinção de outros dois institutos, o Instituto Geológico e o Instituto de Botânica. Juntos, os três eram os eixos científicos e técnicos da geração de pesquisa em meio ambiente no Estado de São Paulo.

Entre a incredulidade e a perplexidade, a Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo (APqC), em cumprimento de sua função na defesa da ciência, dos institutos públicos, dos pesquisadores científicos e dos servidores dessas instituições, buscou incessantemente apoios a fim de que as extinções não acontecessem.

Ao fim, o projeto foi aprovado e os institutos deixaram de existir. Com tristeza, mas com disposição e resiliência, a APqC se aprofundou nas razões e motivos que levaram às extinções. Não apenas para a compreensão, mas para buscar novos rumos para os institutos públicos. Nesse esforço, convergiram pesquisadores, servidores, ambientalistas, políticos, movimentos sociais, profissionais e população sensibilizados. É nesse contexto, de reflexão e de luta, que surge este livro.

A obra mostra como os arranjos institucionais que se sobrepuseram aos aspectos técnico-científicos levaram à situação atual, em que a pesquisa e a conservação do meio ambiente paulista estão em evidente processo de retrocesso.

Na medida em que aponta caminhos viáveis para o futuro, o livro é fundamental para todos que estão inerentemente ligados à questão ambiental, como os formuladores de políticas públicas do executivo e legislativo, dirigentes, pesquisadores, técnicos e ambientalistas. Mas, também é dirigido aos que se interessam por um ambiente melhor e equilibrado.

A APqC convida à leitura desta análise esclarecedora sobre fatos recentes da história do Estado de São Paulo, que além de diagnosticar, apresenta diretrizes e premissas, com propostas para corrigir os rumos dos retrocessos aqui apontados, e mais do que isso, convida a todos a se juntarem neste esforço.

Boa leitura!

Patrícia Bianca Clissa

Presidente da Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo

1 - INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo novo coronavírus, as mudanças climáticas e suas consequências têm alertado a sociedade sobre a importância da relação entre conservação da natureza e qualidade de vida no planeta. Os índices alarmantes de desmatamento no Brasil, a ameaça aos povos indígenas e os retrocessos na área de pesquisa e desenvolvimento têm afetado diretamente os brasileiros.

Como resposta a essa situação, a população tem se demonstrado cada vez mais preocupada com as questões ambientais. Estudos têm evidenciado que tanto a consciência ambiental como o desejo de estar mais próximo à natureza tem aumentado no brasileiro.

A importância das áreas protegidas, da ciência, dos serviços ecossistêmicos têm sido cada vez mais destacados pela população, em especial diante da chamada era do Antropoceno, onde as ações humanas interferem com maior intensidade nos fatores físicos, bióticos e socioeconômicos do planeta.

Portanto, diante do maior reconhecimento da sociedade sobre a importância do meio ambiente, é fundamental que as estruturas políticas dos poderes Executivo e Legislativo reconheçam e tenham esse tema como central e transversal nas ações de governo. Não há mais espaço para considerar que a questão ambiental não é relevante ou não atrai votos para os candidatos.

Em outubro de 2022 foram realizadas as eleições para representantes do Executivo e Legislativo nas esferas estadual e federal. É uma ótima oportunidade para que os representantes eleitos do Executivo e Legislativo assumam compromissos que dialoguem com os anseios da sociedade em garantir um meio ambiente equilibrado. É fundamental que as pautas da pesquisa ambiental e conservação da natureza no Estado de

São Paulo sejam apresentadas e incorporadas por estes representantes. Afinal, serão as estruturas do estado democrático de direito, aliadas à participação e controle social, que permitirão alcançarmos melhores índices de qualidade ambiental.

O Brasil e, especificamente, o Estado de São Paulo cumprem papel fundamental nessa missão, ao atuar como protagonistas para promover um futuro mais sustentável.

Nesse sentido, a Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo (APqC) apresenta esse diagnóstico sobre a situação das unidades de conservação paulistas a partir da implantação do Sistema Estadual de Florestas I (Sieflor I), bem como das demais áreas protegidas e unidades de conservação; e da pesquisa científica na área ambiental após a extinção do Instituto Florestal e a fusão dos Institutos de Botânica e Geológico.

O documento contém propostas e recomendações cujo objetivo é pautar esses temas para o fortalecimento dos Institutos de Pesquisa, a conservação da sociobiodiversidade e o desenvolvimento sustentável.

As propostas foram consolidadas a partir de oficinas participativas que reuniram representantes dos pesquisadores científicos, funcionários e sociedade. Considerando a atuação da APqC, as discussões tiveram como premissa os seguintes aspectos:

- Que seja restabelecida a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, com a função de defesa do meio ambiente nos termos constitucionais;
- Que se restabeleça a identidade dos Institutos de Botânica, Florestal e Geológico;
- Que o manejo das áreas especialmente protegidas seja realizado por órgão de Estado e que as ações de gestão sejam vinculadas a critérios técnico-científicos.

A importância do meio ambiente para a sociedade – Meio ambiente dá voto!

Meio ambiente não dá voto! Foi com essa narrativa que as questões ambientais foram tratadas por diversos políticos em eleições anteriores no Brasil. No entanto, de acordo com pesquisas de opinião publicadas nas últimas décadas, essa não é mais uma realidade. A questão ambiental tem sido considerada um tema importante na perspectiva dos brasileiros e, portanto, deve ser uma das pautas e prioridades de políticos que pretendem estar alinhados com os anseios da sociedade. A seguir apresentamos os resultados de pesquisas que delimitam o que a população pensa sobre meio ambiente no país.

Desde 2006, em pesquisa realizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em parceria com o Instituto de Estudos da Religião (Iser) e WWF Brasil, foi identificado que a conscientização do brasileiro em relação ao Meio Ambiente aumentara 30% nos 15 anos anteriores¹. E esse aumento ocorria de modo bastante semelhante entre as regiões e grupos populacionais do país.

Esse estudo mostrou também aumento no número de brasileiros que não consideravam exagerada a preocupação com o meio ambiente (42% em 1997; 46% em 2001 e 49% em 2006). No entanto, de acordo com a pesquisa, o aumento da consciência ainda não era acompanhado de uma ampliação considerável nas atitudes e comportamentos pró-meio ambiente, sendo que o perfil do cidadão mais preocupado com o tema ainda era o de alta escolaridade, de alta renda e morador de centros urbanos.

Decorridos 12 anos desse levantamento, em 2018 uma pesquisa do IBOPE Inteligência encomendada pelo WWF-Brasil sobre o que o brasileiro pensa sobre as áreas protegidas e o meio ambiente revelou que a maioria da população valoriza o meio ambiente, quer estar cada vez mais perto da natureza e considera que cuidar do verde é uma responsabilidade também do cidadão².

Segundo a pesquisa, em 2018, nove entre dez brasileiros acreditam que a natureza não está sendo protegida de forma adequada. A pesquisa também mostrou um aumento significativo do percentual de entrevistados que atribuem aos cidadãos a responsabilidade por cuidar das unidades de conservação/áreas protegidas (parques, reservas, florestas nacionais). Em 2018, o número de brasileiros que pensam também ser atribuição dos cidadãos cuidar dessas áreas cresceu 20 pontos percentuais em comparação com 2014, saltando de 46% para 66%. No entanto, o governo seguia como o principal responsável por essa tarefa, com 72% de citações. As ONGs apareceram em 3º lugar, com 23% dos brasileiros afirmando acreditar que as organizações civis devem atuar para defender a causa ambiental.

Os participantes também reconheceram os benefícios (serviços ambientais) que as áreas protegidas geram para a sociedade, apontando a melhoria da qualidade do ar (51%), a proteção de nascentes e rios (45%) e a proteção da diversidade de animais e plantas (44%) como principais vantagens. Lazer (31%), geração de renda para a população local (26%) e fornecimento de madeira (8%) também foram vistos com bons olhos.

A valorização de lugares que tenham paisagens naturais ao viajar, na

1 A pesquisa, que integrava uma série histórica (1992, 1997, 2001) foi realizada com o objetivo de monitorar o crescimento da consciência ambiental no país e de acompanhar as oscilações de opinião sobre temas-chave da agenda ambiental.

2 Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?67242/Pesquisa-WWF-Brasil-e-Ibope-Brasileiro-quer-ficar-mais-perto-da-natureza-mas-acha-que-ela-no-est-endo-protegida>

pesquisa de 2018, subiu 20 pontos percentuais para o total da amostra, se comparado à rodada anterior da pesquisa. Em 2018, mais da metade da população permaneceu insatisfeita com as áreas verdes que possuem em suas cidades, embora costumassem realizar atividades junto à natureza (52%).

Corroborando essa tendência, mais recentemente, em pesquisa divulgada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em novembro de 2020, foi identificado que 98% da população se preocupa com o meio ambiente, em particular com a questão da Amazônia.

Essa pesquisa indicou que seis em cada dez entrevistados afirmaram que as queimadas são a maior ameaça ambiental no Brasil, sendo que 77% acreditam que o país deveria destinar mais áreas para proteção ambiental. Em termos de responsabilidades, o desempenho do poder público é visto de forma negativa pelos brasileiros, que rejeitam majoritariamente a atuação da União (35% entre ruim e péssima) e do Congresso Nacional (40%). A atuação de fazendeiros e pecuaristas é ainda mais impopular (42%). Na outra perspectiva, índios, ribeirinhos e quilombolas são bem avaliados pela população, com 58% de bom/ótimo, seguidos por ONGs ambientalistas (47%) e universidade e acadêmicos (39%)^{3,4}.

Em outra pesquisa publicada em fevereiro de 2021⁵, verificou-se que, para 77% dos brasileiros, proteger o meio ambiente é mais importante, ainda que isso signifique menos crescimento econômico. Segundo os dados apresentados, é praticamente unânime para os brasileiros que o aquecimento global está acontecendo (92%) e que já prejudica – e muito – a atual geração (72%). Outro aspecto levantado foi a percepção da relação entre queimadas e clima por quase todos os brasileiros: 90% concordam que as queimadas na Amazônia são uma ameaça para o clima e o meio ambiente do planeta e 92% acreditam que elas prejudicam a qualidade de vida da população.

3 Disponível em: <https://climainfo.org.br/2020/11/04/pesquisa-98-dos-brasileiros-se-dizem-preocupados-com-meio-ambiente/#:~:text=Justi%C3%A7a%20Clim%C3%A1tica-,Pesquisa%3A%2098%25%20dos%20brasileiros%20se%20dizem%20preocupados%20com%20meio%20ambiente,do%20meio%20ambiente%20%C3%A9%20preocupante.>

4 Essa pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) também identificou que: 78% dos brasileiros sentem alto grau de orgulho em relação à Amazônia; 50% dos brasileiros se dizem afetados por algum problema ambiental, índice que chega a 57% entre os moradores dos estados que compõem a Amazônia Legal; 60% consideram as queimadas/incêndios florestais a maior ameaça ao meio ambiente no país; 59% das pessoas afirmam saber o que é desenvolvimento sustentável, mas, destas, apenas 55% (28% do total de entrevistados) sabem tratar-se da preocupação, ao mesmo tempo, com o meio ambiente, com a sociedade em geral e com a geração de emprego e renda no país; 77% acreditam que o Brasil deveria destinar mais áreas para a preservação do meio ambiente; 83% dizem que a preservação da floresta é muito importante para o crescimento do país, pois o desenvolvimento nacional depende do meio ambiente protegido.

5 Realizada pelo IBOPE Inteligência e encomendada pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade – ITS Rio em parceria com o Programa de Comunicação de Mudança Climática da Universidade de Yale (Yale Program on Climate Change Communication) com brasileiros de todas as regiões, classes e níveis de escolaridade, refletindo o perfil da população brasileira acima dos 18 anos. Disponível em: <https://www.percepcaoclimatica.com.br/>

Especificamente na capital paulista, a pesquisa “Viver em São Paulo: Meio Ambiente”⁶ publicada em 2021, indicou que 80% dos entrevistados consideram a questão do aquecimento global ou mudanças climáticas muito importante e 62% declaram ter muita preocupação com o tema. O levantamento também mostrou que 81% concordam totalmente ou em parte que o Brasil está perdendo credibilidade internacional por sua atuação em relação às mudanças climáticas e com o aquecimento global. Ainda, 61% concordam totalmente ou em parte que os seus hábitos de consumo estão relacionados com o desmatamento.

Dentre os nove itens avaliados na pesquisa, poluição do ar, dos rios e as enchentes foram reconhecidos como os principais problemas ambientais da cidade, sendo mencionados por 59%, 54% e 43% das pessoas, respectivamente. Ademais, 72% acreditam que os problemas ambientais de São Paulo são causados pelas ações humanas.

Para a maioria da população paulistana, as três esferas do governo têm muita responsabilidade na busca por soluções para os problemas ambientais da cidade. Noventa e um por cento (91%) concordam totalmente ou em parte que é necessário articular as políticas municipais, estaduais e federais para dar conta de enfrentar os desafios ambientais da cidade de São Paulo. Do mesmo modo, 90% concordam totalmente ou em parte que as soluções para os problemas ambientais precisam de integração entre as várias secretarias municipais.

Em relação ao que o brasileiro pensa sobre a ciência, a empresa 3M publicou em 2022 o estudo sobre o Índice do Estado da Ciência (em inglês State of Science Index – SOSI)⁷. Com o objetivo de conhecer as atitudes globais em relação à ciência, o que as pessoas pensam e sentem sobre os diversos temas científicos e seu real impacto no mundo. De acordo com os resultados, quando se trata de informação sobre ciência, a escolha do canal influencia na confiança do brasileiro na ciência: 77% dos brasileiros afirmaram confiar em fatos científicos publicados na mídia tradicional, enquanto 51% confiaram em fatos científicos nas mídias sociais (contra 44% globalmente). Os brasileiros reconheceram que a ciência é indispensável e 87% acreditaram que há consequências negativas com a não valorização da ciência. A pesquisa mostrou ainda que 92% dos ouvidos afirmaram confiar na ciência, e 90% nos cientistas, contra 86% dos ouvidos globalmente. Esses números representaram um aumento de cinco pontos desde a pandemia em 2020, quando ocorreu uma edição adicional do estudo, e maior do que a média global, de 29%.

Outra pesquisa que merece ser mencionada é em relação ao posiciona-

⁶ Realizada pela Rede Nossa São Paulo em parceria com o IPEC – Inteligência em Pesquisa e Consultoria. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/06/ViverEmSP-MeioAmbiente-completa-2021.pdf>

⁷ Foram ouvidas 17 mil pessoas de 17 países das Américas, Europa, Ásia e Oceania. No Brasil, 1.000 pessoas com mais de 18 anos participaram da pesquisa, que foi realizada online e presencialmente entre os meses de setembro e dezembro de 2021. Disponível em: <https://curiosidad.3m.com/blog/pt/o-estado-da-ciencia-no-mundo-2021/>

mento de senadores e deputados federais sobre as questões relacionadas à agenda do clima no Congresso Nacional. O estudo “A agenda do clima no Congresso Nacional: uma pesquisa sobre a percepção dos parlamentares brasileiros”⁸ realizou alguns testes com os parlamentares para compreender as chances de aprovação de um projeto sobre o meio ambiente caso ele fosse proposto pelo Governo Federal ou por algum representante da oposição. Os resultados apontaram que as chances são muito maiores quando a medida é apresentada pelo Executivo. Entre os parlamentares governistas, 60% aprovariam um projeto de lei que propusesse a declaração de emergência climática caso fosse uma iniciativa do Executivo, mas apenas 37% o fariam se a proposta fosse de um partido da oposição.

Os resultados da pesquisa também apontaram para a dissonância entre o discurso e a prática dos parlamentares: embora a maioria (94%) dos parlamentares se diga muito interessada ou interessada nos temas ambientais e da agenda do clima, o Índice Ambientalista dos Congressistas (IAC), composto por duas dimensões – uma sobre a urgência climática e outra sobre os investimentos para fiscalização ambiental – ficou em 0,64, com variações relevantes na comparação entre a base governista (0,46) e a oposição (0,85). O IAC varia de 0 a 1, em que 1 indica o deputado mais preocupado e 0 é o valor conferido ao menos preocupado com os problemas ambientais e climáticos.

Os dados apresentados demonstram a importância que a questão ambiental tem assumido perante a população brasileira e paulista. Nesse sentido, é dever dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo atender aos interesses da sociedade no que se refere às questões ambientais.

8 Iniciativa da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), com apoio do Instituto Clima e Sociedade (iCS) e em parceria com o Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV). A pesquisa está dividida em três grandes blocos: (1) survey, respondida por 17 senadores, 114 deputados federais e 28 assessores diretos; (2) análise de 1.472 discursos de parlamentares sobre temas relacionados à agenda do clima e de votações nominais de 530 deputados em cinco proposições legislativas; (3) três índices. Disponível em <https://www.raps.org.br/biblioteca/a-agenda-do-clima-no-congresso-nacional/?b=19751>

2 - OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho foi analisar as características do arranjo institucional da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo entre 2007 e 2022 e sua influência nas ações governamentais relativas à política pública ambiental.

Os objetivos específicos foram:

- Diagnosticar a situação das unidades de conservação e demais áreas protegidas paulistas;
- Analisar os impactos da extinção do Instituto Florestal e fusão dos Institutos de Botânica e Geológico na pesquisa científica na área ambiental;
- Elaborar propostas e recomendações aos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo no Estado de São Paulo.

3 - COMO O TRABALHO FOI REALIZADO?

Esse diagnóstico foi elaborado a partir de revisão bibliográfica sobre trabalhos relacionados aos temas da conservação da natureza e pesquisa ambiental no Estado de São Paulo. Foram analisados documentos públicos e disponíveis na rede mundial de computadores sobre a gestão de Unidades de Conservação paulistas.

A partir desse levantamento, realizamos uma análise do arranjo institucional que configurou as ações governamentais na Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo entre 2006/7 e 2021. Essas informações permitiram identificar as características do arranjo institucional no período.

Também foram realizadas duas oficinas participativas com representantes da APqC e atores sociais convidados. Essas oficinas tiveram como objetivo elaborar, de forma conjunta, propostas e recomendações a partir das premissas e resultados obtidos no diagnóstico.

O documento foi elaborado a partir de conceitos vinculados ao arranjo institucional e implementação de políticas públicas. A seguir apresentamos uma síntese dos referenciais utilizados.

Para a análise das ações da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, e na perspectiva do fortalecimento das capacidades de implementar políticas públicas, adotamos o conceito dos arranjos institucionais. De acordo com diversos autores, os arranjos são os mecanismos responsáveis por dotar o Estado de capacidades para executar e implementar as políticas públicas propostas (CLEMENT; MOORE; LOCKWOOD, 2016; GOMIDE; PIRES, 2014).

Inicialmente, é importante diferenciarmos nessa discussão o conceito de arranjo institucional de ambiente institucional. Como exemplo para

essa diferenciação, podemos dizer que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação seria o ambiente institucional geral em que os distintos arranjos sejam nos níveis federal, estadual ou municipal vão operar e implementar a política geral conforme suas características.

Portanto, os arranjos institucionais compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem nas relações políticas, sociais e econômicas:

Seriam a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. O conjunto de regras, mecanismos e processos que definem de forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política específica (GOMIDE; PIRES, 2014).

Essa definição está diretamente associada à ideia de implementação da política, compreendendo sua dimensão histórica e o conjunto de decisões e ações desenvolvidas entre o lançamento e a percepção dos resultados alcançados.

Alguns autores têm realizado análises das capacidades estatais de implementar uma política considerando dois componentes principais dos arranjos institucionais: o técnico-administrativo e o político. O Quadro 1 apresenta as características utilizadas para analisar um arranjo institucional:

Quadro 1: Componentes analíticos dos arranjos institucionais.

Aspectos	Características
Técnico-administrativo	Presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; existência e operação de mecanismos de coordenação; estratégias de monitoramento
Político	Existência e formas de interação das burocracias do executivo com agentes do sistema político-representativo; existência e operação efetiva de formas de participação social; atuação de órgãos de controle

Fonte: Gomide e Pires (2014).

A literatura sugere que quanto melhores as capacidades estatais maior a influência nos resultados e nas inovações das ações governamentais. Após analisar alguns estudos de caso no Brasil, Gomide e Pires (2014) concluíram que altas capacidades técnico-administrativas estão associadas a altas taxas de execução; e altas capacidades políticas estão associadas à alta inovação do processo de execução das políticas.

Essas capacidades estão diretamente associadas à estrutura burocrática nos diferentes níveis de responsabilidade das instituições públicas. Ou seja, as relações entre os diferentes níveis de burocracia e os atores externos influenciarão e serão influenciadas pelos implementadores. A seguir apresentamos o Quadro 2, que resume algumas características dos três principais níveis de burocracia.

Quadro 2: Características dos três níveis de burocracia.

Nível da burocracia	Características
Alto escalão	Representada pela elite política, é a que define e dá os contornos da política pública. Seus atores são classificados como os <i>polymakers</i> , ou seja, tomadores de decisão com responsabilidade política. Atuam politicamente, e não apenas tecnicamente, no sentido de escolher as prioridades do chefe do Poder Executivo, considerando interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.
Médio escalão	Está entre a burocracia de alto escalão e a de nível de rua. É uma das menos estudadas. Não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação nem define os serviços que serão ofertados. É responsável por articular as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão. Possui autonomia para gerir soma considerável de recursos para gestão do serviço público sob seu comando, diferentemente da burocracia de nível de rua. Exerce uma função intermediária, coordenando e comandando aqueles que implementam o serviço final, sendo caracterizada por gerentes, diretores, coordenadores, supervisores. Quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes. Permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora.
Nível de rua	Tende a possuir um forte vínculo com a organização, diferentemente da burocracia de alto escalão. Seus atores são responsáveis pela "entrega direta" da política pública e seus serviços associados aos cidadãos. Personificam e materializam a imagem do Estado nas localidades. É por meio deles que a população consegue acessar a administração pública. Diretamente pressionada pelas normas e metas e pelas realidades do dia a dia da rua/dos cidadãos.

Fonte: Lotta, Pires e Oliveira (2014)

Sugere-se, por exemplo, que na ausência de pensamento crítico no alto escalão da burocracia, o nível de autonomia e discricionariedade da burocracia de nível de rua é maior. Ou seja, quando o centro de controle do arranjo institucional de determinada política está fragilizado, o exercício da discricionariedade ganha mais espaço e, portanto, torna-se mais importante entender como os burocratas se comportam e quais os mecanismos utilizados para implementar as ações.

Pesquisadores têm evidenciado que a baixa capacidade, a baixa autonomia e o alto domínio partidário das burocracias resultam em índices mais altos de corrupção na implementação de políticas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). O domínio partidário afeta negativamente a capacidade da burocracia, pois desvia as estruturas de incentivos organizacionais e da coerência corporativa, permitindo a intensificação da corrupção. Nessa linha, uma gestão será mais politizada quanto maior for o número de cargos de confiança cujas nomeações decorram de escolhas por critérios políticos e menor for a proporção de ocupantes desses cargos vinculados às carreiras de seus órgãos (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

4 - PROTAGONISMO HISTÓRICO DE SÃO PAULO

O Estado de São Paulo possui uma importante história na pesquisa ambiental e na conservação das suas florestas. Ainda que com termos e conceitos diferentes dos atuais, desde o final do século XIX foram estabelecidas instituições importantes para atuação na temática.

A criação da Comissão Geográfica e Geológica em 1886 e seus desdobramentos no estabelecimento do Serviço Florestal (depois Instituto Florestal), Instituto Geológico e Instituto de Botânica são, reconhecidamente, marcos da história ambiental brasileira.

Esse importante histórico contribuiu para que, mesmo antes da criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA), em 1986 (cem anos após a criação da CGG), o Estado possuísse um robusto arcabouço legal e institucional para lidar com as questões ambientais. Importante destacar que até então essas temáticas estavam vinculadas à Secretaria da Agricultura e Abastecimento.

