



## A agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no estado de São Paulo

### *The service concession agenda in protected areas in the state of São Paulo*

Victor Bassetti MARTINHO<sup>1\*</sup>, Cristina ADAMS<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM/IEE) da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo.

\* E-mail de contato: victormartinho@ymail.com

Artigo recebido em 11 de abril de 2021, versão final aceita em 1 de novembro de 2021, publicado em 05 de abril de 2023

**RESUMO:** Na última década, a discussão sobre o uso das parcerias público privadas no âmbito da gestão das áreas protegidas tem ganhado força no Brasil. Neste contexto, foi publicada no estado de São Paulo a Lei nº 16.260/16, autorizando a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços e o uso de áreas em 25 unidades de conservação estaduais, que abrigam importantes remanescentes florestais e inúmeras comunidades tradicionais. Seu processo de aprovação foi conturbado desde sua primeira redação como o Projeto de Lei nº 249/13, tendo sido levantados inúmeros questionamentos por parte de vários setores da sociedade. Este estudo analisou o processo de formação da agenda de concessão de serviços em unidades de conservação no estado de São Paulo que culminou na publicação da Lei nº 16.260/16. O referencial teórico utilizado foi o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2003) e os dados foram obtidos através de pesquisa documental, levantamento bibliográfico e entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos no processo. Os resultados mostram que o processo de formação da agenda foi motivado por uma crise na gestão das áreas protegidas, mas a escolha da concessão de serviços como solução para esse problema teve influência dos atores e do ambiente político favorável.

*Palavras-chave:* agenda; áreas protegidas; concessão; políticas públicas.

**ABSTRACT:** In the last decade, the importance of the debate on the implantation of public-private partnership for the management of protected areas has been rising in Brazil. In this context, the Pub. L. 16.260/16 was published in state of São Paulo, entitling the State Treasury to grant the exploration of services and the use of areas in 25 state protected areas, which house important forest remnants and numerous traditional communities. Its approval process has been troubled since its first drafting as Bill 249/13, with numerous questions raised by

---

various sectors of society. This study analyzed the formulative process of the agenda of service concession in protected areas in the state of São Paulo, which culminated in the publication of Pub. L.16.260/16. The theoretical framework used was Kingdon's Multiple Streams Framework (2003) and the data were obtained through documentary research, bibliographic research and semi-structured interviews with the main actors involved in the process. The results show that the agenda-setting process was motivated by a crisis in the management of protected areas, but the choice of service concessions as a solution to this problem was influenced by actors and the favorable political environment.

*Keywords:* agenda; protected areas; concession; public policies.

## 1. Introdução

A publicação da Lei nº 16.260/16 pelo estado de São Paulo, que autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em propriedades estaduais, como áreas protegidas, trouxe insegurança a vários setores da sociedade preocupados com a conservação socioambiental, devido ao processo pouco democrático de elaboração e aprovação do Projeto de Lei nº 249/13, que lhe deu origem. Dúvidas sobre as condições nas quais se darão as concessões de serviços nas unidades de conservação, e a ausência de abertura para o debate com as comunidades locais e as organizações socioambientais ao longo de seu processo de elaboração, apontam para a necessidade de uma reflexão sobre o processo de construção dessa política.

Diante do exposto, esse estudo procura analisar a política de concessões de serviços em áreas protegidas proposta na Lei nº 16.260/16, por meio da compreensão dos motivos