A criação do Conselho Estadual de Meio Ambiente e, na sua sequência, da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, foram também marcos estratégicos para a consolidação da implementação das políticas e consolidação de uma posição de vanguarda e pioneirismo estatal na área ambiental.

No entanto, nos mais de 30 anos de existência da SMA, a pasta ambiental tem sofrido com as discontinuidades e retrocessos promovidos por sucessivas gestões descomprometidas com a temática. Por isso, optamos por não fazer uma retrospectiva exaustiva do histórico das instituições de pesquisa desde meados do fim do século XIX.

Nossa análise busca compreender o contexto político em que o estado de São Paulo esteve inserido entre 2006/7 e 2022, e as consequências dessa administração para as políticas públicas na área ambiental.

Nesse período sete governadores administraram o estado, sendo que Geraldo Alckmin governou em duas oportunidades. Desse total, cinco foram filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), um ao extinto Partido da Frente Liberal (PFL) e outro ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). O quadro a seguir detalha os governadores, partidos e períodos de gestão desde 2006/7.

Quadro 3: Relação dos governadores de São Paulo entre 2006 e 2022.

Governador	Período de governo	Partido	Vice
Geraldo Alckmin	6 de março de 2001 até 31 de março de 2006	PSDB	Cláudio Lembo
Cláudio Lembo	31 de março de 2006 até 31 de dezembro de 2006	PFL	nenhum
José Serra	1 de janeiro de 2007 até 2 de abril de 2010	PSDB	Alberto Goldman
Alberto Goldman	2 de abril de 2010 até 31 de dezembro de 2010	PSDB	nenhum
Geraldo Alckmin	1 de janeiro de 2011 até 6 de abril de 2018	PSDB	Márcio França
Márcio França	6 de abril de 2018 até 31 de dezembro de 2018	PSB	nenhum
João Doria	1 de janeiro de 2019 até 1 de abril de 2022	PSDB	Rodrigo Garcia
Rodrigo Garcia	1 de abril de 2022 até 31 de dezembro de 2022	PSDB	nenhum

Fonte: Wikipedia.

A relação dos governadores e partidos permite verificar a supremacia do PSDB no Estado. De acordo com reportagem da Folha de São Paulo, o domínio dos tucanos começou anos antes, em 1995, quando Mário Covas foi empossado em seu primeiro mandato. O partido deixou o poder por alguns meses apenas em duas ocasiões: quando Geraldo Alckmin decidiu concorrer à Presidência em 2006 e 2018⁹.

Essa “continuidade” da legenda no poder executivo estadual, ainda que com governadores de perfis diferentes, permite-nos analisar os arranjos institucionais implementados na política estadual de meio ambiente e as consequências geradas.

A próxima seção apresenta um breve panorama sobre o processo e formação do Sistema Estadual de Florestas. Essa seção tem como objetivo contextualizar o leitor sobre as características dessa legislação e da sua discussão, permitindo compreender a sua implementação a partir de 2007. Em seguida, a próxima seção analisa a dimensão política da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/dominio-tucano-em-sp-encontra-paralelos-em-outros-paises.shtml>

5 - O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE FLORESTAS

Essa seção foi elaborada a partir da tese de Souza (2020), que analisou os volumes do Processo S.M.A. nº 170/2006 – “Assunto: Decreto que cria o Sistema Estadual de Florestas transfere a administração das Unidades de Conservação de proteção integral, Florestas Estaduais, Estações Experimentais, Hortos, Viveiros Florestais e Outras Áreas Naturais Protegidas criados pelo Estado de São Paulo, e dá outras providências. 04/07/2006”.

Importante lembrar que o Sieflor foi concebido na gestão anterior da SMA, sob a coordenação do secretário José Goldemberg. No entanto, devido à sua importância, retomamos a seguir algumas considerações sobre a sua concepção e publicação, destacando as controvérsias identificadas no período.

Desde o início de sua gestão, Goldemberg já anunciava o interesse em modificar a administração das UCs. Segundo ele, em entrevista para o jornal O Estado de São Paulo, em 27 de dezembro de 2002, a Fundação Florestal e Instituto Florestal “deverão ser unificados, provavelmente em uma Fundação para a Biodiversidade, que será responsável pelas 86 Unidades de Conservação estaduais” (JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO, 2002).

Seu período à frente da SMA foi marcado por diversos conflitos sobre essa situação. Souza (2020) destaca alguns desses momentos, como observamos a seguir:

Em meio a essas iniciativas de modernização da gestão das Unidades de Conservação paulistas, discutia-se também a reformulação das instituições. Em meados de julho 2003, com a demissão do diretor geral do Instituto Flo-

restal, a fusão ganhava forma com a proposta de nomear a então diretora executiva da Fundação Florestal também como diretora do Instituto. Para Nogueira-Neto (2010), essa indicação seria importante para iniciar a unificação de ambas as instituições, porém, o estatuto da Fundação Florestal não permitiria tal prática.

Dessa forma, o secretário Goldemberg confirmou Maria Cecília Wey de Brito, que atuara na coordenação do Programa Estadual para a Conservação da Biodiversidade (Probio)/SP na década de 1990, como diretora do Instituto Florestal:

Tenho muito receio de que a Ciça não agüente as fortes pressões internas do Florestal. Aliás, ela está muito preocupada. Que Deus a ajude. Para os meus objetivos de salvar fragmentos florestais sobreviventes, a nomeação da Ciça vai ser muito importante (NOGUEIRA-NETO, 2010).

Mesmo com a tentativa de estabilizar as relações entre as instituições, em março de 2004 os conflitos com a venda de madeiras e resinas continuaram. Dessa vez, a crise era pelo fato de o Instituto Florestal ter assumido a venda e comercialização dos produtos, deixando a Fundação sem recursos. Essa foi uma estratégia para acabar com os constantes atrasos ou mesmo falta do repasse de recursos pela Fundação Florestal:

Contudo, foi quase o fim da Fundação. Ela somente tem recursos para este ano. Fiquei muito tempo conversando com a Antônia sobre o que fazer para manter viva a Fundação. Esta terá que ter objetivos que não conflitem com outros órgãos. O Parque Estadual de Intervales ficará na Fundação, pois faz parte do seu patrimônio. Sugiro passar à Fundação pelo menos parte das APAs (Áreas de Proteção Ambiental). Se passarem todas, poderá haver forte oposição a isso, pois os funcionários (são agora – 2004 – apenas 6 ao todo!!!) não vão querer se mudar para o bairro da Cantareira. Além de APAs, podemos ampliar o Projeto das ARIEs (Áreas de Relevante Interesse Ecológico). É possível buscar, para isso, recursos na Fapesp (Pesquisa) e no Pnud (das Nações Unidas). Preciso ter uma conversa ampla com o secretário José Goldemberg, do Meio Ambiente (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 668).

Segundo o presidente da Fundação Florestal da época, essa crise teve reflexos em seus funcionários que estavam

[...] muito preocupados com o possível fim da Fundação no ano próximo [...]. Havia na atmosfera do auditório um boato sobre a não continuação da Fundação no próximo ano. Disse-lhes que não havia conversado sobre isso com o secretário, mas a meu ver era necessário procurar novas linhas de trabalho para a Fundação. Isso mostraria a necessidade da Fundação prosseguir. Receio que a Fundação acabe num conflito desastroso. Isso me aborrece muito (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 668).

Essa preocupação motivou Dr. Paulo Nogueira Neto, notável ambientalista e presidente da Fundação Florestal à época, a articular iniciativas de propostas de novas orientações para a Fundação, entre elas propor “novas Áreas de Relevante Interesse Ecológico” e a salvar da destruição preciosos fragmentos de áreas naturais.

Decorridos dois anos dessa iniciativa, e após poucos avanços, em abril de 2006, o assunto da fusão entre Fundação e o Instituto Florestal voltou aos diários do ambientalista:

Aconselhei ao secretário fazer a reforma projetada, fundindo-a. Salientei a importância que terá a chefia executiva da Fundação, ao ficar com a Maria Cecília (Ciça). Quanto à oposição que ela terá no Instituto Florestal, referente à fusão das duas entidades, disse-lhe que isso seria natural por parte de alguns técnicos, mas que na minha opinião isso não teria maior importância. A Maria Cecília (Ciça), Bióloga, já sofreu essa oposição quando passou a dirigir o Instituto Florestal, mas ela superou essa oposição e o mesmo ocorrerá agora na Fundação (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 669).

No entanto, em julho daquele ano, a proposta de síntese havia se alterado para transferência das Unidades de Conservação do Instituto para a Fundação, o que gerava uma oposição à então diretora: “A Ciça está travando uma luta decisiva, com meu apoio, para criar uma nova estrutura para as Unidades de Conservação do Estado. Ela quer a minha ajuda” (NOGUEIRA-NETO, 2010).

Segundo Nogueira-Neto (2010), havia um grupo grande, no Instituto Florestal, que era contrário à transferência das unidades, alegando que “não foram suficientemente ou nada ouvidos, embora não sejam

contrários a uma reorganização geral” (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 670).

Por outro lado, o Conselho da Fundação Florestal, presidido pelo Dr. Paulo, aprovou uma carta de apoio à criação do Sistema Estadual de Florestas. Na visão do presidente da Fundação esse processo deveria ocorrer em duas etapas:

Uma, agora, criando uma união, mas sem fusão. Outra, no próximo Governo, que começa em janeiro, que seria o envio de um Projeto de Lei à Assembleia Legislativa Estadual, reformulando ambas instituições e unindo-as de maneira mais estreita. Nessa etapa, todos poderiam fazer sugestões e debater suas restrições. A reforma agora proposta é limitada, sendo necessária uma nova lei para resolver a situação. Ao que parece o grupo de oposição, no Instituto Florestal, aceita esse ponto de vista, segundo conversei em Florianópolis, há dias, com o Mauro Victor (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 670).

A primeira versão do Decreto

A primeira versão do Decreto que transferia a gestão das áreas para a Fundação Florestal, e que consta no processo, incluía Unidades de Conservação de proteção integral e outras áreas especialmente protegidas administradas pelo IF, como as Florestas Estaduais, Estações Experimentais, Hortos, Viveiros e outras de posse ou domínio público (exceto as APAs). Ou seja, transferia áreas tanto da DRPE (Divisão de Reservas e Parques Estaduais) como da Divisão de Florestas e Estações Experimentais (DFEE), divisões com *status* de diretorias no organograma, do Instituto Florestal para a Fundação Florestal embora as análises anteriores realizadas por estudos organizacionais tenham sido referentes apenas à DRPE. A estrutura inicial prevista para o Siefloor incluía um mecanismo consultivo (através do Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema), um órgão central (Secretaria Estadual de Meio Ambiente) e dois órgãos executores da proposta, o Instituto Florestal e a Fundação Florestal.

A principal modificação da proposta de Decreto, como destacamos anteriormente, era que a Fundação Florestal passava a ser o órgão responsável pela implantação de florestas para fins conservacionistas, técnico-científicos, e econômicos das áreas integrantes do Siefloor, tendo como atribuição principal: “Executar ações para a conservação, manutenção, proteção e fiscalização das áreas protegidas, em articulação com a PGE e demais órgãos de fiscalização e licenciamento” (SÃO PAULO, 2006).

O Instituto Florestal passava a ser o órgão gestor da pesquisa científica do Sieflor, tendo como atribuição “a produção e a disseminação do conhecimento afeto à gestão das áreas integrantes do Sieflor, ao manejo florestal, à recuperação ambiental e à biodiversidade” (SÃO PAULO, 2006).

Entre as mudanças, constava ainda a destinação de 20% das vendas de produtos e subprodutos florestais do Plano de Produção Sustentada para pesquisas do Instituto Florestal, propondo uma solução para um conflito antigo entre as instituições.

Outro aspecto da proposta foi a necessidade de a Fundação Florestal apresentar, em 90 dias a partir da edição do Decreto, ao Conselho de Defesa dos Capitais do Estado, da Secretaria da Fazenda e Planejamento, os ajustes necessários no quadro pessoal permanente e respectivo plano de cargos e salários com objetivo de implementar as atribuições do Decreto.

Entre as justificativas que embasaram essa “versão 1” do Decreto estavam a necessidade de estabelecer uma organização que tivesse como objetivo primordial a gestão e desenvolvimento das áreas protegidas, incluindo autonomia administrativa e jurídica, ter quadro de pessoal, poder de atuar como administrador de terras e possuir estrutura organizacional moderna.

Essas “qualidades” eram contrapostas à situação do Instituto Florestal, que, segundo o texto da justificativa, não propiciava o desempenho necessário, tinha estrutura organizacional inadequada para a gestão das Unidades de Conservação, assim como uma estrutura de gestão de pessoal complicada. Esses fatores resultavam em uma instituição que não aplicava seus recursos adequadamente em sua atividade principal, a pesquisa. Por outro lado, a Fundação Florestal, foi considerada concorrente do Instituto, o que tornava a gestão contraproducente. Para os proponentes a Fundação possuía as características necessárias para uma boa gestão das Unidades de Conservação, porém não apresentaram uma análise detalhada da sua estrutura ou de uma proposta de modificação com a edição do Decreto.

Essa janela de oportunidade para discutir uma nova estrutura para a gestão das áreas protegidas paulistas aproveitou-se do fato de que a própria Secretaria Estadual de Meio Ambiente passava por mudanças institucionais.

O processo para edição do Sieflor foi encaminhado pela Fundação Florestal para o gabinete do Secretário de Meio Ambiente em 5 de julho de 2006, reforçando no ofício de apresentação a importância da proposta diante de estrutura “antiquada” do Instituto Florestal que remontava ao período da Secretaria da Agricultura da década de 70, com objetivos de pesquisa e produção florestal, e com dificuldades para realizar as mudanças necessárias para gestão do Sistema de Áreas Protegidas.

A proposta intencionava viabilizar uma estrutura que propiciasse qua-

lidade, rapidez, agilidade, transparência e eficiência, formalizando esse setor e alterando o “*modus operandi*” das instituições.

De acordo com o ofício, a proposta foi apresentada e discutida no Instituto Florestal, no entanto afirmava que “não se pode esperar de início uma posição consensual”. Além disso, considerava que a implementação do Sieflor levaria a gestão das áreas protegidas do Estado para um patamar diferenciado.

Com o envio da proposta para a SMA, foi iniciada a tramitação processual, sendo encaminhada para as diferentes esferas das assessorias jurídicas. Destacamos aqui que ao tramitar na Assessoria Jurídica do governo, na Casa Civil, surgiram questionamentos, como:

- A falta de consulta ao Instituto Florestal sobre a proposta, já que alterava suas atribuições;
- A contradição quanto aos objetivos da Fundação Florestal, que eram de contribuir com a conservação, e não de administrar áreas para conservação;
- E artigos da proposta que evidenciavam que a Fundação Florestal não dispunha de quadro pessoal compatível com as novas atribuições.

Esses pontos foram reencaminhados para a SMA, que advogou a favor da proposta, justificando que existiam diferentes estruturas do Sistema que contribuía com a conservação das áreas protegidas, e que a Fundação seria mais uma delas, enquanto o Instituto Florestal, como órgão de pesquisa, possuía uma “visão agrônômica e não preservacionista, inadequada para gerir as áreas”.

A relativa autonomia jurídica da Fundação Florestal foi justificada, na ocasião, pela publicação de dois decretos estaduais que tratavam da composição do quadro de recursos humanos, o que poderia garantir a possibilidade de criação de cargos diretamente pelo governador (Decretos Estaduais nº 38.391/1994 e nº 49.724/2005).

Ao ser enviada novamente para a Casa Civil, a proposta foi considerada adequada à Política de Gestão e Recursos Humanos do Governo, que sugeriu incorporar ao Decreto outras áreas protegidas da SMA, criando um “Sistema Estadual”, já que até o momento, a gestão das APAs permanecia na CPLA e não haviam sido incorporadas ao Sieflor.

Essa sugestão não foi considerada interessante e foi descartada pelos dirigentes da Fundação Florestal à época. O texto do Decreto foi novamente remetido para a Assessoria Jurídica da Casa Civil, sendo considerado adequado e assinado pelo governador Cláudio Lembo em 30 de dezembro de 2006, transferindo a gestão de 92 áreas para Fundação Florestal.

Nesse caso, uma mudança política no governo iria alterar os rumos desse Decreto, apesar da permanência na mesma legenda partidária. Lembo assumiu o governo de São Paulo em 31 de março de 2006, devido ao afastamento do governador Geraldo Alckmin para concorrer à presidência da República. Ficou no cargo até o dia 1º de janeiro de 2007, quando o governador eleito José Serra (PSDB) e seu vice, Alberto Goldman, assumiram.

A reação ao Decreto

A publicação do Decreto no penúltimo dia de 2006 gerou reação imediata de dirigentes do Instituto Florestal, que enviaram ofício ao então Secretário Estadual de Meio Ambiente no dia 3 de janeiro de 2007, alegando que:

- A instituição não fora formalmente consultada para apreciação ou consideração;
- Não havia conhecimento do processo, apesar de sua tramitação ser superior a 6 meses;
- A Fundação Florestal não possuía capacidade para administrar o patrimônio natural do Estado, o que gerava certa preocupação;
- O Decreto era confuso e contraditório;
- A medida estava ocasionando problemas na gestão de pessoal, com confrontos, indisciplina e acirramento de ânimos;
- O Sieflor inviabilizava o Instituto Florestal administrativamente.

Diante dessa situação, o ofício sugeria a formação de uma comissão paritária entre Instituto e Fundação Florestal para materialização de um plano operacional que definiria os critérios para desenvolvimento dos trabalhos conjuntos e harmônico das instituições.

O ofício também encaminhava uma Manifestação do Conselho Técnico do Instituto Florestal, datada de 6 de junho de 2006, que apontava solicitações antigas dos dirigentes do IF sobre a necessidade de ajustamento da sua estrutura, visando torná-la mais moderna e consistente.

Para o Conselho Técnico, o Sieflor, transformaria o órgão em um instituto de pesquisa convencional, com perfil acadêmico. Além disso, na visão desse conselho institucional, a Fundação Florestal não dispunha da "tão falada flexibilidade, sendo necessária uma avaliação das condições econômica, administrativa, financeira, contábil, judicial e etc. da Fundação para realizar a transferência" (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006).

Outras preocupações trataram da carreira dos funcionários e as alterações vinculadas à pesquisa, e ao funcionamento de aspectos operacionais, como a frota de veículos e o fundo de despesa. Por fim, o documento indicava a necessidade de uma readequação das duas instituições de modo a atuarem de forma harmônica, prevendo o orçamento e reestruturação programática, para temas contemporâneos, reforçando a inexistência de estudos sobre a capacidade da Fundação Florestal de receber as Unidades de Conservação. Apesar de datar de junho de 2006, essa manifestação do Instituto Florestal até então não havia sido incorporada ao processo SMA nº 170/2006. Em resposta, o então Secretário relatou que a proposta visava “fortalecer” o Instituto Florestal desonerando das ações de gestão administrativa das Unidades de Conservação.

O Ministério Público de São Paulo questionou o Instituto Florestal sobre como seria operacionalizada a gestão das Unidades de Conservação. Em resposta encaminhada diretamente ao promotor, o então Diretor-geral do Instituto respondeu que o Decreto:

- Era contraditório, confuso e faltava clareza nas atribuições;
- Que não revogava atos normativos anteriores;
- Que não apresentava organogramas, atribuições e competências;
- Que desconsiderava os 120 anos de existência do Instituto Florestal;
- Que representava um retrocesso judicial;
- E que colocava um desvio de finalidade à Fundação Florestal.

Além disso, alegava que desde 1994 o Instituto Florestal solicitava a criação de uma autarquia especial com a Fundação Florestal, mas que não fora atendido. A instituição afirmava, também, via seu Diretor-geral, que não participara oficialmente da elaboração do Sieflor e que, iniciadas as reuniões com a FF, a equipe do Instituto constatara que:

- A Fundação Florestal não tinha estrutura organizacional administrativa, funcional (quantitativa e qualitativa) e operacional para administrar o valioso patrimônio das Unidades de Conservação;
- Que do ponto de vista econômico-financeiro era uma instituição totalmente deficiente;
- Que não dispunha de quadro funcional administrativo e técnico;
- Que o Instituto Florestal acabaria por atuar com uma terceirização de serviços para a Fundação Florestal;

- Que as mudanças ocasionavam problemas entre as equipes, gerando clima de animosidade;
- E, por fim, que essas mudanças poderiam levar a impactos ao meio ambiente através da desestruturação de sua dinâmica.

Essa resposta ao Ministério Público foi, posteriormente, duramente criticada pela assessoria jurídica da SMA, pois denotava “completo desconhecimento das normas que regem a matéria afeta ao Sieflor, além de absoluta ignorância - ou talvez descaso - das normas que regem a administração pública” (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006).

Os ajustes necessários

Apesar do posicionamento do Instituto Florestal, foram realizadas algumas tratativas para organizar e implantar a nova estrutura do Sieflor, como a publicação da Resolução SMA 16/2007, e a preparação de uma nova minuta de Decreto, elaborada conjuntamente entre Instituto Florestal e Fundação Florestal.

Essa minuta excluía a função deliberativa do Consema no Sistema e buscava resolver questões pragmáticas como: a gestão da área do Parque Estadual Alberto Löfgren, sede do Instituto Florestal; a administração do Museu Florestal Octávio Vecchi; além de áreas consideradas de pesquisa, como as Florestas Estaduais, e as Estações Experimentais e as Estações Ecológicas associadas. A discussão desses ajustes, conforme o processo SMA nº 170/2006, se prolongou até 22 de agosto de 2008.

Em 15 de outubro de 2008, uma minuta de Decreto acordada entre o Instituto Florestal e Fundação Florestal foi enviada para a SMA. Em março de 2009, foi publicada uma nova alteração no Sieflor que retornava 40 áreas para a gestão do Instituto Florestal, entre elas algumas estações experimentais e florestas estaduais, bem como as estações ecológicas vinculadas a elas, hortos florestais, o Parque Estadual Alberto Löfgren e os viveiros florestais¹⁰.

10 A Fundação permanecia como principal órgão gestor das Unidades de Conservação, tendo sob sua responsabilidade 89 áreas. O Instituto permanecia responsável pelas áreas vinculadas à pesquisa e produção florestal.

6 - A DIMENSÃO POLÍTICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

Importante resgatar também que nesse período (2007 – 2022), em pelo menos duas oportunidades a Secretaria foi fundida com outras pastas, passando a ter *status* de subsecretaria. Em 2007, foi criada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, comandada entre 2007 e 2010 por Xico Graziano. E, em 2019, através da fusão da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente¹¹, comandada inicialmente por Marcos Penido.

A opção pela fusão da área ambiental com outras pastas tem sido considerada um retrocesso para pesquisadores e ambientalistas¹². A APqC (Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo) se posicionou, em 2019, contra a fusão, destacando que a mudança representaria um retrocesso na implantação de políticas estaduais para o meio ambiente e prejudicaria a autonomia da SMA para regulação e fiscalização de obras de infraestrutura.

Isso porque a subordinação a um mesmo secretário poderia inibir o combate a atividades ilegais em obras de saneamento, construções de barragens para represas, usinas de energia elétrica, dentre outros. Ou seja, a ação representou um enfraquecimento da atuação do órgão regulador, subordinando-o a setores com atividades a serem reguladas, fiscalizadas e licenciadas. Além disso, uma das preocupações com a fusão foi o conflito de interesses no licenciamento ambiental, muito embora a integração das pastas fosse justificada como forma de agilizar esses processos.

11 Através do Decreto Estadual nº 64.059 de 2019. A pasta engloba entidades como a Cesp (Companhia Energética de São Paulo) e a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), antes vinculada à extinta Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos.

12 Na esfera federal, em 2019 o então presidente Jair Bolsonaro desistiu da fusão do Ministério do Meio Ambiente com a Agricultura, aventada durante a campanha.

A iniciativa foi considerada um grave retrocesso na implantação de políticas estaduais para o meio ambiente, o que colocou o estado de São Paulo na contramão das discussões globais acerca do tema. Também ocorreu sem apresentação de critérios técnicos que justificassem a ação e sem o debate com os funcionários e a população em geral, maior prejudicada com a decisão política.

A APqC alertou que o desmonte de estruturas específicas para a política ambiental paulista contrariou uma tendência mundial e não trouxe melhorias na gestão pública, além de representar uma ameaça ao meio ambiente e ao bem-estar das populações.

Nomeação de secretários: falta de experiência e visão ambiental

O contexto político do governo paulista, influenciou diretamente a indicação da burocracia do alto escalão¹³ para administrar a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Em cerca de 16 anos, passaram pelo órgão 10 secretários, uma média de 18 meses de permanência para cada. O quadro a seguir apresenta os nomes e formações dos secretários.

Quadro 4: Secretários de Meio Ambiente do estado de São Paulo entre 2007 e 2022.

Nome do Secretário	Profissão	Período
Xico Graziano	Engenheiro agrônomo	1 de janeiro de 2007 até 26 de junho de 2010
Pedro Ubiratan	Advogado	28 de junho de 2010 até 31 de dezembro de 2010
Bruno Covas	Administrador/ economista	1 de janeiro de 2011 até abril de 2014
Rubens Rizek	Administrador/ advogado	Abril de 2014 até 31 de dezembro de 2014
Patrícia Iglecias	Advogada	1 de janeiro de 2015 até 17 de julho de 2016
Ricardo Salles	Advogado	18 de julho de 2016 até 28 de agosto de 2017
Maurício Brusadin	Economista	31 de agosto de 2017 até 26 de junho de 2018
Eduardo Trani	Arquiteto	27 de junho de 2018 até 31 de dezembro de 2018
Marcos Penido	Engenheiro	1 de janeiro de 2019 até 21 de abril de 2022
Fernando Chucre	Arquiteto	21 de abril de 2022 até 31 de dezembro de 2022

Fonte: APqC.

¹³ A burocracia de alto escalão é definida como: Representada pela elite política, é a que define e dá os contornos da política pública. Seus atores são classificados como os policymakers, ou seja, tomadores de decisão com responsabilidade política. Atuam politicamente, e não apenas tecnicamente, no sentido de escolher as prioridades do chefe do Poder Executivo, considerando interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.

A análise do quadro indica que as nomeações representaram uma diversidade de perfis profissionais, com experiências distintas e diferentes visões da questão ambiental. Além disso, esse conjunto de secretários, considerando seu histórico de atuação, teve pouca ou nenhuma experiência profissional prévia junto ao Sistema Ambiental Paulista e/ou na área ambiental pública.

Pelo contrário, a maioria possuía relações políticas-partidárias com os governadores do período, ampliando o cenário de desprestígio da SMA.

Esse aspecto foi favorecido pelas indicações dos nomes que compuseram sua direção nos últimos 16 anos. Por exemplo, Xico Graziano tem sua carreira política descrita pela plataforma Wikipedia como

Um dos fundadores do PSDB, ocupou vários cargos públicos, destacando-se os de Chefe de gabinete do presidente da República na gestão de Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Incra (1995), Secretário Estadual de Agricultura (1996-98), Secretário Estadual do Meio Ambiente na gestão de José Serra (2007-2010), Deputado Federal pelo PSDB/SP (1998-2006). No início de 2010 deixou o cargo de Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo para coordenar a elaboração do programa de governo de José Serra como candidato à presidência. Em 2014, foi um dos coordenadores da campanha do candidato Aécio Neves. Desligou-se do partido para apoiar a candidatura de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018. Chegou a ser cotado pelo presidente eleito para assumir o Ministério do Meio Ambiente¹⁴.

Seu período como secretário foi marcado por mais uma reforma administrativa para a área ambiental. Foi realizada uma reestruturação da Secretaria de Meio Ambiente e foram definidos projetos estratégicos como parte da agenda ambiental, o que ocorreu com pouca participação e planejamento técnico.

A Secretaria passou a contar com quatro coordenadorias, sendo elas: 1) Biodiversidade e Recursos Naturais; 2) Educação Ambiental; 3) Planejamento Ambiental; 4) Recursos Hídricos.

Nessa nova conjuntura, como evidenciado na discussão do Siefloor, os Institutos Florestal, de Botânica, e Geológico assumiram o papel na área de pesquisa, e a Fundação Florestal, a de principal responsável pela gestão das Unidades de Conservação. Segundo o Relatório de Gestão 2007-2008, também estava em discussão a reforma dos três institutos.

14 Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Xico_Graziano

Nesse período começaram a ser evidenciadas as consequências da implantação do Sistema Estadual de Florestas, estabelecidos na gestão anterior. Paulo Nogueira-Neto, que se manteve na presidência da Fundação Florestal nesse período, destacou que “a crise Instituto x Fundação Florestal está se agravando” (NOGUEIRA-NETO, 2010) após uma conversa com o Secretário Xico Graziano em que teria sugerido:

[...] era necessário preparar um Projeto de Lei unificando Instituto e Fundação. O secretário gostou dessa ideia. A meu ver isso permitirá reunir todos os pontos de vista. Ou melhor, permitirá que todos tenham chance de opinar. Além disso, acabará o longo desencontro entre ambas instituições. (NOGUEIRA-NETO, 2010)

Esse assunto também era debatido nas reuniões “do grande grupo ambientalista paulista de centro, na casa do Rodrigo Mesquita” (NOGUEIRA-NETO, 2010), quando foi comunicado pelo então secretário do Meio Ambiente, Xico Graziano “ter chegado à conclusão de que é necessária uma lei para unir o antigo Instituto Florestal e a Fundação Florestal” (NOGUEIRA-NETO, 2010). Os diários de Paulo Nogueira-Neto revelam como operavam as lideranças ambientalistas de São Paulo ao tratar das instituições públicas, em reuniões privadas.

Esse período foi marcado pela transferência da gestão das Unidades de Conservação para a Fundação Florestal. Essa transição foi realizada apesar da ausência de estudos das condições institucionais para receber essa demanda, e da ausência de transição com os novos gestores públicos. Em janeiro de 2007 ela passava a ser a responsável pelas áreas até então administradas pelo Instituto Florestal. Esse período não foi ausente de conflitos e desafios. A nova atribuição da Fundação assinada no fim de 2006 colocava uma nova situação para os dirigentes escolhidos para o período seguinte de governo.

De acordo com Simões (2010), um novo grupo se instalou nas Diretorias Executiva, Administrativa e Assessoria Jurídica da Fundação Florestal, e posteriormente na Diretoria de Operações (em 2008).

Apresentando entre 50 e 60 anos, com vinculação direta ao Secretário do Meio Ambiente que esteve em exercício na última gestão (2007-2010), atendendo a interesses político-partidários (o Secretário pretendia candidatar-se ao Senado nas eleições de 2010). Eram provenientes de outros setores administrativos e impuseram uma nova marca na gestão da FF, fortemente impregnada da visão **empresarial**, mas também, orientada pelas motivações políticas (SIMÕES, 2010, grifo).

Kaneshiro (2014) destacou que o uso público e a visitação ganharam destaque nesse período. Ainda que não tenha tido como objetivo avaliar as mudanças oriundas do Siefloor no ecoturismo das Unidades de Conservação, Kaneshiro (2014) apresenta um balanço do Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na região da Mata Atlântica, discutindo os avanços apesar das constantes mudanças na gestão dos parques e coordenações regionais.

Para a autora, que também atuou como técnica do projeto, esse período marcou a estruturação interna dos parques para receber os visitantes, consolidando-os como um **produto turístico**, o que teria representado uma mudança de paradigma na gestão/visão dos parques. A autora apresenta uma visão equivocada e supostamente positiva de que os parques estaduais deixaram de ser vistos como centros de pesquisa e passaram a ser espaços de visitação (KANESHIRO, 2014). Apesar dos benefícios do projeto levantados pela autora, ela cita alguns problemas ocasionados pela dimensão política. Entre eles podemos destacar: apenas seis Unidades de Conservação foram contempladas; a alta rotatividade de funcionários e dirigentes resultou em prejuízos, inclusive com a perda de documentos, descontinuidade de projetos, e não alcance de cinco dos nove indicadores¹⁵.

Nesse momento, muitos dos funcionários públicos que já atuavam como gestores no Instituto passaram a ser subordinados à Fundação Florestal, gerando duplicidade de comando. O desafio de assumir a coordenação de tantas áreas possibilitou a justificativa para a ampliação do quadro de funcionários, sendo criados, em 2008, vinte e cinco cargos comissionados de chefe de unidade. Na prática, fora os cargos de chefia, estas unidades continuaram sendo cuidadas por funcionários do Instituto Florestal.

Outro exemplo de uso político da SMA foi quando, em 2011, Geraldo Alckmin convidou o então deputado estadual eleito Bruno Covas¹⁶ (PSDB) para assumir a pasta. Covas, que se licenciou da Alesp no início de 2011, permaneceu no cargo de secretário até abril de 2014, quando foi exonerado para disputar a eleição para deputado federal naquele ano. Bruno Covas foi secretário estadual de Meio Ambiente apesar de não possuir qualquer atuação na área ambiental. Porém, naquela eleição ele teve a votação mais expressiva do parlamento estadual, com 239.150 votos, como candidato pelo PSDB.

Em seu discurso de posse como secretário, Covas confirmou que, apesar da inexperiência com a agenda ambiental, estava determinado a dialogar com o parlamento paulista, as prefeituras, as ONGs e os seto-

¹⁵ A autora afirma que esses indicadores estavam próximos de serem alcançados.

¹⁶ Bruno Covas é neto do ex-governador de São Paulo, Mário Covas. Formou-se advogado pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP), é economista pela PUC-SP e tem mestrado em finanças públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Foi eleito deputado estadual pelo PSDB, em 2006, com 26 anos de idade, quando obteve mais de 122 mil votos. Nas eleições daquele ano, reelegeu-se com cerca de 239 mil votos, tornando-se o deputado mais votado do Estado. Foi prefeito da cidade de São Paulo entre 6 de abril de 2018 e 16 de maio de 2021, quando morreu em decorrência de um câncer que o acometeu.

res produtivos, entre outros, e frisou a importância e ineditismo de algumas iniciativas do Executivo e do Legislativo estaduais, em especial a aprovação da Política Estadual de Mudanças Climáticas. “É do meu profundo desejo que esta Secretaria fervilhe em ideias porque certamente as melhores delas vingarão” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011), afirmou.

Ao final, agradeceu a expressiva votação obtida naquela eleição, o que parecia lhe garantir condições de atuação irrestrita: “Não poderia deixar de reconhecer a confiança de 239.150 paulistas que me reconduziram no último pleito ao Parlamento estadual” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011). E concluiu: “Estejam certos que frente a esta pasta ofereço o mesmo empenho, que consistirá em toda a minha dedicação na solução dos desafios apresentados e com os quais nossos compromissos de vida pública agora se entrelaçam” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

A gestão Bruno Covas foi marcada por denúncias de corrupção e uso da máquina pública para sua campanha em 2014. São diversos os relatos e notícias de cargos comissionados e funções utilizadas para ceder cargos a seus apoiadores políticos, além de denúncias e investigações de desvios de recursos públicos. Nesse período houve aumento dos cargos em comissão, ou seja, de indicação política, denúncias de aparelhamento político e contratações de dirigentes regionais do PSDB.

Em 2014, após ter sido novamente eleito, o Diretório Estadual do PT em São Paulo apresentou uma representação ao Procurador Regional Eleitoral no Estado de São Paulo contra Bruno Covas (PSDB), por supostamente ter, em sua campanha em que se elegeu deputado federal, utilizado os funcionários da Cetesb Mario Welber Bongiovani Ferreira e Fabiana Macedo de Holanda para serviços eleitorais. A ação envolvia também Otávio Okano, então presidente da Cetesb, por ceder empregados da administração indireta para a campanha eleitoral de Bruno Covas¹⁷.

Isso porque, Mario Welber Bongiovani Ferreira, assessor de Bruno Covas, fora apreendido em setembro de 2013, pela Polícia Federal (PF), no aeroporto de Congonhas, quando embarcava para São José do Rio Preto com R\$ 102 mil em dinheiro vivo, além de 16 cheques da campanha de Bruno Covas, assinados em branco e material da campanha do candidato. Mario Welber não teria comprovado nem explicado a origem do dinheiro encontrado com os cheques e material. Ele afirmou que o dinheiro seria usado para a compra de um automóvel. Nesse período Covas era secretário de Meio Ambiente.

Mario Welber foi assessor parlamentar de Bruno Covas na Assembleia Legislativa de São Paulo e quando Bruno foi Secretário Estadual do Meio Ambiente, Welber era empregado da Cetesb, no cargo de Assessor Técnico I.

17 Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/pt-sp-bruno-covas-usou-funcionarios-da-cetesb-em-campanha,70de4c310c11a410VgnVCM5000009ccceb0aR-CRD.html>

Além do uso da estrutura da Cetesb, Covas também utilizou cargos da Fundação Florestal. Nesse período, foi ampliado o número de cargos comissionados da instituição, que passou de 65 para 105. O novo arranjo institucional contribuiu para que os rumos da gestão das unidades sob responsabilidade da Fundação Florestal fossem alterados. Em abril de 2012, foi nomeado como Diretor Executivo Olavo Reino Francisco, ex-delegado do Departamento de Ordem Política e Social (Dops), órgão de repressão da ditadura militar. Olavo chegou a acumular a presidência da Fundação Florestal.

Nesse momento, também foi nomeado como Diretor Administrativo-Financeiro o advogado Felipe de Andréa Gomes, filiado ao mesmo partido do então secretário Bruno Covas, do qual havia sido assessor parlamentar na Assembleia Legislativa de São Paulo, conforme informações disponíveis na internet¹⁸.

Para assessorar o Diretor Executivo, um dos principais articuladores da gestão, foi indicado o major aposentado da Polícia Militar, Carlos Alberto Moreira¹⁹. Apesar de não ter atuação na temática, exerceu os cargos de assessor da Diretoria Executiva, Gerência Administrativa, Coordenador do Núcleo de Novos Negócios e Parcerias e Grupos de Trabalhos, Gestor de Contratos, Convênios e Projetos.

Esse enfraquecimento dos quadros técnicos na Direção da Fundação Florestal e a sua militarização resultou em um efeito cascata negativo nas ações de gestão, culminando em uma crise institucional. Essa crise foi intensificada após a publicação, em agosto de 2013, no jornal O Estado de São Paulo, de um conjunto de notícias que divulgavam a situação da gestão e do estado de conservação das unidades, evidenciando o mau uso do dinheiro público, a depauperação das Unidades de Conservação e o aparelhamento político dos órgãos ambientais do governo. A principal delas era intitulada "Ambientalistas veem aparelhamento político em UCs de São Paulo", em decorrência das substituições dos quadros técnicos por cargos em comissão.

Nesse momento, diversos funcionários de outros órgãos, como do Instituto Florestal, que possuíam experiência na gestão e estavam lotados na Fundação Florestal, foram devolvidos para suas instituições de origem como estratégia para ocupação das funções comissionadas e desestruturação da administração. Transcrevemos a seguir um trecho de uma das reportagens para exemplificar a dimensão do ocorrido:

No início do mês, o gestor da APA Marinha do Litoral Centro, o oceanógrafo Marcos Campolim - considerado um dos técnicos mais experientes da Fundação Florestal

18 Disponível em: <https://www.linkedin.com/in/felipe-de-andrea-gomes-ba5b3229/?originalSubdomain=br>

19 De acordo com informação da plataforma LinkedIn, disponível na internet, Carlos Alberto Moreira foi chefe dos Setores de Pessoal, Inteligência, Operacional e Estatística, Logística, Comunicação Social e Justiça e Disciplina, comandante de Pelotões e Companhias Operacionais; instrutor de Gestão das Informações, Gerenciamento de Crise, Gestão pela Qualidade e Ambiental.

-, foi demitido e substituído por André Alvino Guimarães Caetano, um ex-diretor de finanças do Sindicato de Supervisores do Magistério no estado de São Paulo e membro do Conselho Estadual de Educação. O diretor executivo da Fundação Florestal (FF), Olavo Reino Francisco, disse que Caetano é um “biólogo muito conceituado na área” e está capacitado para gerir a APA Marinha.

Questionada pelo Estado sobre a justificativa para as diversas indicações, a SMA destacou que a função de gestor abrange uma grande diversidade de tarefas, “que impõe a necessidade de um conhecimento multidisciplinar”. “Assim, a diversidade na formação profissional ao invés de ser empecilho, se mostra, em verdade, uma possibilidade de troca de experiências e soma à equipe, que passa a ter uma visão multidisciplinar dos problemas”, afirma a secretaria.

A saída de Campolim repercutiu negativamente na área ambiental e um abaixo-assinado foi lançado na internet para reinstituí-lo. Para a bióloga Ingrid Oberg, chefe do Ibama na Baixada Santista durante dez anos e ex-membro do Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro, a troca é mais um exemplo do loteamento de cargos que vem sendo praticado na atual gestão. “Claro que influência política sempre existe em qualquer administração, mas no último um ano e meio houve um retrocesso muito grande. A coisa piorou muito”, disse Ingrid ao Estado. Campolim foi procurado, mas não quis se manifestar.

O diretor da FF defendeu as escolhas de gestores feitas durante sua gestão. “Prefiro muito mais um gestor que entenda de administração do que um técnico”, afirmou Francisco, argumentando que é mais fácil dar suporte técnico a um administrador do que ensinar um técnico a administrar. “Há Unidades de Conservação onde não adianta nada colocar um técnico.”

O cenário se reflete na própria cúpula da SMA, que, a exemplo de Covas, é toda formada por advogados. O secretário adjunto da pasta, Rubens Naman Rizek Junior, é um ex-presidente da Corregedoria Geral da Administração (CGA), o órgão de controle interno e apuração de irregularidades administrativas do Estado. O chefe de gabinete, Antonio Vagner Pereira, também é advogado.

Na Fundação Florestal, Francisco é delegado de polícia, também com passagem pela CGA. Abaixo dele, o atual diretor para o Litoral Sul e região do Paranapanema, Celsalino Silva Júnior, é advogado e corretor de imóveis²⁰.

20 *Jornal O Estado de São Paulo*, publicado em 25 de agosto de 2013 - Mesmo com R\$ 144 milhões em caixa, áreas de proteção de SP estão abandonadas. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,mesmo-com-r-144-milhoes-em-caixa-areas-de-protecao-de-sp-estao-abandonadas,1067478>.

Importante lembrar que essa situação se refletiu em pressão de diversos setores da sociedade para que providências fossem tomadas pelo governo para paralisar a crise. Abaixo-assinados da sociedade civil, cartas de conselhos gestores, ações do Ministério Público Estadual, organização de funcionários da Fundação Florestal e o próprio governo articulado com alguns ambientalistas paulistas buscaram minimizar os danos causados pela política adotada.

De acordo com informações do Conselho de Representantes de Funcionários da Fundação Florestal, entre 2011 e março de 2016, sob a gestão do mesmo governador, a instituição teve quatro mudanças de Diretor Executivo, com casos de permanências inferiores a um ano. Nesse mesmo período, os cargos de Diretores Adjuntos sofreram 19 alterações, sendo que as três Diretorias Técnicas sofreram 15 mudanças em menos de cinco anos.

Essas alterações, por sua vez, tiveram reflexos na cadeia hierárquica dos cargos de gerentes e gestores, que apresentaram um número ainda maior de trocas, fragilizando a gestão das Unidades de Conservação e impactando significativamente o êxito do desenvolvimento, metas e de inúmeros projetos.

Além disso, em cinco anos, a Fundação Florestal passou por duas reestruturações organizacionais, nas quais setores/núcleos foram extintos num primeiro momento, recriados em um segundo, sendo que, em ambos os casos, com pouca participação do corpo técnico, fato que resultou em mudanças ineficazes e que não refletiram as necessidades da instituição, na visão dos funcionários organizados.

A instituição ficou marcada nesse período pela vulnerabilidade política, por posturas autoritárias e sem diálogo por parte dos dirigentes, com uma ineficiente gestão de pessoas, sejam esses funcionários do seu próprio quadro, terceirizados ou a serviço nas unidades, como no caso dos funcionários do Instituto Florestal, abrindo espaço para injustiças e perseguições pessoais.

Esse quadro resultou na intensificação dos questionamentos do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, em decorrência dos contratos de serviços terceirizados que oneravam demasiadamente os cofres públicos; das nomeações políticas que desrespeitaram os princípios da administração pública; da ausência de discussão técnica de temas importantes, como uso público e concessões, proteção, regularização fundiária e interação socioambiental, dentre outros.

Em artigo publicado no Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação de 2015, funcionários da instituição denunciaram que nas aproximadamente 94 Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal ocorreram mais de 244 mudanças de gestores no período entre agosto de 2008 e fevereiro de 2015, sendo que a maior concentração de alterações ocorreu no ano de 2014, com um total de 60, seguido de 2013 com 57, e, 2012 com 54²¹ (SOUZA *et al.*, 2015). A figura a seguir ilustra essas mudanças.

21 Esses anos correspondem ao período em que a administração da Fundação Florestal foi acusada de aparelhamento político dos cargos de gestor de UC. Disponível em: <http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ambientalistas-veem-aparelhamento-politico-em-u-cs-de-sao-paulo,1067490>

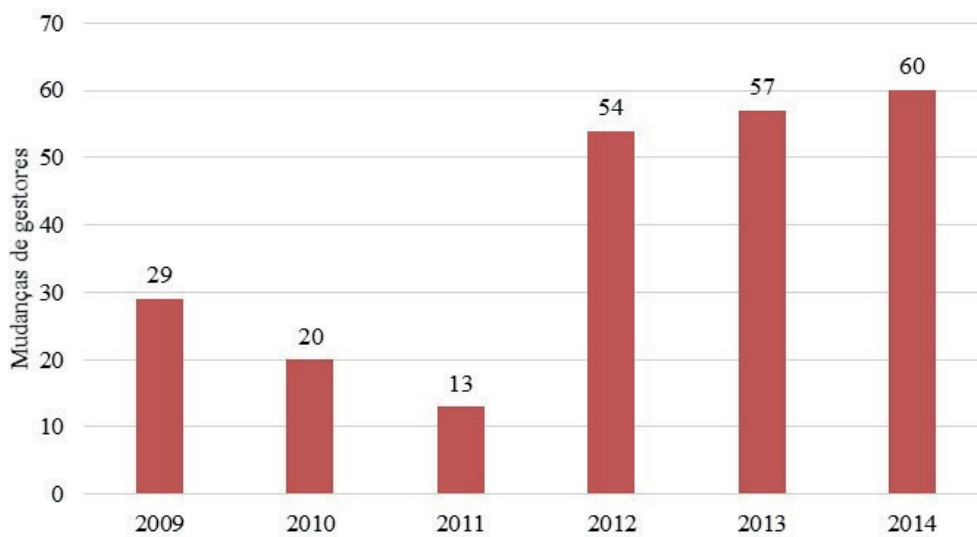


Figura 1: Quantidade de mudanças de gestores por ano.

Fonte: Souza et al. (2015).

O gráfico exemplifica o grau de instabilidade e a suscetibilidade ao jogo de forças e interesses político-partidários a que a gestão da sociobiodiversidade paulista esteve sujeita, restando em segundo plano a questão principal, a conservação ambiental das áreas protegidas.

Como resultado da crise gerada pela publicação das reportagens no jornal O Estado de São Paulo em agosto de 2013, nas quais foram apresentadas as vulnerabilidades dos parques estaduais, o aparelhamento político e a falta de orientação quanto aos recursos da Câmara de Compensação Ambiental, ocorreu o estabelecimento do Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (Sigap).

Importante relembrar também que a discussão desse novo “Sistema” ocorreu em ambiente político e enviesado. Segundo Souza (2020), com o aumento do descontentamento da sociedade com a política de gestão das Unidades de Conservação, o então secretário estadual de Meio Ambiente, Bruno Covas, procurou o ex-deputado e ex-secretário Fabio Feldman para que o apoiasse na solução dessa crise.

Feldman propôs a realização de uma reunião com especialistas na conservação da natureza do país, que foi realizada em 7 de outubro de 2013, tendo como coorganizadores José Pedro de Oliveira Costa e Ítalo Mazzarella. Esses três atores possuem um histórico de atuação na área ambiental, tendo atuado em diversos períodos em órgãos públicos, empresas privadas e organizações da sociedade civil. Foram convidadas mais de 30 pessoas, sendo utilizada a metodologia da *Chatham House*, em que não se pode relacionar as pessoas aos comentários e

sugestões feitos. Também participaram dessa reunião Bruno Covas, seu secretário adjunto e o então Diretor da Fundação Florestal, Olavo do Reino Francisco.

O evento ocorreu tendo como tema principal a elaboração de “Soluções emergenciais para as Unidades de Conservação paulistas”, sendo formados três grupos de trabalho para discussão com as seguintes temáticas: 1) o tema central do encontro, 2) busca de propostas para sistemas de compensação ambiental e 3) como agir a partir da própria reunião.

Foram registradas mais de 80 propostas, que foram agrupadas em 60 recomendações em diferentes temas, como planos de manejo, estratégias de conservação e ampliação da representatividade das áreas protegidas, fiscalização; e questões de cunho político.

No relatório sobre o histórico do Sigap, chama a atenção o fato de os autores considerarem que sua formulação envolveu uma “elite de especialistas” que foram convidados para o evento. No entanto, da relação de convidados, não constam pesquisadores ou gestores que atuavam nas áreas protegidas no estado de São Paulo:

Em resumo: o Sigap é fruto de uma série de recomendações feitas por um grupo de elite de especialistas brasileiros na gestão de áreas protegidas e conservação da biodiversidade. Entende-se que as 60 recomendações que afloraram, da reunião de 7 de outubro de 2013, realizada na SMA-SP, são o documento fundador desse sistema e devem ser por ele consideradas em detalhe. Para que a questão das áreas protegidas paulistas e a biodiversidade do Estado tenham de fato a relevância considerada necessária será preciso que os órgãos que tratam dessas áreas específicas e os demais que cuidam de questões correlatas atuem em cooperação e com eficiência na obtenção dessas metas no curto prazo (FELDMANN; MAZZARELLA; COSTA, 2015).

Após pressões sofridas pela repercussão negativa da gestão anterior na área ambiental, o governador reeleito, Geraldo Alckmin, buscou reconciliar-se com o setor ambientalista nomeando a advogada Patrícia Iglesias, em janeiro de 2015, para a Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Iglesias permaneceu cerca de 18 meses à frente da pasta.

Entre as medidas resultantes da sua gestão podemos citar o início da tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 249/2013, que tratava da concessão das Unidades de Conservação do estado de São Paulo para a iniciativa privada. Após diversos processamentos, o projeto foi aprovado na forma da Lei Estadual nº 16.260, de 29/06/2016 que autorizava a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total

ou parcial, de áreas em próprios estaduais.

A tramitação, de acordo com informações divulgadas pelo Conselho de Representantes dos Funcionários da Fundação Florestal à época, foi realizada sem a participação no processo de formulação da legislação, resultando em fragilidades e problemas técnicos do documento.

Além disso, diante do frágil momento vivenciado pela Fundação Florestal, o Conselho alertava que “o esvaziamento de funções básicas das instituições públicas no estado de São Paulo é uma estratégia equivocada, como no caso deste PL, comprometendo um dos maiores patrimônios da população paulista que são as nossas Unidades de Conservação” (CONSELHO DE REPRESENTANTES DOS FUNCIONÁRIOS DA FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2016a).

A gestão de Patrícia também foi marcada pela indicação de diretores executivos da Fundação Florestal sem experiência com o tema das UCs. Por exemplo, Iglecias nomeou a procuradora de Justiça, então coordenadora do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do estado de São Paulo, Lídia Helena Ferreira da Costa Passos. Apesar da pouca experiência com o tema da gestão de Unidades de Conservação, a nomeação de um procurador do Ministério Público representou um alento para o aparelhamento político da instituição. Porém, ela permaneceu na gestão da Fundação somente de janeiro a junho de 2015.

Em junho daquele mesmo ano foi nomeado o promotor Luís Fernando Rocha como diretor executivo da Fundação Florestal. A falta de experiência no tema e a pouca disposição ao diálogo com os funcionários culminaram na instauração de novas sindicâncias contra os servidores que estavam mobilizados. Rocha deixou a Diretoria em março de 2016, e sua saída foi resultado de decisão do Supremo Tribunal Federal do dia 9 de março de 2016, proibindo procuradores e promotores do Ministério Público de ocuparem cargos públicos no Poder Executivo, exceto para exercer a função de professor.

Durante o processo de sucessão, o Conselho de Funcionários da Fundação Florestal solicitou à ainda secretária Patrícia que considerasse para a nomeação:

Que os candidatos tenham, obrigatoriamente, em seu perfil, além de capacidade técnica reconhecida na área socioambiental, características como habilidade gerencial, espírito público e democrático, abertura ao diálogo, compromisso com a conservação das áreas protegidas e com o fortalecimento institucional, bem como, experiência na Administração Pública;

Que os funcionários possam participar na composição da lista tríplice a ser indicada pelo Conselho Curador, à

exemplo do que acontece nas Universidades (CONSELHO DE REPRESENTANTES DOS FUNCIONÁRIOS DA FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2016b).

A solicitação não foi atendida e foi nomeado como diretor executivo o Prof. Dr. Paulo Santos de Almeida, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), mais uma vez um dirigente sem experiência com o tema da gestão das áreas protegidas e conservação da natureza. Almeida permaneceu na função entre março e outubro de 2016.

Essas mudanças representaram, somente entre outubro de 2012 e outubro de 2016, que o maior patrimônio ambiental do Estado estivesse sujeito a: 3 presidentes da FF (nenhum do Sistema Ambiental Paulista); 5 diretores executivos (nenhum do Sistema Ambiental Paulista); 4 diretores administrativos financeiros (nenhum do Sistema Ambiental Paulista); 7 diretores regionais (Diretoria do Litoral Norte, Baixada Santista e Vale do Paraíba, somente dois do Sistema Ambiental Paulista).

No entanto, conforme registrado por Tuffani (2018), o passo mais desastroso de Alckmin na gestão ambiental do Estado foi nomear Ricardo Salles²² como secretário de Meio Ambiente, resultado de uma negociação política com o Partido Progressista (PP) (TUFFANI, 2018).

Salles, que foi ex-diretor jurídico da Sociedade Rural Brasileira (SRB), secretário particular de Alckmin e fundador do Movimento Endireita Brasil²³, chegou à SMA sem nenhuma familiaridade com a área de meio ambiente, impingindo um “estilo de gestão marcado por decisões sem consultas a instâncias técnicas e por confrontos públicos com técnicos da pasta, ambientalistas, pesquisadores e promotores de Justiça” (TUFFANI, 2018).

De acordo com reportagem da Revista Piauí²⁴, a entrada no governo paulista em 2016 se deu pelas mãos do presidente do Diretório Estadual do PP, o deputado federal Guilherme Mussi, que naquela época o apresentou em vídeo de propaganda política na televisão como exemplo do “novo PP”.

Na ocasião, o fator determinante da escolha foi interpretado pela imprensa como uma negociação para o apoio do PP à candidatura de João Doria – apoiada por Alckmin – à Prefeitura de São Paulo. Mas outros aspectos estavam

22 Salles foi secretário particular de Geraldo Alckmin entre 2013 e 2014.

23 Agremiação político-ideológica criada em 2011 para “corrigir” o que ele e seus companheiros chamaram de “demonização da direita no Brasil” (“Jovens de São Paulo fundam grupo para ‘endireitar’ o país”, jornal Folha de São Paulo, publicado em 14 de março de 2011). Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2011/03/888152-jovens-de-sp-fundam-grupo-para-endireitar-o-pais.shtml>.

24 Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-ministro-que-fala-demais-e-sabe-de-menos/>

em jogo. Salles havia sido diretor jurídico da Sociedade Rural Brasileira, que representava interesses permanentemente ligados à agenda da Secretaria do Meio Ambiente do estado, a SMA. Além disso, Mussi, cujo nome completo é Guilherme Mussi Ferreira, é filho de Carlos Henrique da Silva Ferreira, diretor da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a Fiesp, e acionista majoritário da Indústria Brasileira de Artigos Refratários S/A, que possui mineração em Brumado, na Bahia, e fábricas em Poá e Suzano, na Grande São Paulo, na região do Alto Tietê.

O período de gestão de Salles, assim como de Covas, foi marcado por denúncias e situações de conflito com áreas técnicas. Em setembro de 2016, Salles determinou a transferência da Fundação Florestal para a sede da Secretaria em Pinheiros, sob o pretexto de aumentar a eficiência da pasta. Já o Instituto Florestal, com a mobilização de seus funcionários, garantiu sua permanência em sua sede, no Parque Estadual Alberto Loefgren (Horto Florestal).

A tentativa de mudança para a Secretaria em Pinheiros causou a saída do diretor executivo da Fundação Florestal.

Para substituí-lo, Salles nomeou como diretor executivo da FF, Eduardo Soares de Camargo, economista ligado ao setor ruralista, também sem qualquer repertório com o tema sob responsabilidade de gestão da Fundação Florestal. Camargo foi o responsável por, junto com outros dirigentes, promover a transferência da Fundação Florestal para Pinheiros, em dezembro de 2016. Ele permaneceu no cargo até agosto de 2017.

As crises geradas por Salles foram diversas, a maioria delas envolvendo a gestão de áreas protegidas na Fundação Florestal e/ou no Instituto Florestal. A seguir listamos alguns desses eventos:

- Nomeações de políticos e uso indevido de cargos comissionados de gestor de Unidades de Conservação (Exemplos: Parque Estadual Ilhabela, Estação Ecológica de Bauru, Gerência do Vale do Ribeira, contratações para o Programa Município Verde-Azul);
- Realização de chamamento público sem autorização legislativa para concessão e venda de 34 áreas florestais administradas pelo Instituto Florestal;
- Pagamento de diárias à Polícia Ambiental com recursos de compensação ambiental, violando as finalidades e prioridades indicadas pela legislação;
- Retirada arbitrária do busto de Carlos Lamarca do Centro de Visitantes do Parque Estadual do Rio Turvo;
- Tentativa de transferência de 14 áreas do Instituto Florestal

(IF) para a Fundação Florestal (FF) em represália e como estratégia de esvaziar o Instituto;

- Alteração dos mapas de zoneamento do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê, tornando a área menos restritiva ao uso, permitindo, por exemplo, as atividades industrial e mineradora. Na ocasião, técnicos da Fundação Florestal foram pressionados a elaborar mapas irregulares e alguns deles sofreram perseguição. O funcionário que testemunhou os fatos aos promotores sofreu transferência de setor contra a sua vontade;
- Paralisação dos planos de manejo que estavam em elaboração, sob a alegação de que eram “feitos por meio de contratos de consultoria firmados com outras empresas, o que, pela avaliação do secretário, é um método pouco eficiente” (TAKAHASHI, 2017);
- Cortes de despesas e transferências de pessoal com o fim de setores como a Coordenadoria de Educação Ambiental.

A gestão de Salles teria representado, portanto, uma peça em um plano definido pelo governador para o período, marcado pelo revezamento entre acenos para a sociedade e os ambientalistas, com nomeações ligadas à área ambiental e sinalizações a partidos aliados (TUFFANI, 2018).

Segundo Tuffani:

Alckmin esperou o quanto pôde até nomear o articulado e habilidoso Brusadin, dando tempo deliberadamente para Salles passar seu trator de esteira sobre as últimas possibilidades de resistência não só a flexibilizações para licenciamentos ambientais, mas também a iniciativas de enxugamento administrativo, especialmente nos três institutos de pesquisa da SMA e na Fundação Florestal, cuja sede foi removida do Horto Florestal, na zona norte da cidade, para ficar junto do gabinete do secretário, em Pinheiros, na zona oeste (TUFFANI, 2018).

Em agosto de 2017, Maurício Brusadin foi nomeado secretário estadual de Meio Ambiente, deixando o cargo cerca de nove meses depois, quando seu partido indicou apoio ao candidato a governador de São Paulo, João Dória, em detrimento a Márcio França. Essas mudanças representaram mais uma etapa dos seguidos retrocessos na agenda da pasta de Meio Ambiente, conforme registrado pela imprensa, como no jornal Folha de São Paulo, na reportagem de Ana Carolina Amaral: “Com 4º secretário em 4 anos, pasta ambiental de SP preocupa por descontinuidade” e no blog Direto da Ciência, por Maurício Tuffani

(2018), em seu artigo “Descontinuidade na política ambiental de SP foi provocada por Alckmin”.

Com a saída de Brusadin, assumiu a SMA o arquiteto Eduardo Trani, que já atuava como secretário adjunto, permanecendo no cargo até a fusão das pastas de Infraestrutura e Meio Ambiente.

Nesse período houve também mudanças na direção executiva da Fundação Florestal. Brusadin indicou o sociólogo, Walter Tesch, que permaneceu no cargo menos de um ano (entre setembro de 2017 e março de 2018). Tesch foi substituído pelo procurador do Estado Rodrigo Levkovicz.

De acordo com site da SMA, Rodrigo é mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC-SP e especialista em Direito Ambiental e em Direito do Estado pela ESPGE-SP – Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado. Atuou como procurador do Estado, de 2006 a 2018. Fez parte do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) e foi presidente de sua Comissão Temática e Processante no período de 2014 a 2018. Também foi conselheiro da Câmara de Compensação Ambiental e do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT). Rodrigo permanece à frente da Fundação Florestal, apesar de não ter experiência prévia com a temática da gestão de UCs.

Com a eleição do governador João Doria e a fusão da pasta de meio ambiente, a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente passou a ser comandada por Marcos Penido. De acordo com o site do IEA/USP, Penido é:

Engenheiro civil formado pela Universidade Veiga de Almeida com extensão em Gerenciamento de Empreendimentos na Fundação Getúlio Vargas. Entrou na CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) em 1985, onde foi diretor técnico e presidente. Ainda na companhia, foi representante da CDHU junto à UNEP – SBCI –United Nations Environmental Programa – Sustainable Building and Climate Initiative e representante do Governo de São Paulo no Fórum Nacional de Secretários da Habitação e Desenvolvimento Urbano e ABC. Penido foi coordenador fundador do Programa QualiHab do Estado de São Paulo, secretário de Estado da Habitação de São Paulo. Na prefeitura da capital, exerceu as funções de secretário Municipal de Infraestrutura Urbana, secretário Municipal de Serviços e Obras e secretário Municipal das Prefeituras Regionais²⁵.

Segundo notícia publicada pela Folha de São Paulo, Penido atuou na Prefeitura de São Paulo, onde foi secretário adjunto de Infraestrutura

25 Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pessoas/pasta-pessoam/marcos-penido>

tura Urbana entre 2006 e 2010, secretário de Serviços e Obras em 2017 e das subprefeituras em 2018, quando atuou no projeto da PPP (Parceria Público-Privada) da iluminação pública da cidade. Antes, foi presidente da CDHU (2015-2016) e secretário de Habitação (2014)²⁶.

Em 20 de abril de 2022, Penido foi nomeado Secretário de Governo, permanecendo até o final da gestão do governador Rodrigo Garcia, sendo substituído pelo arquiteto Fernando Chucre no cargo de secretário da SIMA.

A gestão de Penido e Doria foi marcada pela fusão da pasta ambiental com infraestrutura, transferência da gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a secretaria de Agricultura e Abastecimento, pela extinção dos Institutos Florestal, de Botânica e Geológico, criação do Instituto de Pesquisas Ambientais, conflitos com comunidades tradicionais e realização de concessões de UCs.

As informações apresentadas indicam uma forte presença da dimensão político-partidária na pasta de Meio Ambiente do estado de São Paulo nas últimas duas décadas, marcada pela descontinuidade das ações, aparelhamento político, falta de compromisso e denúncias de corrupção.

Esse cenário reduziu a capacidade de coordenação e articulação política da SMA, influenciando de forma negativa toda a cadeia de gestão do órgão, inclusive nas demais instituições. O uso político-partidário do órgão, em especial com a criação e aparelhamento dos cargos comissionados, juntamente com a ausência de lideranças e dirigentes capazes de coordenar as ações da pasta contribuíram para que consequências negativas afetassem as diversas instituições e instrumentos da SMA.

Um dos aspectos mais importantes afetados por essa política foi a participação da sociedade, o controle social e a transparência das ações.

Os impactos foram sentidos no principal órgão de participação da pasta ambiental, o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Consema). De acordo com o Manifesto elaborado pelo Coletivo de Entidades Ambientalistas de São Paulo, intitulado A necessidade da reconstrução democrática do Consema/SP, as organizações demonstravam preocupação com a “perda de qualidade democrática que ocorre no âmbito daquele conselho, instância maior para participação social na área ambiental no Estado de São Paulo”²⁷.

A carta que trata sobre a Necessidade de Reconstrução Democrática do Consema foi assinada por mais de uma centena de instituições com atuação reconhecida da sociedade civil brasileira. O manifesto registrou um alto grau de irregularidades e de vulnerabilidades existentes no processo de participação social do Consema, o que refletia negati-

26 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2022/04/rodrigo-garcia-nomeia-marcos-penido-para-secretaria-de-governo-de-sp.shtml>

27 Disponível em: <http://www.proam.org.br/>

vamente sobre as decisões produzidas pelo conselho.

Em especial, o Coletivo destacou o descaso governamental com o cadastro de entidades e o processo de ilegalidade que permeou o processo eleitoral das entidades ambientalistas. Segundo o documento, a eleição foi realizada de forma esvaziada e pouco participativa, intensificando um processo histórico de perda de qualidade no cadastro e falta de estabilidade para a devida articulação interna, estado de indefinição de critérios eleitorais e de insegurança jurídica.

7 - DIMENSÃO TÉCNICA-ADMINISTRATIVA

De acordo com dados do Portal da Transparência de São Paulo, em 2018 (período antes da fusão na SIMA), a Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo possuía 2.551 vagas previstas em seu quadro de recursos humanos. No entanto, apenas 1.241 funcionários atuavam no órgão, estando as demais em situação de vacância. Ou seja, a SMA operava, já em 2018, com cerca de 50% do seu quadro permanente previsto. De acordo com as informações do Relatório do Grupo de Trabalho para estabelecer estratégias de modernização para os Institutos de Pesquisa da Secretaria do Meio Ambiente (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, 2018), mais de 1.000 dos cargos vagos estavam concentrados nos Institutos de Pesquisa.

O déficit é resultado da ausência de concurso público para preenchimento dos cargos, ainda que diversos pedidos tenham sido realizados nos últimos anos. O quadro a seguir sintetiza os últimos concursos realizados para funções vinculadas à SMA.

Quadro 5: Últimos concursos realizados no Sistema Ambiental Paulista.

Vínculo	Carreiras	Ano de realização
Instituto Florestal	Trabalhador Braçal e Vigia*	2006
Instituto Florestal	Apoio à Pesquisa	1993
Instituto de Botânica	Apoio à Pesquisa	2010
Instituto Geológico	Apoio à Pesquisa	2010
Instituto de Botânica	Pesquisadores	2003
Instituto Florestal	Pesquisadores	2003
Instituto Geológico	Pesquisadores	2003
Fundação Florestal	Guardas-parque, Agentes, técnicos e analistas de recursos ambientais	2010
Cetesb	Diversos	2012
Cetesb	Diversos	2012

* nomeações pontuais ocorreram mediante ação judicial movida pelos aprovados

Ou seja, são pelo menos 10 anos sem ampliar e renovar o quadro técnico-administrativo dos recursos humanos da SMA. Soma-se ao déficit, a aposentadoria de diversos funcionários. De acordo com dados da APqC, entre 2013 e 2018, os Institutos de Pesquisa tiveram redução de cerca de 25% do seu quadro em virtude de aposentadorias.

Essa é uma situação complexa que tem favorecido a desconstrução do corpo técnico estatal da área de meio ambiente de São Paulo, incluindo o vinculado à pesquisa. Essa defasagem afeta diretamente a estabilidade dos serviços e as capacidades de implementação das políticas públicas. Tanto os setores técnicos, como aqueles administrativos, de recursos humanos, financeiros, de logística, são afetados pela precarização das condições de trabalho.

Como alternativa tem-se ampliado o número de cargos comissionados e a contratação de empresas que oferecem mão de obra terceirizada. No entanto, existem diversas evidências de que essa estratégia, além de mais onerosa aos cofres públicos, é instável e inadequada para as atividades-fim.

Em termos comparativos, de acordo com Souza (2020), em 2017 a Fundação Florestal possuía 402 funcionários. Isso representava menos de 10% do total da SMA. O gráfico a seguir (Figura 2) apresenta a distribuição dos funcionários nos diferentes órgãos da Secretaria.

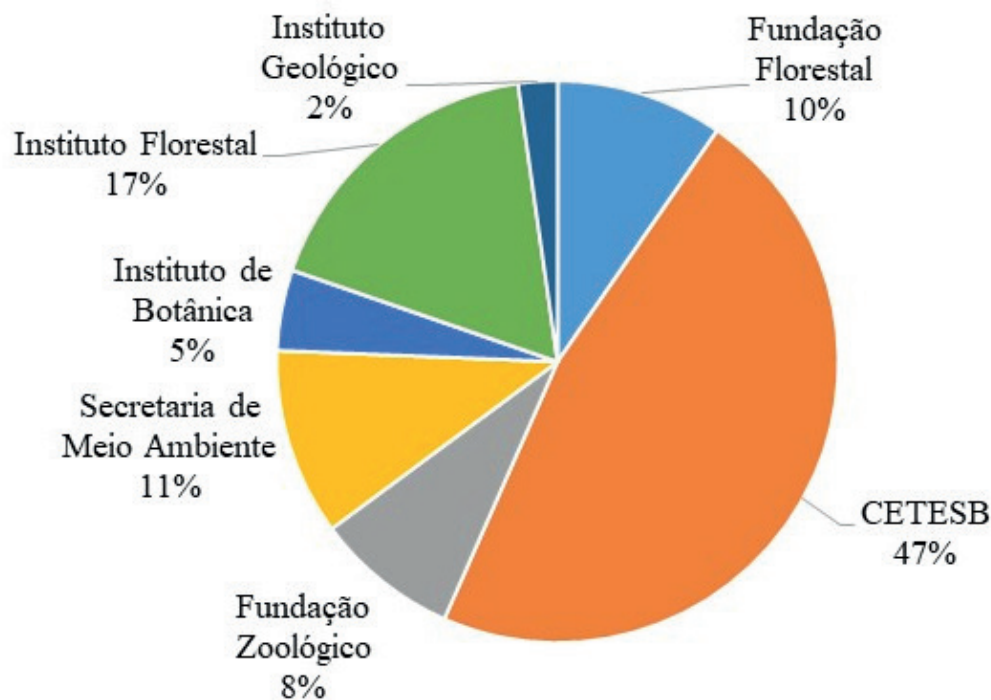


Figura 2: Distribuição do quadro de funcionários nas instituições do Sistema Ambiental

Fonte: Portal da Transparência do estado de São Paulo (2017).

Ao considerarmos apenas os cargos de livre provimento, ou seja, aqueles de livre escolha, nomeação e exoneração, de caráter provisório, verificamos que a Fundação Florestal detém cerca de 40% dos cargos existentes em todo o Sistema Ambiental Paulista, com 99 cargos de 247 totais (Figura 3).

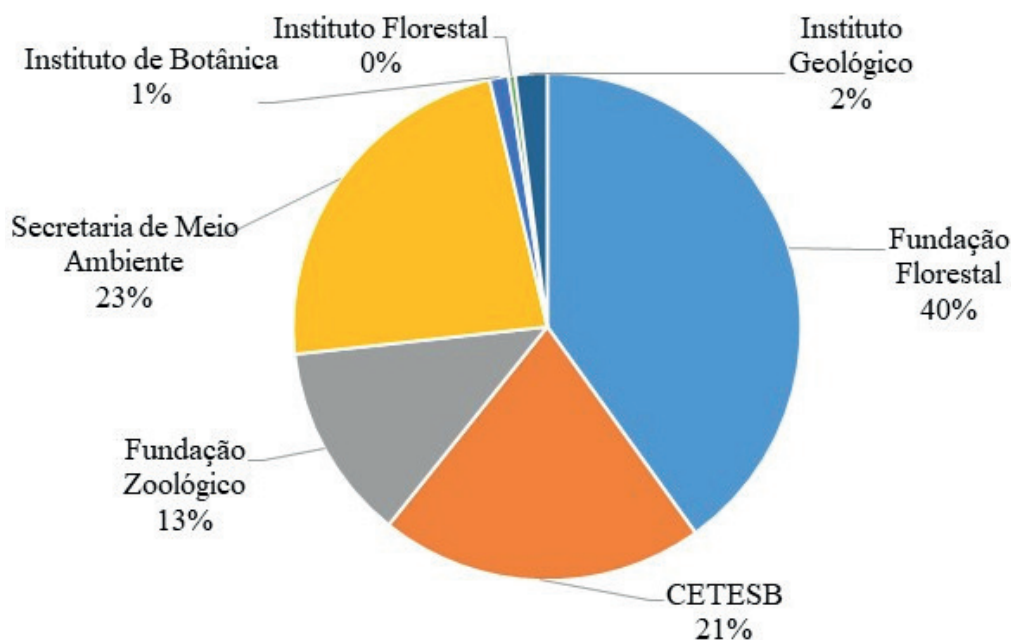


Figura 3: Distribuição dos cargos de livre provimento nas instituições do Sistema Ambiental Paulista.

Fonte: Portal da Transparência do Estado de São Paulo (2017).

Os tipos de cargos e o número de funcionários da Fundação Florestal são estabelecidos periodicamente por decretos estaduais publicados pelo governador do Estado de São Paulo. Importante destacar que apesar da responsabilidade assumida pela Fundação Florestal na gestão das UCs, o número total de funcionários não teve aumento desde o estabelecimento do Sieflor. A maior previsão foi em 1994, com um total de 1.386 empregados. No entanto, como essa política não chegou a ser implementada, em 2005 o número foi reduzido drasticamente.

Segundo os dados dos decretos, enquanto o quadro permanente de pessoal teve uma redução, em dez anos, de 6% (de 433 para 407), em contrapartida, a contratação de funcionários aumentou consideravelmente em 162,5%, passando de 40, em 2005, para 105, em 2012 (Figura 4). Atualmente, de acordo com o Portal da Transparência de São Paulo, apenas 265 cargos do quadro permanente estão preenchidos, ou seja, um déficit de 142 funcionários concursados.

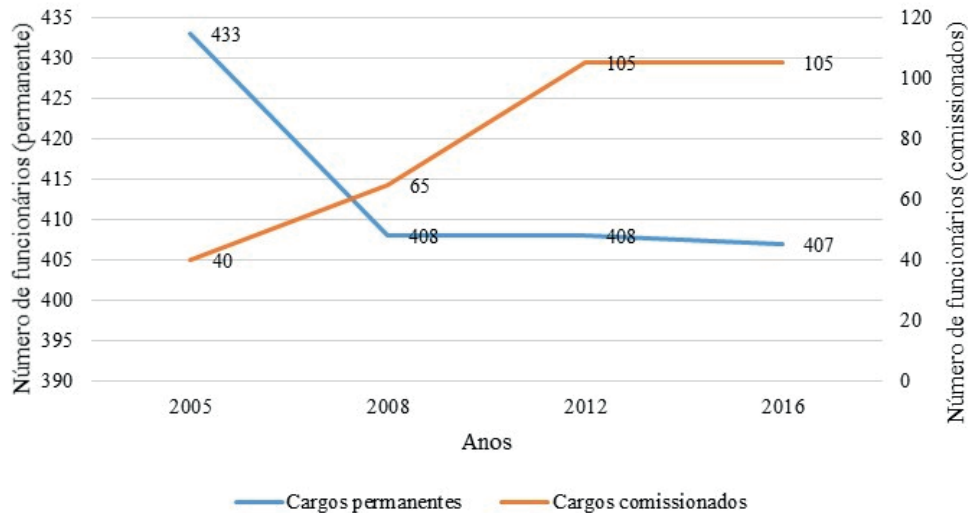


Figura 4: Número total de funcionários permanentes e comissionados da Fundação Florestal entre 2005 e 2016.

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo 2016.

Ao detalharmos os dados do Portal da Transparência, verificamos que em 2019 a Fundação Florestal possuía 390 funcionários, dentre os quais 46 estavam afastados para atuar em outros órgãos e 17 afastados por problemas de saúde ou invalidez. Ao considerarmos apenas os funcionários ativos na instituição, ou seja, atuando na gestão das Unidades de Conservação, o total cai para 327, sendo 223 do quadro permanente e 104 em comissão. Ou seja, cerca de 1/3 dos funcionários são provenientes de indicação política. A proporção dos dois regimes de contratação pode ser visualizada no gráfico a seguir.

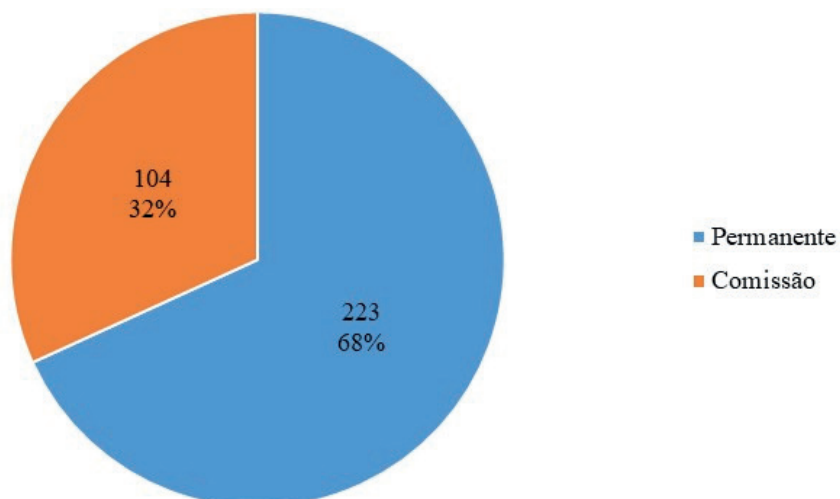


Figura 5: Regimes de contratação dos funcionários ativos na gestão de Unidades de Conservação pela Fundação Florestal.

Fonte: Portal da Transparência do estado de São Paulo (2019).

Em termos comparativos, no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), órgão responsável pela gestão das Unidades de Conservação federais, o número de funcionários em cargos comissionados externos à administração pública equivale a 2,3% (n=72) do quadro total de servidores, que é de 3.162 funcionários (Figura 6). Do total de servidores efetivos, 12% (n=372) possuíam algum tipo de função gratificada.

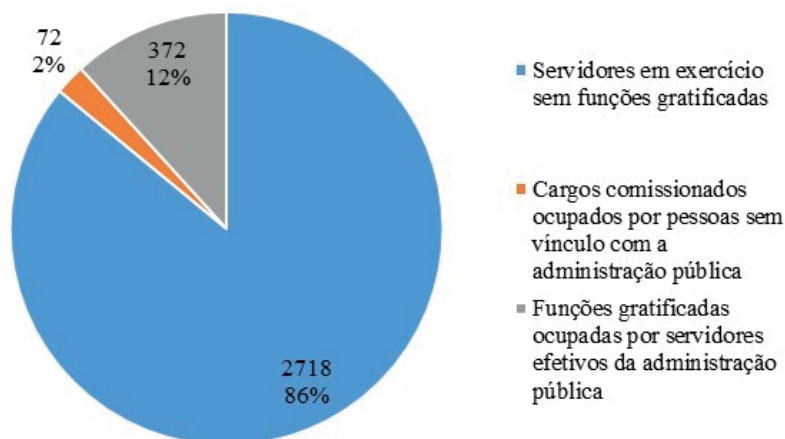


Figura 6: Situação dos servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio).

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio) (2019).

Entre os funcionários no regime de contratação permanente da Fundação existem quatro cargos ou funções, sendo que os analistas de recursos ambientais estão em maior número (n= 69), seguidos dos técnicos de recursos ambientais e guardas-parques (n=53 e n=53), e, por último, dos agentes de recursos ambientais (n=48). Em termos comparativos, somente o Instituto Florestal e de Botânica possuíam juntos, em julho de 2018, 118 pesquisadores científicos efetivos. Ou seja, um quadro especializado, com nível superior, bastante superior ao da Fundação Florestal.

A situação ainda é mais agravante quando consideramos os dados oficiais e públicos quanto aos funcionários do Instituto Florestal lotados em unidades de conservação administradas pela Fundação Florestal. Essas informações não são claras, pois os locais de lotação estão desatualizados e fazem referência a estruturas da década de 1970, tais como Reserva Florestal de Cunha (atual Parque Estadual Serra do Mar, núcleo Cunha), Parque Estadual Jacupiranga (atual Mosaico de Unidades de Conservação Jacupiranga) e Seção Reserva Carlos Botelho (atual Parque Estadual Carlos Botelho).

Em 2017, Souza (2020) sistematizou as informações disponíveis no Portal da Transparência, identificando que já naquela época, existiam 175 funcionários do IF lotados em áreas administradas pela Fundação Florestal, sendo que desses, a maioria (54%) era da carreira de Auxiliar de Serviços Gerais. Entre as unidades de lotação estavam Parques Estaduais e Estações Ecológicas, sendo os maiores números nos Parques Estaduais Carlos Botelho (44), Serra do Mar (34) e Morro do Diabo (20).

Com a extinção do IF e transferência da gestão de todas as áreas especialmente protegidas para a Fundação Florestal, esse número passou a aproximadamente 400 funcionários.

Em relação aos cargos em comissão da Fundação Florestal, é importante destacar que estes possuem maior diversidade de funções na estrutura da instituição, e estão distribuídos entre diretores, assessores, secretárias e chefes de unidade. Esses funcionários não possuem vínculo de estabilidade com a Administração Pública e podem ser demitidos a qualquer momento. O gráfico a seguir (Figura 7) mostra a proporção dos diferentes cargos em comissão que atuam no órgão.

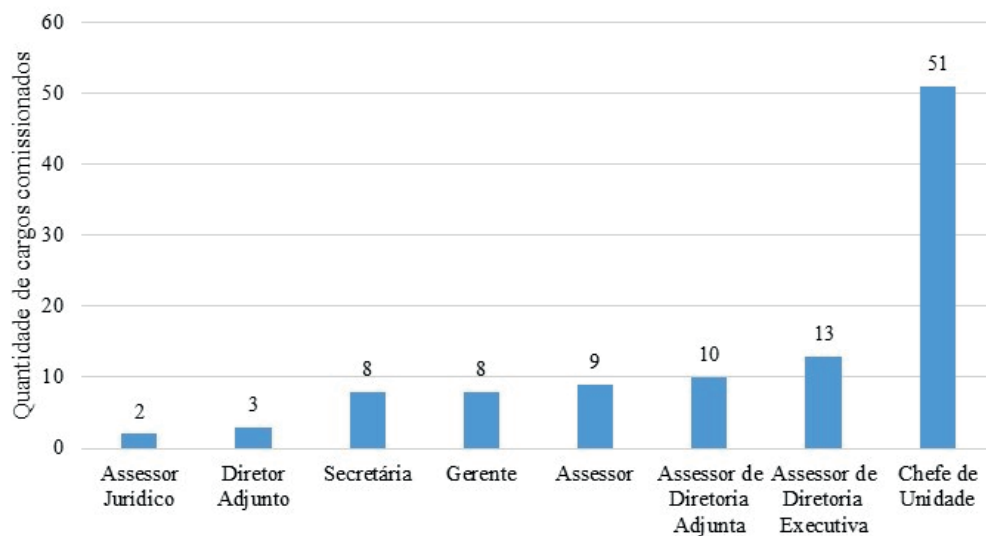


Figura 7: Distribuição dos cargos comissionados em exercício na Fundação Florestal.

Fonte: Portal da Transparência do estado de São Paulo (2019).

Os funcionários estão distribuídos na estrutura administrativa da Fundação Florestal conforme os locais de trabalho, sendo que 65% (n=214) atuam nas Unidades de Conservação, 32% (n=104) na sede da instituição em São Paulo e 3% nas gerências técnicas (Figura 8).

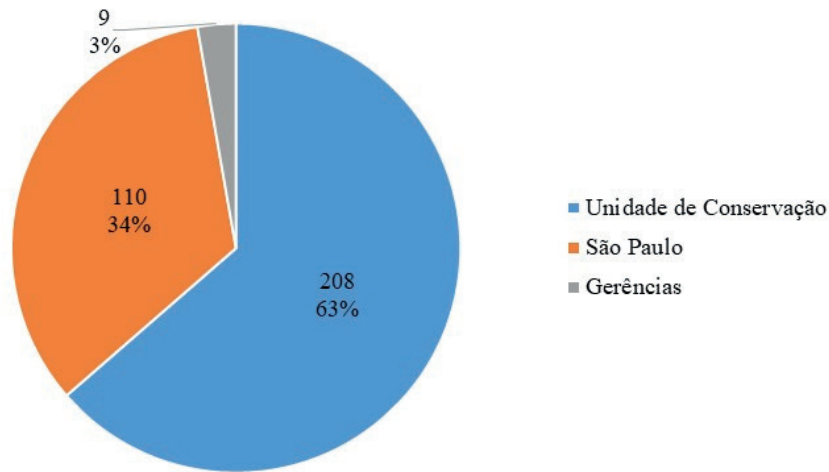


Figura 8: Locais de trabalho dos funcionários em exercício na Fundação Florestal.

Fonte: Portal da Transparência do estado de São Paulo (2019).

Quando analisamos ainda a lotação dos funcionários na sede da FF, em São Paulo, dos 110 funcionários, 43 atuavam na área administrativa e 67 na área técnica, sendo que a área técnica possuía maior número de funcionários comissionados ($n=34$). Entre os cargos considerados de nível superior e lotados em São Paulo, a proporção é de quase 50% entre permanentes e comissionados. São os funcionários de nível superior que, no geral, estão em funções de direção, ou seja, que possuem influência sobre as características da gestão que se busca empreender nas Unidades de Conservação.

Analisando os funcionários em que o nível superior é exigência no momento da contratação e que atuam nas Unidades de Conservação, verificamos que os analistas de recursos ambientais representam 33% ($n=24$) do total, enquanto os cargos de chefe de unidade são responsáveis por 67% ($n=49$) (Figura 9).

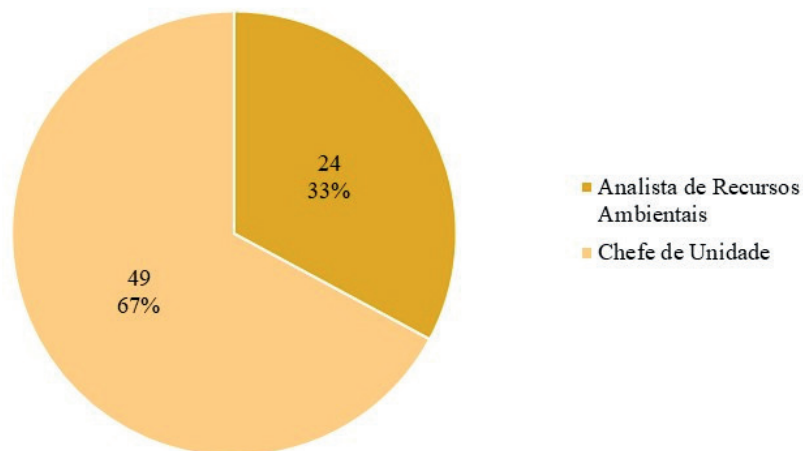


Figura 9: Funcionários que atuam nas Unidades de Conservação e que têm como pré-requisito para contratação possuir nível superior completo.

Fonte: Portal da Transparência do estado de São Paulo (2019).

Considerando apenas o quadro funcional próprio da Fundação Florestal, a média encontrada foi de menos de três funcionários por UC (média=2,85), sendo que, para as áreas de proteção integral, a média foi 3,79 funcionários por UC e para as de uso sustentável de 1,33 funcionários por UC.

De acordo com o Portal da Transparência, verificamos que a maior parcela das Unidades de Conservação conta com apenas um servidor designado, sendo essa a situação da maioria das áreas de uso sustentável que possuem funcionários. Entre as Unidades de Conservação de proteção integral, apenas três contam com mais de 15 funcionários, sendo elas: Parque Estadual Intervales (n=36), Parque Estadual Serra do Mar (n=29) e Estação Ecológica Jureia-Itatins (n=15), equivalente a 47% do total de funcionários ativos em proteção integral. Em relação às unidades de uso sustentável, o maior número de funcionários lotados foi registrado na Floresta Estadual Edmundo Navarro de Andrade e na APA Marinha do Litoral Norte, com três.

É importante destacar que apesar do número elevado de Unidades de Conservação sem funcionário designado, esse dado não representa ausência de corpo técnico dedicado à gestão, tendo em vista que alguns funcionários podem acumular responsabilidades ou conter técnicos de São Paulo como responsáveis pelas mesmas. No entanto, destacamos que essas são as informações disponíveis no Portal da Transparência do Estado de São Paulo e que tendem a ser o padrão de gestão existente.

A partir dessas informações, verificamos que a quantidade de hectares por funcionários designados para as Unidades de Conservação varia de 5.515,21 hectares por funcionário para as Unidades de Conservação de proteção integral e 102.289,81 hectares por funcionário para as Unidades de Conservação de uso sustentável. Considerando o total de área administrada pela Fundação Florestal e os 327 funcionários ativos, calcula-se a média de 14.111,63 hectares por funcionário.

Em relação aos funcionários terceirizados que atuam nas Unidades de Conservação, tivemos acesso a informações obtidas pelo Conselho de Representantes de Funcionários da Fundação Florestal em 2015 através da Ouvidoria da instituição.

De acordo com os dados apresentados, naquele ano o número de funcionários ou postos em contratos de terceirização era de 580, ou seja, superior ao quadro de funcionários ativos no órgão.

A grande maioria (97%/n=564) dos funcionários/postos de trabalho estava designada para serviços específicos em 57 Unidades de Conservação e os demais estavam distribuídos para trabalhos na sede da Fundação Florestal (n=10) e para a Marina Píer Saco da Ribeira (n=6). Em São Paulo, verificamos que os contratos terceirizados atuavam como apoio às Diretorias Regionais na sede da instituição, ou seja, a terceirização perpassava todos os níveis burocráticos da gestão das Unidades de Conservação.

Entre os serviços estabelecidos nos contratos estavam: limpeza, asseio e conservação predial; manutenção de áreas verdes; operação e fiscalização de portaria; apoio administrativo; segurança e vigilância patrimonial; e monitoria. Os três maiores contratos envolviam postos de trabalho para serviços de vigilância (n=269), seguido dos serviços de monitoria (n=174) e de limpeza predial (n=88). A grande maioria dos postos/funcionários terceirizados (91%/n=528) estava alocada em Unidades de Conservação de proteção integral.

Nas Unidades de Conservação de proteção integral os postos de vigilância representam, proporcionalmente, a maior parcela dos funcionários, e nas unidades de uso sustentável os serviços de monitoria formam a maioria.

Dentre as categorias de Unidades de Conservação, os Parques recebem o maior aporte de postos de trabalho terceirizado (n=474), equivalente a 82% do total, seguido das Estações Ecológicas (n=49), com 8%. Entre as Unidades de Conservação de uso sustentável, as APAs e as Florestas Estaduais contam com 19 e 14 postos de trabalho, respectivamente.

As informações indicam que o quadro funcional da Fundação Florestal está sujeito a mudanças em virtude do número elevado de cargos em comissão. Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão Ambiental utilizando a palavra-chave "rescisão", verificamos que em determinados períodos, como entre 2012 e 2013, a taxa de rescisão de contratos, seja de funcionários do quadro permanente ou em comissão, alcançou quase 19% do total de 327 funcionários ativos na gestão de UCs, ou o equivalente a 12% do total de cargos previstos nos decretos estaduais. Esse valor elevado coincide com o período de crise da instituição, conforme destacamos na seção anterior

As mudanças ocorrem especialmente na função de chefe de unidade, que representa mais de 50% dos cargos de livre provimento. Ou seja, tanto no alto escalão da política como nos territórios protegidos, a sustentabilidade dos processos de gestão tende a ser desestabilizada por mudanças de funcionários, que nem sempre estão associadas a processos de demissão e podem estar relacionadas a transferências e mudanças de setor.

Essa instabilidade está relacionada a um importante fator organizacional, que tem interferido na atuação do gestor de UC. Segundo Souza (2020), na época do Instituto Florestal, a estabilidade no cargo garantia ao funcionário ser mais questionador e assumir decisões técnicas, mesmo que sob pressões políticas hierárquicas. Com a criação do Sieflor e o foco na realização das pesquisas, o Instituto manteve sua independência nas linhas de atuação do pesquisador.

De acordo com a tese de Souza (2020), segundo entrevistados no Instituto Florestal era possível criar alguma resistência para evitar os desmandos políticos e o aparelhamento, principalmente pela ausência de cargos comissionados para indicação. Por outro lado, a Fundação

Florestal foi considerada um aparelho político mais frágil devido à sua maior facilidade de movimentação de recursos humanos e financeiros.

Esse cenário interfere diretamente nas ações de gestão, interrompendo projetos, ações, entendimentos de gestão e instaurando um medo coletivo nos funcionários. O conjunto de decisões para formação do quadro de direção e de gestão da Fundação Florestal, somado ao arranjo institucional, resulta na ausência de planejamento e de respaldo institucional, influenciando na discricionariedade.

Esse cenário era diferente na época do IF, que garantia uma maior aprendizagem e acúmulo de experiências entre os profissionais. Isso permitia que os diferentes profissionais tivessem uma visão de conjunto do manejo da área protegida, atuando com base em preceitos científicos.

O processo de aprendizagem do gestor para chegar a um bom nível de manejo e garantir a boa aplicabilidade das técnicas pode levar vários anos, e foi considerado como estratégia de tentativa e erro, ou seja, uma gestão adaptativa: “Não tem manual, você vai testando, se der certo continua”²⁸.

Souza (2020) em sua tese também solicitou aos funcionários da Fundação Florestal que participaram de sua pesquisa que opinassem sobre o nível de relevância que os aspectos técnico, administrativo, político-partidário e participativo assumiram no órgão gestor. Esses fatores foram estabelecidos com base na revisão da literatura que considera que a combinação das dimensões e capacidades influencia na execução e inovação da política pública.

A dimensão com maior proporção de respostas com relevância alta ou muito alta foi a político-partidária, com 58% (n=33), seguida da administrativa com 50% (n=33). O aspecto técnico da gestão teve maior proporção de respostas para a relevância média por 40% (n=23), enquanto a dimensão participativa foi considerada com relevância baixa ou muito baixa por 64% dos participantes (n=36). Essas respostas são mais um indicativo de que as estratégias de manejo das AEPs têm sido direcionadas exclusivamente para aspectos político-partidários e administrativos, com a dimensão técnico-científica perdendo espaço.

Esses dados refletem a influência que a questão político-partidária assumiu na gestão das áreas protegidas nos últimos anos e explicam, por exemplo, os dados negativos em relação ao funcionamento dos conselhos gestores e da articulação política.

Souza (2020) ainda avaliou a importância que esses diferentes fatores exercem nas ações de gestão das Unidades de Conservação, a partir da opinião dos participantes sobre a evolução de alguns temas importantes prioritários.

²⁸ Informação obtida em entrevista.

As respostas dos funcionários indicaram que os temas da articulação política (57%/n=28), proteção e fiscalização (56%/n=31), conselhos gestores (55%/n=32) e gestão administrativa financeira (53%/n=29) foram os que, em termos proporcionais, tiveram as piores mais significativas ao longo dos anos. Também tiveram piora temas como os de pesquisa e monitoramento (44%/n=23), articulação interinstitucional (42%/n=23), planos de manejo (41%/n=22) e interação socioambiental (41%/n=22).

O único tema em que não foi verificada nem melhora nem piora foi o da regularização fundiária, com 58% (n=29) das respostas indicando que não houve avanços. As capacidades de gestão do uso público e a criação de novas unidades tiveram uma distribuição igual entre as respostas de piora, melhora e estabilidade, sendo que o último aspecto teve maiores valores totais.

As melhorias foram consideradas para os temas das Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) e dos Projetos estratégicos (como o PPMA, BID, GEF), com 76% (n=46) e 50% (n=25) das respostas indicando avanços altos ou muito altos no desempenho da gestão.

Quanto à sustentabilidade e continuidade das ações, projetos e políticas para a gestão de Unidades de Conservação, identificamos, a partir da opinião e da experiência dos funcionários no Sistema Ambiental, que a maioria considera que elas acontecem "algumas vezes" ou "raramente" (54%/n=31 e 36%/n=21, respectivamente). Menos de 4% indicaram os extremos das opções, ou seja, frequentemente e que nunca ocorre continuidade nas ações.

Os principais problemas ou obstáculos que mais afetam a gestão na perspectiva de atuação dos funcionários foram os recursos humanos e as relações de trabalho, com 18% (n=43) do total de citações, seguidos das dificuldades com recursos orçamentários e financeiros, com 16% (n=38). O terceiro obstáculo mais citado foram os processos políticos e aqueles relacionados ao planejamento, monitoramento e avaliação, com 14% do total de citações (n=33).

Especificamente em relação ao tema da conservação das fisionomias e criação de novas áreas protegidas, o Relatório do Conselho Consultivo do Sigap de 2014, chamou a atenção para as discrepâncias existentes, destacando que a "conservação da biodiversidade paulista enfrentava ainda um grande desafio, que é o de vencer o desequilíbrio na representação dos ecossistemas conservados" (FELDMANN; MAZZARELLA; COSTA, 2015).

Segundo o documento a maioria das Unidades de Conservação foi historicamente alocada em áreas de menor aptidão agrícola, sob a visão equivocada de conservação conflitando com produção agrícola. Nesse sentido, a Floresta Ombrófila Densa sobre a Serra do Mar era a melhor representada, enquanto no interior do Estado, a Floresta Estacio-

nal Semidecidual, o Cerrado (com suas diferentes fitofisionomias), a Floresta Ombrófila Mista e as formações de mangue, pela pressão da urbanização litorânea, estavam muito aquém dos 17% de áreas terrestres conservadas, conforme estabelece a Meta 11 do Plano Estratégico 2011-2020 (Metas de Aichi), adotado pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

Outra lacuna identificada no relatório refere-se à representação dos ecossistemas aquáticos, pois principalmente os de águas continentais não costumavam ser objeto de nenhuma proteção estadual efetiva. O texto recomenda que os mananciais hídricos estratégicos sejam transformados em Unidades de Conservação, onde estão incluídos os leitos dos rios e as áreas adjacentes, como as matas ciliares e várzeas (Tabela 1).

Tabela 1: Representatividade das Unidades de Conservação Estaduais (UC) para atingir a meta de 17% de áreas terrestres conservadas por meio de sistemas de áreas protegidas

Bioma	Região Fitoecológica (RADAM)	Superfície original (ha)	Vegetação nativa atual (ha)	Meta de 17% da superfície original conservada (ha)	Vegetação nativa em UC estaduais (Proteção integral + Uso sustentável)**	Déficit de vegetação nativa (ha) (Vegetação nativa em UC – meta de 17%)
Mata Atlântica	Floresta Ombrófila Densa	4.954.124	2.124.108	842.201	1.187.354	345.153
	Floresta Ombrófila Mista	354.918	123.082	60.336	23.621	-36.715
	Floresta Estacional Semidecidual	8.954.369	573.732	1.522.243	100.396	-1.421.847
	Mangue	52.311	21.590	8.893	6.622	-2.271
	Restinga	590.542	366.095	100.392	169.438	69.046
	Campo de Altitude	Si*	Si	Si	Si	Si
Cerrado	Cerrado	9.980.135	847.414	1.696.623	100.002	-1.596.621
	Campo, Campo Cerrado	Si	Si	Si	Si	Si
Áreas Úmidas	Formação Arbóreo-arbustiva em região de várzea	Si	288.617	Si	32.128	Si
Total (ha)		24.886.400	4.344.638	4.230.688	1.619.561	-2.643.255

*Fonte: Relatório do Sigap – 2014. A partir de estudo feito pelo Instituto Florestal (IF/SMA) no âmbito do Plano de Ação São Paulo 2011-2020 da Comissão Paulista de Biodiversidade - Produto 5 – “Monitoramento da Biodiversidade”, Ação 5 – “Conservação da Biodiversidade”. *Si: Sem informação. **Considerando Áreas de Proteção Ambiental (APAs) (FELDMANN; MAZZARELLA; COSTA, 2015).*

Ainda em relação ao tema das áreas protegidas, considerando apenas a informação do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, Souza (2020) identificou em 2008, o último pico de incremento das Unidades de Conservação com 1.397.638,61 ha, sendo as três APAs marinhas estaduais²⁹ responsáveis por cerca de 82% desse total. Ademais, são desse período a criação de três Parques, sete APAs, duas Áreas de Relevante Interesse Ecológico, cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável, três Reservas Extrativistas e cinco Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

Nesse momento ocorreu, também, o processo de recategorização do Parque Estadual Jacupiranga, criado em 1969, que foi transformado no Mosaico de Unidades de Conservação Jacupiranga, composto por 14 áreas de diversas categorias. Essa transformação incorporou ao sistema novas unidades, além de ampliar de 150.000 ha para 243.885,78 ha a área total protegida.

Nesse período, novas categorias de Unidades de Conservação foram incorporadas ao sistema estadual de gestão, com a criação de cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável e três Reservas Extrativistas. Essas áreas foram criadas como resultado de processos de conflito e diálogos intermitentes com as populações locais que demandavam direitos sobre seus territórios.

A análise dos períodos de criação das UCs evidencia que o sistema estadual é dependente dos momentos políticos oportunos para que a agenda da criação de Unidades de Conservação tenha êxito e, conseqüentemente, para a implementação da gestão desses espaços. Pureza (2014) evidencia a influência que as oportunidades políticas ou de interesses institucionais específicos tiveram na definição das categorias de manejo, prevalecendo sobre estudos técnicos adequados. Além disso, ressalta que as divergências políticas entre as instituições governamentais da época refletiram na definição das categorias no Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Outro fator importante a ser considerado na análise do território paulista como um sistema é a existência de diversas áreas protegidas que não estão inseridas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. São áreas distribuídas entre diferentes níveis e instituições de gestão, e que juntas podem contribuir para uma melhor representatividade e eficiência do Sistema Paulista.

Além disso, o não reconhecimento dessas áreas como Unidades de Conservação ou outras estratégias de conservação as coloca em situação de vulnerabilidade e de ameaça de processos de recategorização, redução e extinção de áreas protegidas (*Protected Area Downgrading, Downsizing and Degazettement - PADDD*), como já registrado em 2017, em São Paulo³⁰.

29 Sendo elas: APAs Marinha Litoral Norte, Litoral Centro e Litoral Sul.

30 Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/12/ministro-do-meio-ambiente-de-bolsonaro-tentou-vender-florestas-de-sp/>

Em termos de representatividade, abrangência e equilíbrio, verificamos que existe uma baixa variedade dos tipos de ecossistemas inseridos em Unidades de Conservação no Estado e que não há um equilíbrio entre as categorias de gestão. Além disso, considerando a meta 11 de Aichi, o tamanho é insuficiente para atender a expectativa de 17% de proteção em ambientes terrestres. Para os ambientes marinhos, a grande extensão das APAs Marinhas paulistas possibilita dizermos que a meta de proteção 10% das áreas marinhas costeiras tenha sido alcançada, embora apenas ínfima porcentagem esteja em unidades de proteção integral.

O sistema está organizado predominantemente na esfera estadual, sendo que a Fundação Florestal é o principal órgão, ao lado de outras organizações estaduais. Em resumo, podemos considerar que o sistema é pouco representativo e diversificado quanto às categorias, biomas, e tamanho das áreas. Sua ampliação tem sido caracterizada por discontinuidades ao longo dos anos, além de grandes diferenças quanto aos resultados da criação das Unidades de Conservação/áreas protegidas.

Outro aspecto que merece ser destacado é que a implementação do Sigap previu um Plano de Expansão de Áreas Protegidas para o Estado de São Paulo que tem sido pouco implementado tanto em relação à expansão de Unidades de Conservação de Proteção Integral, criação de novas áreas em fragmentos importantes ou com espécies ameaçadas, bem como naquelas com paisagem favorável para criação e expansão das UCs.

Ainda associado ao aspecto técnico-administrativo, podemos citar os cortes de orçamento para execução das ações e projetos. De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho de Modernização dos Institutos de Pesquisa da SMA (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, 2018), publicado em julho de 2018, “nos últimos seis anos (2013-2018) houve uma drástica redução dos recursos do Tesouro, a saber: 109% (Instituto de Botânica), 180% (Instituto Florestal) e 274% (Instituto Geológico). As instituições nesse período tiveram que recorrer cada vez mais ao Fundo Especial de Despesa para arcar com as despesas com atividades meio”. A tabela a seguir apresenta os orçamentos dos Institutos de Pesquisa em 2018.

Tabela 2: Orçamento dos institutos de pesquisa em 2018.

Origem dos recursos	Instituto de Botânica	Instituto Florestal	Instituto Geológico
Tesouro	R\$ 3.354.871,00	R\$ 3.219.905,00	R\$ 858.982,00
Fundo Especial de Despesa	R\$ 1.517.047,00	R\$ 12.153.387,00	R\$ 826.608,00
Total	R\$ 4.871.918,00	R\$ 15.373.292,00	R\$ 1.685.590,00

Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho de Modernização dos Institutos de Pesquisa da SMA.

Cabe lembrar que uma das justificativas para o encaminhamento da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, que extinguiu os Institutos foi equalizar o déficit orçamentário da ordem de R\$ 10,4 bilhões para o exercício de 2021. No entanto, verificamos que o valor economizado não justifica a opção adotada pelo governo, já que a soma dos orça-

mentos dos Institutos não alcança o total de 0,07% do déficit.

Além disso, cabe ressaltar que nessa escolha política, o governo optou pela manutenção da Fundação Florestal, órgão com mais de 1/3 dos cargos comissionados e que possuía em 2021 orçamento previsto com recursos do Tesouro na ordem de R\$ 51 milhões.

Outro aspecto que precisa ser considerado é a sustentabilidade econômica das UCs. O Sistema Paulista foi estruturado desde meados da década de 1940, pelo então Serviço Florestal, para garantir recursos para as Unidades de Conservação a partir da receita gerada nas 32 áreas de produção, tais como Estações Experimentais e Florestas Estaduais, que somam uma área total de 40.379,187 hectares. Tais áreas foram definidas já no Decreto nº 51.453/2006 que criou o Sieflores como “importante lócus de pesquisa genética, de pesquisa em manejo florestal e de recursos econômicos, representando, fundamentalmente, a sustentabilidade do Sistema Estadual de Florestas”.

Essas áreas historicamente estavam sob a gestão do Instituto Florestal, que acumulou expertise e conhecimento científico no seu manejo. Nesse sentido, a transferência para a Fundação Florestal é uma grave ameaça para a conservação do patrimônio ambiental, à medida que ameaça a sustentabilidade da geração de recursos para todo o sistema de áreas especialmente protegidas.

De acordo com relatório de atividades da Fundação Florestal, somente em 2018 a receita registrada com a venda de produtos florestais gerou R\$ 26 milhões para o orçamento. E nos anos seguintes as vendas alcançaram o montante de R\$ 37 milhões em 2019 e de R\$ 64 milhões em 2020.

As ações equivocadas do governo, como a extinção do Instituto Florestal (art. 64, da Lei nº 17.293/2020) e o Decreto nº 65.274/2020 que atribuiu a gerência da pesquisa do Sieflores para a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, que não tem como seu objetivo nem a pesquisa e nem a gestão direta de unidades de conservação, efetivaram o desmonte de estruturas necessárias para a realização das atividades dos três Institutos de Pesquisa – Florestal, de Botânica e Geológico, pois definiram novos direitos e competências, antes mesmo da criação da unidade administrativa prevista em lei, além de provocar perda da identidade que caracteriza as respectivas áreas de atuação. Com alterações realizadas nas estruturas administrativas dos Institutos, houve evidente impacto para a pesquisa científica, criando retrocessos, em consequência da insegurança jurídica criada quanto às atribuições dos Institutos nas áreas da botânica, da conservação da biodiversidade, das ciências florestais, da produção sustentável de recursos florestais, das geociências, da geologia e das ciências ambientais, que integram políticas públicas existentes³¹.

31 Disponível em: *Ação_Civil_Pública_Petição_Inicial_1029471-50.2021.8.26.0053*

8 - REFLEXOS E CONSEQUÊNCIAS NAS AÇÕES DE GESTÃO

As características do arranjo institucional instaurado entre 2006/7 e 2022 na Secretaria de Meio Ambiente do estado de São Paulo resultaram em graves consequências para a conservação da natureza, pesquisa ambiental e desenvolvimento sustentável no território paulista. Além disso, contribuiu para que, apesar dos esforços dos servidores que lá atuaram, a qualidade dos serviços prestados à sociedade tivesse uma piora significativa.

Essa situação foi ocasionada por uma estratégia política do governo, que privilegiou a dimensão político-partidária nas nomeações para os dirigentes do alto escalão da burocracia da SMA. Essas escolhas exerceram um efeito cascata nos Institutos de Pesquisa e no manejo das Unidades de Conservação e Áreas Especialmente Protegidas, que sofreram com o que também denominamos “efeito dominó”, já que a estrutura instaurada abaixo dessa dinâmica não foi capaz de se manter relativamente estável e imune às alterações.

A falta de recursos humanos e financeiros, aliados à baixa capacidade técnica e de coordenação dos dirigentes, junto ao desprestígio governamental, ausência de controle social e pouca participação da sociedade, culminaram com uma situação insustentável para manutenção de um sistema.

Desde o estabelecimento do Sieflor, a gestão das UCs tem sofrido consequências conforme as mudanças no primeiro escalão da política, sendo influenciada pelas diferentes visões e percepções sobre a instituição e as estratégias de gestão de áreas protegidas.

As crises geradas nesse período foram diversas, a maioria delas envolvendo a gestão de áreas protegidas na Fundação Florestal e/ou no

Instituto Florestal. Diversas pesquisas registram as mudanças que as decisões políticas têm causado no dia a dia das áreas protegidas. A seguir apresentamos uma síntese desses trabalhos.

Faria (2004) abordou em sua tese sobre a importância das organizações reflexivas para a conservação da natureza. No entanto, as características do arranjo institucional da Fundação Florestal não possibilitaram que a sua estrutura tivesse tempo e liderança para que fossem implementadas estruturas de aprendizagem a longo prazo nas equipes. Nenhum dos diretores da Fundação Florestal teve capacidade, tempo e proatividade para organizar e promover esses processos.

Essa situação foi evidenciada por Simões (2010), que investigou os processos de gestão entre Estado e comunidades locais. Considerando a experiência da pesquisadora, na sua tese são apresentados elementos importantes para compreender o processo histórico da gestão das UCs no estado de São Paulo. Para ela, foi a continuidade de pessoas/técnicos que participaram de diferentes projetos desde a década de 1980 no Núcleo Picinguaba do PESH que possibilitou o estabelecimento de acordos institucionais com comunidades durante a elaboração do Plano de Manejo daquela unidade. Esses técnicos, do quadro permanente, estavam vinculados ao Instituto Florestal.

Somado a isso, a pesquisadora destacou a importância do estabelecimento dos laços de confiança, respeito e legitimidade, bem como da experiência e competência na gestão das Unidades de Conservação, o que demanda diferentes tempos processuais de construção de acordos (SIMÕES, 2010). No entanto, para a autora, com o estabelecimento do Siefloor, os processos participativos foram alterados por mecanismos burocráticos para atender a um “protocolo de participação”, o que representou uma redução da transparência e legitimidade das negociações das câmaras técnicas do Conselho do Núcleo Picinguaba do PESH.

Os processos desencadeados durante vários anos não tiveram o tempo necessário para sua manutenção e consolidação, sendo ainda mais dificultados pela centralização dos processos e da tomada de decisão pela Fundação Florestal. A estrutura da instituição não foi capaz de dar continuidade à discussão da implantação do zoneamento histórico-cultural com as comunidades. Segundo informações da tese, essa proposta de zona chegou a ser proibida pelos dirigentes em outros planos de manejo, sob a justificativa de que a possível “exclusão” de áreas de Parques Estaduais representava uma ameaça, resultando na não institucionalização do debate sobre presença humana nas unidades (SIMÕES, 2010).

Essa decisão de gestão da Fundação Florestal foi representada por Simões (2010) como um compromisso político da instituição, que visava implementar um sistema com viés mais empresarial e que pudesse gerar visibilidade para formadores de opinião, atraindo votos para candidatos e cargos de confiança.

Esse seria o resultado da indicação de um grupo político que se instalou em 2007, após a criação do Sieflor, tanto na Diretoria Executiva como nos demais setores da Fundação Florestal. Segundo Simões (2010), eles possuíam vínculo direto com o então Secretário Estadual de Meio Ambiente, Xico Graziano, que pretendia se candidatar a senador pelo estado de São Paulo. Essa teria sido, para a pesquisadora, a nova marca da gestão após o Sieflor: visão empresarial e motivações políticas.

Segundo a autora, essa nova dimensão contrastava com a visão e as motivações do Instituto Florestal e da equipe do PESH, que estavam preocupados em proteger a área, promover a conservação da biodiversidade, não criar jurisprudências quanto à ocupação ou práticas agrícolas ou que pudessem reduzir a área do PESH, criando um precedente legal (SIMÕES, 2010). O resultado da falta de entendimento da importância do tema pelos dirigentes e da falta de prioridade institucional culminou na suspensão dos acordos com as comunidades (SIMÕES, 2010).

A estratégia dos dirigentes era reduzir crises, com uma nova visão de eliminar conflitos, reduzir ações de licenciamento, diminuir apoio a projetos sustentáveis, promover alianças com turistas, atender grupos de interesse específicos e evitar negociações com o governo de oposição no nível federal (SIMÕES, 2010).

Situações semelhantes foram verificadas em outras unidades. Apesar das expectativas do Sieflor, ao analisar as modificações em aspectos da visitação do Parque Estadual Campos do Jordão após 2006, Hirata (2013) não observou mudanças significativas nas estratégias da gestão. No entanto, ao entrevistar gestores, pesquisadores do Instituto Florestal e funcionários terceirizados, a pesquisadora verificou diferenças nas respostas. Enquanto os terceirizados consideraram que havia melhorado, o gestor demonstrou confiança no Sieflor, apesar de condicionar a uma dependência da dimensão política. Por outro lado, os pesquisadores demonstraram descontentamento com a falta de reconhecimento do legado institucional. Uma das principais preocupações dos pesquisadores foi a criação dos cargos comissionados vinculados à indicação política de profissionais, as discontinuidades e a contrariedade com a terceirização (HIRATA, 2013).

Marinho (2014) também identificou mudanças ocasionadas pelo Sieflor em Unidades de Conservação do litoral do sul de São Paulo. Para o autor, apesar de as alterações não terem sido imediatas, elas provocaram a mudança de gestores, e resultados diretos na política das Unidades de Conservação. Entre as interferências, ele destacou a interrupção dos trabalhos planejados com o Plano de Gestão Ambiental; a mudança do regime deliberativo para consultivo do Conselho Gestor do Parque Estadual Ilha do Cardoso; a maior concentração das discussões na cúpula da FF e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a partir de 2008; a paralisação da revisão dos planos de manejo; enfraquecimento das demandas das comunidades locais e o fechamento do Núcleo Perequê. Essas mudanças demandaram a organização de novos arranjos locais para seu enfrentamento.

Esses problemas burocráticos também foram notados no Parque Estadual Ilha do Cardoso, entre 2011 e 2012, como resultado de uma implementação centralizadora e restritiva, tanto quanto às comunidades como em relação às competências da UC (DILASCIO, 2014). Eles teriam afetado o padrão de governança de cogestão adaptativa instalado até então. Segundo Dilascio (2014), essa estrutura passou a ser dissolvida a partir de 2007, com o fim do Projeto de Preservação da Mata Atlântica e com as mudanças de direção. Os resultados foram a redução das reuniões rotativas do conselho nas comunidades, a redução da diversidade de atores envolvidos, concentração de poder nas mãos de gestores que passaram a ser pressionados pela FF, o engessamento e limitação das decisões, redução da aprendizagem social e desarticulação das comunidades (DILASCIO, 2014).

A concentração de poder em outras instâncias da FF também foi evidenciada por Bim (2012), ao analisar o processo de criação do Mosaico de Unidades de Conservação de Jacupiranga. Para ele, tanto gestores quanto comunidades e atores locais estavam dependentes de atores externos que poderiam tomar decisões que implicavam no funcionamento (ou não) do território. A morosidade da FF em atender às demandas e respostas gerava desânimo nos atores locais, demonstrando que a instituição não vinha cumprindo o papel esperado. Segundo os resultados, ocorreu uma omissão da FF/SMA em relação às comunidades locais, resultado de problemas comuns como falta de recursos humanos, financeiros e estrutura mínima para a gestão, situação agravada pelas mudanças institucionais internas da FF no 2º semestre de 2011, que paralisaram todas as atividades e o processo de implantação do Mosaico (BIM, 2012).

A elaboração dos planos de manejo das unidades também tem sido um assunto recorrente nas pesquisas e ações de gestão. Apesar de desconsiderar alguns processos anteriores à década de 2000³², Santana (2018) faz um histórico da evolução da implantação desse instrumento no estado de São Paulo, evidenciando como a descontinuidade e decisões políticas equivocadas refletiram no planejamento das Unidades de Conservação. A pesquisa destaca que entre 2007 e 2012 foi estruturado na Fundação Florestal um Núcleo de Planos de Manejo, extinto em 2012 na aprovação do novo regimento da instituição. Apesar dos avanços que esse núcleo apresentava na elaboração e estruturação dos planos, os dirigentes optaram por distribuir sua elaboração entre as diretorias técnicas regionais, o que teria gerado personificação e ausência de diretrizes para elaboração dos documentos. Um grupo de trabalho criado para sistematizar e analisar a situação dos planos de manejo em 2015 teria concluído que:

- O tempo de elaboração dos PMs era extenso demais;
- Inexistiam técnicos capacitados em conceitos e ferramentas de planejamento e gestão de projetos;

³² Como, por exemplo, a equipe que participou, desde 1996, da elaboração dos Planos de Gestão Ambiental durante o Projeto de Preservação da Mata Atlântica.

- Os diagnósticos eram extensos e complexos;
- Ocorria a terceirização da totalidade dos produtos dos PMs;
- Os termos de referência eram utilizados como instrumentos de planejamento das deficiências;
- Os prazos não eram cumpridos;
- Ausência de estrutura técnica e administrativa;
- Ausência de envolvimento de pesquisadores e
- Ausência de sistematização do *status* dos PMs (SANTANA, 2018).

No entanto, a pesquisadora desconsidera que essa situação foi gerada pela própria decisão de extinguir o Núcleo em 2012, sem a participação dos funcionários, e diante da perspectiva de profissionais recém-concursados para atuar e da expertise gerada após quase cinco anos de trabalho. A análise é equivocada também ao desconsiderar que existiam técnicos com amplo conhecimento, tanto na Fundação Florestal como no Instituto Florestal, em processos de planejamento das Unidades de Conservação que poderiam ter colaborado com o tema. O grupo de trabalho contribuiu para deslegitimar e desconstruir ações anteriores, dificultando a aprendizagem e gerando um novo “Plano de Ações Prioritárias para os Planos de Manejo das Unidades de Conservação da Fundação Florestal”, estabelecido em 2015.

Esse plano, que fez parte das diretrizes estabelecidas pelo Sistema Ambiental Paulista entre 2015 e 2018³³, resultou na “recriação” do Núcleo de Planos de Manejo, quatro anos após sua extinção. Esse planejamento, no entanto, não fora compartilhado com os funcionários e também sofreu problemas com mudanças políticas e de direção, afetando sua execução, como demonstrado por Santana (2018).

A transferência da FF para a sede da Secretaria, em Pinheiros, em dezembro de 2016, resultou em uma nova mudança para o Núcleo, agora com a perda de autonomia gerada pela instituição do Comitê de Integração dos Planos de Manejo. Esse comitê foi criado com o objetivo de estabelecer diretrizes e procedimentos para a elaboração, revisão e implantação dos planos de manejo das Unidades de Conservação estaduais. Ou seja, como resultado da crise gerada pelo governo nos anos anteriores, as atribuições do órgão gestor foram transferidas para o gabinete do secretário, passando a estar sob coordenação do secretário de Estado Adjunto de Meio Ambiente, reduzindo a autonomia institucional. Outro ponto que essa decisão agravou foi a visão de que os planos de manejo são a principal prioridade de gestão, dificultando o avanço em outros temas.

³³ Nesse período, foram estabelecidos sete temas prioritários para a Fundação Florestal, sendo eles: planos de manejo; conselhos gestores; proteção/fiscalização; restauração; regularização fundiária; uso público; infraestrutura (SANTANA, 2018).

Também ganharam destaque na gestão nos últimos anos o uso público e a visitação. Kaneshiro (2014) apresentou um balanço do Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na região da Mata Atlântica.

Para a autora, apesar dos benefícios do projeto, houve alguns problemas ocasionados pela dimensão política. Entre eles podemos destacar: apenas seis Unidades de Conservação foram contempladas; a alta rotatividade de funcionários e dirigentes resultou em prejuízos, inclusive com a perda de documentos, descontinuidade de projetos, e não alcance de cinco dos nove indicadores³⁴.

O projeto, que teve início em 2006, foi administrado por um grupo externo à instituição gestora das Unidades de Conservação e, talvez por esse motivo, por não ter internalizado as discussões, tenha falhado na não padronização das informações, dificultando a avaliação e gestão da visitação.

Também no tema de uso público, Reis (2019) identificou em sua tese marcos para o Parque Estadual Cantareira (PEC), sendo eles o Siefloor, o Sigap, a institucionalização da terceirização e a alta rotatividade de dirigentes, afetando o foco e as prioridades da gestão.

Segundo a pesquisa, as expectativas da equipe do PEC com o Siefloor e gestão via Fundação Florestal foram frustrantes, em especial a relacionada à maior fluidez jurídica para estabelecimento de convênios, contratos e parcerias.

De acordo com os dados levantados pela pesquisadora, o número de funcionários do quadro retrocedeu nos três núcleos do Parque, gerando uma situação em que a quantidade de contratados terceirizados ou por convênios tornou-se maior que o número de servidores públicos (REIS, 2019). No núcleo Cabuçu, por exemplo, não havia funcionários públicos prestando serviços. Ou seja, apesar do aumento do número de demandas e visitas, houve redução do número de funcionários (REIS, 2019).

As diferenças das equipes entre os núcleos interferiram no nível de implementação dos programas em cada um deles, sendo que o Núcleo Cabuçu foi caracterizado como o mais avançado, em virtude da equipe de colaboradores ter se mantido mais estável (REIS, 2019)

A conclusão da pesquisa reflete os resultados apresentados neste diagnóstico, apontando que o sistema de contratos de terceirizados, associado à rotatividade de dirigentes, interfere diretamente na descontinuidade de projetos e ações, e na mudança de prioridades e foco.

As constantes mudanças e os entraves burocráticos e jurídicos da FF foram outros fatores que dificultaram a celebração de parcerias, culminando em estruturas abandonadas e subutilizadas (REIS, 2019). Ou

34 A autora afirma que esses indicadores estavam próximos de serem alcançados.

seja, o padrão de gestão adotado resultou em um cenário de abandono das unidades, muitas vezes refletido nos discursos de falta de capacidade do Estado.

Esse cenário foi acompanhado do avanço das discussões sobre concessões das UCs, que passaram a integrar um programa mais amplo de desestatização, com reflexo em diversos atos normativos (REIS, 2019).

A legislação que tratou do tema das concessões das unidades, em especial o Projeto de Lei nº 249, de 30 de abril de 2013, que foi apresentado em regime de urgência pelo Poder Executivo, teve onze emendas, mas nove foram rejeitadas. A falta de discussão resultou em diversas manifestações contrárias à proposta, demandando mais participação da sociedade (REIS, 2019).

A falta de envolvimento da sociedade civil e mesmo de técnicos poderia explicar as importantes lacunas com relação ao que se propõe e ao que existe em outras experiências de delegação de serviços em uso público de Unidades de Conservação identificadas por Castro (2017). A lei de concessões de UCs, para o autor, foi publicada de forma genérica e sem avanços. Cabe lembrar que o projeto de lei surgiu em um momento de crise na instituição gestora das Unidades de Conservação, com aumento do aparelhamento político e paralisação de ações. Esse projeto, apesar de ter tramitado cerca de três anos na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, apresentou de erros de digitação a entendimentos distorcidos (CASTRO, 2017).

O processo de concessão do Parque Estadual Cantareira, em específico, representou ainda mais uma etapa da perda de autonomia da instituição gestora, ao registrar que a composição do Comitê de Análise Preliminar e o grupo de coordenação pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente não incluía analistas e pesquisadores das instituições gestoras (REIS, 2019).

Para Reis (2019), a condução da concessão foi marcada pela falta de transparência nas informações disponibilizadas, situação diferente do verificado no ICMBio, resultando em um processo pseudoparticipativo, com a falsa sensação de participação pela equipe coordenadora.

No entanto, é importante olhar esses resultados sob a perspectiva do progressivo desmonte e desqualificação das instituições, situação agravada pelas disputas entre grupos divergentes que alteram constantemente o rumo da política ambiental no Estado (REIS, 2019).

O problema da descontinuidade também foi destacado nas ações de educação ambiental, como citado na tese de Palmieri (2018), que comenta sobre os efeitos nos projetos das áreas protegidas, como o fim da proposta "Criança Ecológica". Para a autora, a redução do número de monitores em 2015 atrapalhou o desenvolvimento das atividades, somando-se à ausência de formação em educação ambiental das equipes e estagiários.

A pesquisa traz outra importante reflexão sobre as diferenças quanto ao respaldo institucional, diretrizes e organização para ações em visitas de escolas entre Fundação e Instituto Florestal. Esse cenário contribuía para que as instituições desenvolvessem trabalhos de forma distintas, inclusive com prioridades, equipes e regulamentações diferentes. Conclusão semelhante foi obtida por Pelicioni e Focesi (2006), que evidenciaram que a educação ambiental nos parques de São Paulo era isolada de processos contínuos e focada apenas em aspectos naturais.

Entre as fragilidades da educação ambiental nas áreas protegidas paulistas, levantadas por Palmieri (2018), destacamos: a falta de monitores, de infraestrutura, de manutenção, e de respaldo, e baixo conhecimento pedagógico. Como recomendações, considera necessário que as ações envolvam a totalidade das áreas sob gestão do estado de São Paulo e que as diretrizes institucionais sejam construídas de forma participativa, que respeitem a peculiaridade das Unidades de Conservação, e que sejam designadas equipes e grupos exclusivos para trabalhar o tema da educação ambiental (PALMIERI, 2018).

Diversas outras pesquisas poderiam ser citadas para confirmar os retrocessos que as quase duas décadas de gestão tucana representaram para o Sistema Ambiental Paulista. A seguir apresentamos uma relação-síntese de alguns desses aspectos, que deverão ser superados pelos novos governos.

- Ausência de concursos públicos para suprimento da carência de recursos humanos com capacidade técnica e permanente na SMA;
- Cortes de orçamento e descontinuidade da aplicação de recursos e investimentos nas AEPs;
- Criação de cargos comissionados sem critérios/planejamento e aparelhamento político dos mesmos na SMA e, em especial, da FF;
- Nomeações de políticos e uso indevido de cargos comissionados de gestor de Unidades de Conservação;
- Ampliação dos contratos de prestação de serviços terceirizados, ampliando os custos e reduzindo a estabilidade e experiência do quadro de recursos humanos;
- Realização de chamamento público sem autorização legislativa para concessão e venda de 34 áreas florestais administradas pelo Instituto Florestal;
- Pagamento de diárias à Polícia Ambiental com recursos de compensação ambiental, violando as finalidades e prioridades indicadas pela legislação;
- Retirada arbitrária do busto de Carlos Lamarca do Centro de Visitantes do Parque Estadual do Rio Turvo;

- Tentativa de transferência de 14 áreas do Instituto Florestal (IF) para a Fundação Florestal (FF) em represália e como estratégia de esvaziar o Instituto;
- Alteração dos mapas de zoneamento do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê, tornando a área menos restritiva ao uso, permitindo, por exemplo, as atividades industrial e mineradora. Na ocasião, técnicos da Fundação Florestal foram pressionados a elaborar mapas irregulares e alguns deles sofreram perseguição. O funcionário que testemunhou os fatos aos promotores sofreu transferência de setor contra a sua vontade;
- Descontinuidade e retrocessos na elaboração dos planos de manejo, com enfraquecimento do aspecto técnico em detrimento da visão empresarial;
- Cortes de despesas e transferências de pessoal com o fim de setores como a Coordenadoria de Educação Ambiental;
- Proposta de venda da sede do Instituto Geológico;
- Projetos e legislação de concessão de áreas públicas tecnicamente equivocados e socialmente injustos;
- Criação de Instituto de Pesquisas Ambientais sem planejamento, recursos e participação dos funcionários e da população;
- Paralisação da criação e expansão das áreas protegidas;
- Estabelecimento de legislações sobrepostas e conflitantes;
- Enfraquecimento dos espaços de participação e controle social;
- Fragilização do licenciamento ambiental;
- Aumento da vulnerabilidade e ameaças para a biodiversidade em áreas destinadas à conservação;
- Redução da autonomia administrativa das instituições responsáveis pelo manejo das AEPs, ampliando sua vinculação política-partidária;
- Apagamento histórico e de identidade institucional relacionada às áreas protegidas paulistas.

Esse cenário de politização da gestão pública na área de meio ambiente em São Paulo foi marcado pela descontinuidade e transitoriedade e por impactos nas estruturas de Estado que garantam a plena prestação de serviços à população.

Essas mudanças estruturais e organizacionais ocorreram sem estudos

e planejamentos prévios, sem discussão e participação de técnicos e da sociedade, ficando a critério de uma burocracia de alto escalão com pouca capacidade e entendimento sobre a função pública da SMA.

Entre os impactos estruturais e organizacionais enfrentados pela Secretaria de Meio Ambiente entre 2006 e 2022, podemos citar:

- Extinção do Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais (DEPRN);
- Enfraquecimento do licenciamento ambiental;
- Criação e implementação equivocada de um Sistema Estadual de Florestas;
- Desintegração da Coordenadoria de Educação Ambiental³⁵;
- Extinção da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN);
- Criação do Sigap;
- Extinção do Instituto Florestal e fusão dos Institutos de Botânica e Geológico;
- Transferência de áreas de pesquisa, de conservação e produção florestal do Instituto Florestal e do Instituto de Botânica para a Fundação Florestal;
- Desvinculação entre pesquisa e manejo das áreas especialmente protegidas;
- Enfraquecimento da fiscalização ambiental;
- Aumento do número de cargos comissionados sem critérios.

³⁵ Disponível em: http://blogdocrf.blogspot.com/2016/08/carta-aberta-sobre-ameaca-de-desmonte_29.html

9 - CONCLUSÕES

Os resultados do diagnóstico indicam que as propostas e ações da SMA no período analisado não foram de longo prazo e desconsideraram a origem da cultura institucional das suas organizações. Pelo contrário, as estratégias adotadas por dirigentes sem capacidade e conhecimento adequados a respeito das questões ambientais para coordenar a pasta agravaram os conflitos e crises.

A politização e valorização dos aspectos partidários em detrimento do aspecto técnico reduziu a qualidade e a profissionalização dos serviços oferecidos à sociedade. O predomínio da dimensão política causou um desequilíbrio com a dimensão técnica, refletindo em ações de gestão negativas para a sociedade.

Ao mesmo tempo verificamos uma redução dos espaços de participação e de controle social. Em decorrência, diretrizes para a conservação da natureza foram postas de lado.

Nesse contexto, é fundamental que os representantes dos Poderes Legislativo e Executivo do Estado de São Paulo compreendam os reflexos negativos que ações equivocadas podem resultar na Pasta. É também fundamental que se comprometam a reequilibrar as dimensões política e técnica-administrativa.

O caráter técnico da SMA deve ser fortalecido, de modo a reorientar a política pública e, conseqüentemente, os resultados entregues para a sociedade. Para isso, também será fundamental estimular a dimensão da participação, a transparência e o controle social das ações de gestão.

A transferência da gestão das UCs e AEPs do Instituto Florestal para a Fundação Florestal desconsiderou a origem e a finalidade desses órgãos e as diferenças da cultura institucional de cada um, agravando conflitos internos e crises nos padrões de gestão.

A decisão interferiu profundamente nas características do arranjo institucional. A estrutura organizacional da Fundação Florestal facilitou o uso político-partidário do órgão com a criação e aparelhamento dos cargos comissionados.

A ausência de lideranças e dirigentes capazes de coordenar as ações do órgão e a influência de atores externos com atuação na área ambiental contribuíram para que determinadas ações enviesadas e extemporâneas fossem adotadas.

Esse cenário é reforçado pelo sucateamento das instituições promovido por sucessivos governos no Estado. Somado a isso, a ausência de planejamento compartilhado e de controle social e participação da sociedade desfavorecem a fiscalização e o desenvolvimento de soluções criativas.

Em termos gerais, a implantação do Sieflor não representou uma solução para os desafios de orçamento e do quadro de pessoal das UCs. A estrutura burocrática da gestão das Unidades de Conservação da Fundação Florestal apresenta um alto índice de cargos comissionados, resultando em maior politização e rotatividade. A oportunidade política tem levado a um interesse partidário na instituição, que tem utilizado esses cargos para ampliar sua presença e influência nos territórios. Esses interesses, muitas vezes divergentes aos da conservação, ocasionaram uma elevada rotatividade dos cargos, implicando em prejuízos para a dinâmica interna de funcionamento do sistema de Unidades de Conservação.

As rupturas ocasionadas pelas mudanças de dirigentes sem experiência prévia na administração de áreas protegidas resultaram em descontinuidades e desorganização na estrutura burocrática, afetando as diretrizes e estratégias nos diferentes temas da gestão, como resolução dominial e regularização fundiária, interação socioambiental, uso público e fiscalização. Com isso, todo o potencial dos funcionários, muitos dos quais com vasta experiência na gestão ambiental, acabam subutilizados, quando não negligenciados pela instituição. Além disso, as experiências de gestores e funcionários foram em diversas situações descartadas, prejudicando o processo de aprendizagem institucional.

A crise institucional do sistema de AEPs e da pesquisa ambiental evidenciada nos últimos anos apresenta-se como uma ameaça para o patrimônio ambiental paulista e os serviços ecossistêmicos associados.

É notório que o predomínio da dimensão político-partidária impacta negativamente as dimensões técnica e participativa, contribuindo para a descontinuidade das ações, a rotatividade dos funcionários e a piora das capacidades de gestão. Nesse sentido, retomamos o trabalho de Souza (2020) que destaca que o apoio às iniciativas de uso público, pesquisa e projetos estratégicos pode ser uma estratégia de priorizar ações de gestão, influenciando positivamente diversas capacidades como planos de manejo e conselhos gestores.

Ao mesmo tempo, fortalecer a dimensão participativa trará benefícios em diferentes aspectos, tais como planos de manejo, uso público, gestão administrativa e financeira, criação de UCs e articulação política.

A partir desse diagnóstico, apresentamos a seguir duas propostas, recomendações e compromissos para os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado de São Paulo.

10 - PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo – APqC apresenta a seguir suas propostas e recomendações, construídas de forma participativa envolvendo funcionários dos Institutos Florestal, de Botânica e Geológico, organizações não governamentais e universidades, para a reconstrução do Sistema Ambiental Paulista e manutenção de sua higidez e legalidade.

10.1 Proposta 1 – Restabelecimento e fortalecimento da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, com a função de defesa do meio ambiente nos termos constitucionais

10.1.1 Por que uma Secretaria de Meio Ambiente fortalecida e independente?

A relação entre qualidade de vida e manutenção do meio ambiente equilibrado tem sido cada vez mais evidente. A pandemia causada pelo coronavírus, a emergência climática e a perda de biodiversidade são crises que vivenciamos cada vez com mais intensidade, sendo exemplos da importância de uma transição ecológica para novas formas de desenvolvimento que considerem mudanças estruturais na sociedade.

Essas mudanças dependerão, em grande medida, da capacidade dos órgãos de estado em promover políticas públicas, incentivos e fiscalização no cumprimento de metas e objetivos. O Brasil, e especificamente

o Estado de São Paulo, têm sido signatários de importantes acordos internacionais que devem ser respeitados de modo a orientar as ações de governo para um novo modelo civilizatório que promova a sustentabilidade, a saúde única e, conseqüentemente, contribua para a sobrevivência da espécie humana. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS são exemplos de propostas internacionais que devem servir como princípios orientadores para as políticas públicas.

Nesse contexto, o Sistema Ambiental Paulista deverá implementar políticas públicas orientadas para superar esses desafios da sociedade mediante sua recuperação e valorização. Esse Sistema, que sofreu graves retrocessos nos últimos 16 anos, dependerá de esforços conjugados entre poderes Legislativo, Executivo e do engajamento da sociedade civil para garantir que o direito à vida e ao ambiente não seja transpassado por questões econômicas.

Nesse sentido, entendemos que as questões ambientais devem ser orientadoras dos processos de tomada de decisão e não consideradas como entraves para o desenvolvimento econômico. A temática ambiental deve nortear as ações governamentais vinculando-se à garantia aos direitos sociais.

Além disso, é fundamental reconhecer o papel transversal da área ambiental e de sua respectiva Secretaria, inserida de forma independente no organograma do Estado. A garantia à autonomia nas decisões técnicas, a progressividade e a continuidade das ações de proteção do meio ambiente são condições inegociáveis. O meio ambiente dialoga com diversos setores da sociedade e do governo, sendo necessário que na estrutura de Estado, a pasta responsável pela temática tenha um grau de importância equivalente às demais secretarias. No caso paulista, que recupere o *status* de Secretaria.

10.1.2 As reivindicações e justificativas

Nós vislumbramos um Sistema Ambiental Paulista que pautar suas ações e políticas a partir de agendas internacionais consolidadas, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS. São 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo. Além disso, diante da crise causada pela pandemia de covid-19 e da emergência climática, é necessário que temas como transição ecológica e saúde única sejam destacados como prioritários para a pasta.

Reivindicamos também que a Secretaria de Meio Ambiente (SMA) seja protagonista das pautas vinculadas à conservação da biodiversidade, como a gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), a partir do qual é possível analisar, planejar e proteger os Biomas, que atualmente está sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

As ações governamentais devem também ser pautadas pelo princípio da progressividade, “vinculando o Estado — em todas as suas manifestações —, no sentido de não apenas vedar recuos no regime legislativo e administrativo em matéria ambiental, mas, também, como um dever estatal, de atuar progressivamente”³⁶. Isso significa atuar para o fortalecimento e melhoramento do regime estatal de proteção da natureza e conservação da biodiversidade.

Nesse sentido, consideramos que os próximos representantes eleitos pela sociedade devam atuar para fortalecer uma Política de Estado na área ambiental e não que as ações sejam subordinadas a uma política de governo. Isso contribuirá para reduzir as descontinuidades dos programas e ações da Pasta. A criação de uma agenda plurianual, alinhada à política de Estado, e que perpassasse distintos governos, pode favorecer essa continuidade.

No entanto, para que isso seja viabilizado, é fundamental que profissionais capacitados assumam a responsabilidade de coordenar os trabalhos da SMA. Essas indicações devem considerar a área de formação, histórico profissional e habilidade em dialogar com diferentes setores da sociedade. É fundamental que o governo equilibre as dimensões técnica e política naquele que vier a ocupar o cargo de Secretário. Para os demais dirigentes da pasta, consideramos oportuno que seja realizado um processo de eleição transparente, em que os funcionários tenham direito a voto. Consideramos também necessário que eventuais reestruturações e redimensionamentos institucionais sejam, obrigatoriamente, vinculados à participação técnica dos funcionários, evitando assim retrocessos.

Ao mesmo tempo, para que a pasta ambiental tenha capacidade de cumprir os objetivos, metas e executar as ações aqui indicadas, de forma adequada, a reposição do quadro de recursos humanos da Secretaria deve estar entre as prioridades de governo. Como alternativa para a contratação de novos funcionários, salientamos que existe um projeto de lei, amplamente defendido pela APqC na Alesp e nas Secretarias de Estado, que cria um Sistema de Recrutamento, Aprimoramento e Fixação de Pessoal de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica. Esse projeto de lei pode ser utilizado pelos representantes do Executivo e Legislativo para viabilizar a contratação de pessoal para a SMA. Nesse aspecto, outro ponto crítico será a valorização das diversas carreiras públicas que atuam na pasta, de modo a estimular a permanência de funcionários com acumulada expertise. O bom funcionamento da pasta dependerá ainda de ampliar a sua capacidade de aprimoramento contínuo, considerando que as gestões das últimas duas décadas deixaram um quadro bastante defasado.

A valorização deve vir acompanhada da garantia da autonomia técnica

³⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-15/direitos-fundamentais-proibicao-retrocesso-ecologico-ministerio-meio-ambiente#:~:text=Registra%2Dse%20que%2C%20juntamente%20com,ambiental%2C%20mas%2C%20tamb%C3%A9m%2C%20como>

dos funcionários na emissão de pareceres e informações, cumprindo a legislação e normas técnicas. Esse aspecto é especialmente importante para as múltiplas dimensões dos processos de licenciamento ambiental.

Em específico, consideramos que a atuação e emissão de pareceres para licenças pela CETESB deverão ser fortalecidas em sua dimensão técnico-científica. Em resumo, reivindicamos que a ciência seja aplicada, observando normas e legislação, aos pareceres dos empreendimentos licenciáveis.

Outro aspecto atrelado ao licenciamento é retomar a participação e controle social através das manifestações conclusivas do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema). Seria oportuno também que houvesse uma auditoria independente e trimestral, para acompanhamento e fiscalização das diversas etapas do licenciamento ambiental.

Em relação ao Consema, endossamos o “Manifesto sobre a Necessidade de Reconstrução Democrática do Consema”³⁷, assinado por mais de uma centena de instituições com atuação reconhecida da sociedade civil brasileira. No documento, o Coletivo de Entidades Ambientais com cadastro junto ao Consema destaca sua preocupação com a perda de qualidade democrática que ocorreu no âmbito do conselho, instância maior para participação social na área ambiental no Estado de São Paulo. Nesse sentido, reivindicamos sua reconstrução a partir dos princípios da transparência e participação social como elementos de controle social para o Sistema Ambiental Paulista.

Além disso, como entidade representante dos pesquisadores, reivindicamos que a ciência seja vinculada como aporte de controle social e elemento orientador do planejamento ambiental.

10.1.3 Soluções para restaurar o desmonte: como alcançar os objetivos?

Entre as primeiras ações que consideramos prioritárias para o governador e o responsável pela área de meio ambiente é a elaboração de um decreto que restabeleça e reorganize a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, de forma independente, autônoma e transversal às demais. A reorganização da pasta deve, na medida que a urgência demanda, contar com participação dos técnicos e representantes do Consema, prevendo sistemas administrativos transparentes. Em linguagem direta, a reorganização deve separar a “Infraestrutura” e a “Logística” do “Meio Ambiente”, pois consideramos que há, objetivamente, conflitos de interesses em que o Ambiente acaba sendo relegado e rebaixado à condição acessória, quando, como demonstramos acima,

37 Disponível em: https://www.adusp.org.br/files/conjuntura/Proam_repr.pdf

é o Ambiente quem deve orientar as tomadas de decisões, posto que é campo transversal a todas as demais áreas da vida humana. Neste ínterim, defendemos tão somente uma "Secretaria de Meio Ambiente" e não a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística.

Outra solução necessária e que demandará esforços do governo e do Poder Legislativo são ações de investimento através de concurso e valorização das carreiras efetivas de Estado, corrigindo a defasagem e distorções no quadro de recursos humanos.

O fortalecimento da SMA passará, necessariamente, pela capacidade de reconstrução dos conselhos participativos, com transparência e controle social e de planos plurianuais. Assim, a transparência será fundamental para garantir a adequada comunicação das ações e prestação de contas à sociedade.

Nesse sentido, é condição básica para o funcionamento da SMA e do Consema que suas ações estejam inseridas em um plano de controle social. Esse plano deve prever estratégias de envolvimento e participação da sociedade que garantam o acesso aos documentos e espaços de tomada de decisão. Deve-se propor, por exemplo, mecanismos que considerem as contribuições dos diversos atores, tais como comunidades tradicionais, povos indígenas e populações atingidas por empreendimentos.

Uma possibilidade seria a viabilização de uma plataforma em que qualquer cidadão possa apresentar sugestões e reivindicações, e que essas possam ser visualizadas por toda a sociedade. Por fim, consideramos fundamental que as soluções busquem facilitar e fortalecer a transparência no Consema e a atuação dos seus representantes.

10.1.4 Compromissos e ações dos governantes

Para alcançar essas soluções, consideramos que é necessário assumir compromissos e ações para o fortalecimento da SMA. A seguir listamos algumas das propostas:

- Elaborar decreto (ou outra norma jurídica) que restabeleça a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, de forma autônoma, independente e transversal às demais pastas do Poder Executivo;
- Priorizar a capacitação técnica na ocupação dos cargos técnicos nas posições de comando e assessoria da SMA, e que as indicações para cargos nas diferentes estruturas da SMA sejam pautadas pela capacitação do profissional e, sempre que possível, considerando e prestigiando os funcionários do quadro permanente;

- Propor, encaminhar e aprovar legislações que promovam a defesa do meio ambiente;
- Garantir, respeitar e incorporar na tomada de decisão a participação e posicionamento da população e, em especial, dos atores afetados por ações governamentais, tais como concessões de serviços de apoio à administração em áreas protegidas e no licenciamento ambiental;
- Realizar audiências públicas para discutir com a sociedade projetos e ações com impactos socioambientais;
- Promover uma integração entre as agendas/pautas ambientais com o Poder Executivo e o Poder Legislativo;
 - Prever instrumento procedimental entre os Poderes Executivo e Legislativo, com o envolvimento do Consema, para garantir a participação da sociedade e o respaldo técnico-científico na tomada de decisão;
 - Instalar procedimento para que os projetos de lei apresentados na Alesp, que tenham interferência e relação com a pauta ambiental, sejam aprovados pelo Consema.

10.2 Proposta 2 - Que sejam recriados os Institutos de Botânica, Florestal e Geológico

10.2.1 Por que os Institutos de Botânica, Florestal e Geológico devem ser recriados?

A extinção dos Institutos de Pesquisa da SMA e a sua fusão no Instituto de Pesquisas Ambientais (IPA) foram marcadas por uma série de irregularidades jurídicas e manobras administrativas. A ação do governo, que ocorreu sem planejamento e envolvimento de técnicos e da sociedade, desmantelou o patrimônio científico e ambiental da sociedade paulista e brasileira. Ao mesmo tempo, a criação do IPA representou um desmonte e desarticulação da pesquisa científica na área ambiental, com enfraquecimento e retardamento da perspectiva técnica na SMA/SIMA.

Além disso, a concentração de importantes agendas e políticas públicas na Fundação Florestal representou mais uma grave ameaça à conservação da sociobiodiversidade inserida no território paulista. A Fundação tem sido utilizada para a promoção do aparelhamento político, no qual o caráter partidário se sobrepõe à dimensão técnico-científica, fundamental para balizar as ações nessa área.

É urgente que os vícios de ilegalidade e moralidade do processo de extinção dos Institutos sejam revistos, com o reestabelecimento imediato da identidade dos centenários Institutos Florestal, de Botânica, e Geológico. A retomada dos Institutos deve ser balizada por decisões técnicas e isenta de pressões políticas e econômicas.

No entanto, apenas a recriação dos Institutos não será suficiente para garantir que a pesquisa ambiental e a conservação da sociobiodiversidade sejam fortalecidas. O resultado de quase duas décadas de sucateamento, abandono e desvalorização causaram graves sequelas nas estruturas institucionais.

Um importante passo para o fortalecimento das instituições será o processo de escolha e nomeação dos dirigentes. Um caminho inicial será a escolha dos diretores a partir de lista tríplice obtida em eleição interna, bem como a garantia de que a gestão seja participativa, envolvendo pesquisadores e funcionários. Essas condições serão fundamentais para o processo de discussão da modernização/reestruturação tão necessária aos Institutos.

Ainda, é premente que a defasagem de recursos humanos seja suprida, aumentando a capacidade técnica dos órgãos. Será fundamental que os Poderes Executivo e Legislativo construam propostas que possibilitem a realização de concursos públicos para o preenchimento das vagas ociosas. De modo complementar, a revisão e valorização das carreiras dos Institutos de Pesquisa devem acontecer à luz dos desafios do século XXI.

Esses desafios demandarão também uma revisão dos orçamentos destinados para a pesquisa e conservação da biodiversidade. A recuperação das perdas de financiamento dos órgãos deverá ser revista, com adequação e vinculação aos importantes serviços prestados à sociedade. Por exemplo, estima-se que mais de 60% da água que abastece o Estado de São Paulo esteja vinculada aos serviços ecossistêmicos ofertados pelas áreas especialmente protegidas. Nesse caso, os orçamentos devem ser equivalentes à importância dos benefícios sociais e ambientais.

As áreas especialmente protegidas (AEPs) que abrangem unidades de conservação (UCs) e que contemplam os remanescentes de sociobiodiversidade conservada do território paulista foram historicamente manejadas a partir do conhecimento técnico-científico acumulado pelos Instituto Florestal e Instituto de Botânica. No entanto, esse patrimônio natural foi colocado sob risco a partir de 2006/2007 com a transferência do manejo e da responsabilidade para a Fundação Florestal, no que se denominou Sistema Estadual de Florestas (Sieflor). Decorridos cerca de 15 anos do estabelecimento do Sieflor, sua implementação tem se mostrado equivocada e delitosa para com a sociedade paulista e sua biodiversidade. São inúmeras as denúncias de aparelhamento político-partidário, mau uso dos recursos públicos, agravamento de conflitos com comunidades tradicionais e afrouxamento gerencial da proteção ambiental.

Visando garantir que o bem comum e o legado ambiental da sociedade sejam mantidos, é fundamental que a administração das AEPs seja realizada por um órgão que atenda aos objetivos de Estado, com concurso público, renovação dos quadros e por profissionais com capacidade técnica. Além disso, as ações de manejo das AEPs devem, necessariamente, ser vinculadas à pesquisa científica e a critérios técnicos.

Portanto, a APqC considera que, com o restabelecimento dos Institutos Florestal, de Botânica e Geológico, é fundamental e natural que eles recuperem a responsabilidade pelo manejo/gestão das UCs/AEPs. Essa é uma condição natural para que o aspecto ambiental das AEPs seja retomado, acompanhado da superação do desmonte e desequilíbrio em favor da visão partidária e empresarial/negocial.

10.2.2 As reivindicações e justificativas

O patrimônio material e imaterial construídos pelos Institutos de Botânica, Florestal e Geológico constituem um legado de gerações de cientistas e funcionários, que pertence à sociedade paulista e brasileira. O fato desses órgãos serem centenários não representa apenas um apelo histórico, mas constitui um valor simbólico de reconhecimento nacional e internacional. A extinção representou um apagamento da história, com impacto negativo diante do acúmulo de benefícios entregues à sociedade durante décadas. Portanto, retomar os três Institutos representa um passo inicial para a valorização do patrimônio material e imaterial construídos.

Vale lembrar que a grande maioria das mais importantes áreas protegidas do Estado de São Paulo foram criadas e administradas durante décadas pelo Instituto Florestal.

Assim, por respeito e reconhecimento à história dessas instituições, consideramos fundamental recuperar o seu patrimônio científico. Essa recuperação deverá ocorrer, necessariamente, em instâncias distintas do IPA, que foi criado e é administrado sob suspeição. No “novo” instituto a atividade-fim, ou seja, a pesquisa científica e tecnológica, ficou relegada à importância inferior. De acordo com dados reunidos, o IPA extinguiu 54 núcleos de pesquisa, transformando-os em somente 4, desconsiderando a regionalização, o que desestruturou a pesquisa ambiental dos institutos de pesquisa de São Paulo.

Decorridos mais de 18 meses desde sua criação, é possível afirmar com base nos relatos de pesquisadores e funcionários que a estrutura organizacional/administrativa do IPA não é capaz de suprir as demandas científicas, técnicas e de administração a fim de atender os objetivos a que se destina.

A fusão de instituições com atuações totalmente distintas trouxe desarticulações do ponto de vista gerencial e científico. A administração

centralizada na SIMA aumentou a burocracia e dificultou o desenvolvimento das rotinas de pesquisa.

A transferência da gestão de áreas especialmente protegidas para a Fundação Florestal, sem planejamento ou articulação, representou outro importante retrocesso. Essa mudança colocou os funcionários dos Institutos Florestal e de Botânica que estão nessas áreas especialmente protegidas em situação de vulnerabilidade e insegurança, apesar da dependência da sua expertise para o funcionamento do sistema.

Portanto, diante do fato de que o “novo” Instituto é um órgão disfuncional, que não foi capaz de agregar a diversidade das linhas de pesquisas em meio ambiente, consideramos que ele atrasa e retrocede a qualidade da pesquisa ambiental paulista.

Assim, reivindicamos a correção desse retrocesso da desestruturação da pesquisa ambiental e que se combata o cinismo ambiental, que descumpra a legislação e apresenta ações meramente marqueteiras.

Os três Institutos sempre possuíram forte vínculo entre a pesquisa e a ação, atuando de forma incisiva em importantes políticas públicas. Dessa forma, é recomendável que seja considerada a importante atuação dos Institutos na produção de conhecimento, desenvolvimento científico e tomada de decisão.

Essa é uma realidade que precisa ser fortalecida, em especial no vínculo entre pesquisa e manejo de áreas protegidas. Como parte da retomada do patrimônio socioambiental dos Institutos de Pesquisa, é fundamental garantir a segurança e perpetuidade das áreas especialmente protegidas, retirando sua administração da Fundação Florestal.

A vulnerabilidade institucional a que aquele órgão está sujeito tem sido uma grave ameaça para a conservação da sociobiodiversidade paulista. As ameaças são diversas e perpassam processos de licenciamento ambiental equivocados, como concessões sem participação e critérios técnicos, planos de manejo desconsiderados, e agravamento de conflitos com comunidades. Além disso, tal Fundação tem agido primordialmente com vistas a facilitar a dilapidação do patrimônio natural paulista, pela atuação gerencial com interesse precípua em negócios. Ou seja, é a Fundação Florestal, atualmente, o braço da Secretaria de Infraestrutura que implementa e leva a cabo a política de desmonte do patrimônio paulista para a entrega via concessões, privatizações e permissões de uso de parques estaduais e outras áreas especialmente protegidas.

Nós consideramos que a política pública ambiental deve ser restabelecida e fortalecida a partir do elo entre pesquisa, conservação e produção sustentável de recursos florestais, garantindo a função pública dos territórios protegidos. A gestão das AEPs e UCs por Instituições de Pesquisa garantirá maior capacidade técnica e continuidade das ações, vinculando a contribuição direta dos pesquisadores e funcionários do quadro permanente.

Adicionalmente, os três Institutos possuem capacidade e expertise para contribuir com temas importantes para o século XXI, como a emergência climática. Porém, isso dependerá do comprometimento com a reconstrução do patrimônio científico na área ambiental e da biodiversidade, possibilitando o acesso à população aos benefícios da natureza.

10.2.3 Soluções para a reconstrução: como alcançar esses objetivos?

Para promover a recriação dos Institutos de Botânica, Florestal e Geológico, serão necessárias ações que envolvem a articulação entre os poderes Legislativo e Executivo.

A primeira delas entendemos ser a revogação do artigo 64 da Lei Estadual nº 17.293/2020, que extinguiu os Institutos. A anulação do artigo também corrigirá os vícios de legalidade da norma editada, já que transferiu áreas de pesquisa para uma Fundação que não possui em suas atribuições tal missão.

Essa revogação deverá ser acompanhada da anulação do Decreto nº 65.796/2021, que organizou o inviável e insustentável Instituto de Pesquisas Ambientais. Também deverá ser revogado o Decreto nº 65.274/2020, que transferiu a totalidade da administração das áreas especialmente protegidas paulistas para a vulnerável e inviável Fundação Florestal. A Fundação Florestal tem um papel complementar aos trabalhos do Instituto Florestal, porém sua capacidade técnica é reduzida e não possui quadro de funcionários de base, fazendo o uso do quadro efetivo do Instituto Florestal.

Nesse sentido, de modo a encerrar o equívoco gerencial causado com a criação do Sistema Estadual de Florestas, no rol de revogações deve ser incluído o Decreto nº 51.453/2006.

Ao mesmo tempo, considerando as novas funções gerenciais dos Institutos e decorridas quase duas décadas de desmonte, será necessário que os futuros dirigentes promovam espaços para discutir a reestruturação e modernização dos órgãos. Para isso, os processos de gestão devem garantir a participação dos funcionários e sociedade, com envolvimento do Consema. Essa reestruturação, em especial para os Institutos de Botânica e Florestal, deve considerar o tema do manejo das áreas especialmente protegidas e a produção sustentável florestal.

Essa ação permitirá recuperar o patrimônio ambiental que foi transferido de forma ilegal e sem planejamento para a Fundação Florestal, garantindo sua salvaguarda para as futuras gerações.

Essa reestruturação deverá ser acompanhada, ao mesmo tempo, da recomposição dos quadros de funcionários, por meio de concursos públicos.

10.2.4 Compromissos e ações

Para alcançar essa proposta, consideramos os seguintes compromissos e ações para que a identidade dos Institutos seja restabelecida:

- Revogar o artigo 64 da Lei Estadual nº 17.293/2020, que extinguiu os Institutos de Botânica, Florestal e Geológico;
- Revogar o inciso XII, do artigo 68 da Lei Estadual nº 17.293/2020, que anulou a obrigatoriedade da aplicação integral dos recursos obtidos com as concessões na gestão e conservação das unidades integrantes do Sieflor (conforme estabelecido no inciso IV do artigo 2º da Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016);
- Revogar o Decreto nº 65.796/2021, que organizou o disfuncional e insustentável Instituto de Pesquisas Ambientais;
- Revogar o Decreto nº 65.274/2020, que transferiu a totalidade da administração das áreas especialmente protegidas paulistas para a vulnerável e inviável Fundação Florestal;
- Revogar o Decreto nº 51.453/2006, que criou o equivocado e vulnerável Sistema Estadual de Florestas (Sieflor);
- Apoiar e defender os Institutos de Pesquisa, adequando suas condições de atuação às necessidades da sociedade;
- Apoiar e defender que as áreas especialmente protegidas sejam administradas pelos Institutos de Pesquisa, garantindo sua salvaguarda e o caráter técnico-científico no manejo;
- Garantir que a legislação ambiental seja cumprida, especialmente aquela vinculada aos Institutos e as áreas especialmente protegidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIM, Ocimar José Batista. *Mosaico do Jacupiranga - Vale do Ribeira, São Paulo: conservação, conflitos e soluções socioambientais*. 2012. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-11012013-115542/>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CASTRO, Fernando Carvalheiro Coelho. *Considerações sobre o modelo de concessão de serviços de apoio ao turismo e visitação...* 2017. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Engenharia de São Carlos/ Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.tcc.sc.usp.br/tce/disponiveis/18/180300/tce-08022018-172731/?&lang=br>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

CLEMENT, Sarah; MOORE, Susan A.; LOCKWOOD, Michael. Letting the managers manage: analyzing capacity to conserve biodiversity in a cross-border protected area network. *Ecology and Society*, v. 21, n. 3, p. art39, 2016. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol21/iss3/art39/>>. Acesso em: 5 maio 2017.

CONSELHO DE REPRESENTANTES DOS FUNCIONÁRIOS DA FUNDAÇÃO FLORESTAL. *ALESP aprova o PL 249/13*. Disponível em: <<https://blogdocrf.blogspot.com/2016/06/alesp-aprova-o-pl-24913.html>>. Acesso em: 3 ago. 2020a.

CONSELHO DE REPRESENTANTES DOS FUNCIONÁRIOS DA FUNDAÇÃO FLORESTAL. *CARTA CRF Nº 003/2016 - Ref.: SUCESSÃO NA DIREÇÃO DA FUNDAÇÃO FLORESTAL*. Disponível em: <<https://blogdocrf.blogspot.com/2016/03/carta-crf-n-0032016-ref-sucessao-na.html>>. Acesso em: 3 ago. 2020b.

DILASCIO, Karla Sessin. *Cogestão adaptativa e capital social na gestão de unidades de conservação integrais brasileiras com comunidades - o estudo de caso do Parque Estadual da Ilha do Cardoso e da comunidade do Marujá*.

2014. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-19012015-161740/>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

FELDMANN, Fabio; MAZZARELLA, Ítalo; COSTA, José Pedro. *Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP: breve histórico de sua criação e implicações*. . São Paulo: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/portalnovomedia/2017/11/breve-historico-da-criacao-do-sigap.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila (Editor); PIRES, Roberto Rocha C. (Editor). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>>. Acesso em: 4 maio 2017.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, ENAP, 2018. p. 85-104.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Bruno Covas assume a Secretaria do Meio Ambiente*. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/bruno-covas-assume-a-secretaria-do-meio-ambiente/>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

HIRATA, Sara Ruiz. *Gestão da visitação em Unidades de Conservação: o caso do Parque Estadual de Campos do Jordão, SP*. 2013. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-21082013-101623/>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. Goldemberg quer reformular gestão ambiental em SP. São Paulo, 27 dez. 2002. Disponível em: <<https://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral,goldemberg-quer-reformular-gestao-ambiental-em-sp>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

KANESHIRO, Daniela Midori. *Avaliação do projeto de desenvolvimento do ecoturismo na Mata Atlântica em parques do estado de São Paulo*. 2014. 34 f. Universidade Federal de São Carlos, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8335>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

MARINHO, Mauricio de Alcantara. *Territorialidade e governança em áreas protegidas: o caso da comunidade do Marujá, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso (Cananeia, SP)*. 2014. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-13052014-105830/>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. *Uma trajetória ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto*. [S.l.]: Empresa das Artes, 2010.

PALMIERI, Maria Luísa Bonazzi. *Educação ambiental em áreas protegidas do Estado de São Paulo e sua contribuição à escola*. 2018. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2018. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-26072018-150813/>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

PELICIONI, Renata Ferraz de; FOCESI, Maria Cecília. A educação ambiental nos parques estaduais paulistas no âmbito das recomendações de Tbilisi. *Práxis Educativa*, v. 1, n. 2, p. 57–64, 2006. Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/286>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, ALEXANDRE DE ÁVILA (EDITOR); PIRES, ROBERTO ROCHA C. (EDITOR) (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014. p. 351–379. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>. Acesso em: 4 maio 2017.

PUREZA, Fabiana. *Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil*. 2014. 247 f. IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2014.

REIS, Alessandra Freire dos. *Uso público e concessão de serviços no Parque Estadual da Cantareira - São Paulo - SP*. 2019. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-30082019-163551/>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

SANTANA, Fernanda Lemes de. *O papel da modelagem estruturante no processo de elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação: casos e reflexões*. 2018. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-13122017-153317/>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

SÃO PAULO. *Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006 - Cria o Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*. [S.l.]: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-51453-29.12.2006.html>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório do Grupo de Trabalho com objetivo de elaborar propostas de modernização dos Institutos ligados ao Sistema Ambiental Paulista*. 2018. 48 p.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resolução SMA nº 120, de 5 de outubro de 2017. Constitui Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar propostas de modernização dos Institutos ligados ao Sistema Ambiental Paulista, e dá outras providências.* Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/legislacao/2017/10/resolucao-sma-120-2017-processo-7908-2017-gt-para-elaborar-propostas-de-modernizacao-dos-institutos-outubro-2017.pdf>>.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Processo SMA nº 170/2006 - Assunto: Decreto que cria o Sistema Estadual de Florestas transfere a administração das unidades de conservação de proteção integral, florestas estaduais, estações experimentais, hortos, viveiros florestais e outras áreas naturais.* São Paulo: [s.n.], 2006.

SIMÕES, Eliane. *O dilema das decisões sobre populações humanas em Parques: jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba.* 2010. 405 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/28>, 2010. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vu-find/Record/CAMP_229d77ce27ce5e7e5e0ed61bd064026d>. Acesso em: 11 fev. 2020.

SOUZA, Felipe Augusto Zanusso. *Gestão de unidades de conservação da natureza no Estado de São Paulo : a influência do arranjo institucional nas ações governamentais .* 2020. 1 recurso online (421 p.) Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1640859>. Acesso em: 18 jul. 2022.

SOUZA, Felipe Augusto Zanusso *et al.* Mudar ou não mudar, eis a gestão? A situação dos gestores de unidades de conservação no Estado de São Paulo. 2015, Curitiba: Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, 2015. Disponível em: <<http://eventos.fundacaogrupoboticario.org.br/CBUC/TrabalhosTecnicos?ids=1495>>.

TAKAHASHI, Renata. Entidades e cidadãos do Litoral Norte questionam Ricardo Salles. *InfôrMar Ubatuba - Notícias & Turismo*, mar. 2017. Disponível em: <<https://www.informarubatuba.com/plano-manejo-apa-marinha-litoral-norte>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

TUFFANI, Maurício. *Descontinuidade na política ambiental de SP foi provocada por Alckmin.* Disponível em: <<http://www.diretodaciencia.com/2018/06/29/descontinuidade-na-politica-ambiental-de-sp-foi-provocada-por-alckmin/>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

Este livro apresenta um diagnóstico sobre a situação das unidades de conservação e demais áreas protegidas paulistas e realiza uma análise dos impactos da extinção do Instituto Florestal e fusão dos Institutos de Botânica e Geológico na pesquisa científica na área ambiental. A análise contempla uma visão do arranjo institucional que configurou as ações governamentais na Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo entre 2006/7 e 2021. A obra registra a importância histórica dos Institutos de Pesquisa na área ambiental e destaca os impactos negativos que a politização e o desmonte da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo representaram para a sociedade e para as políticas públicas de conservação da sociobiodiversidade. Com essa obra, a APqC reafirma seu compromisso com o fortalecimento dos Institutos de Pesquisa, a conservação da sociobiodiversidade e o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo.

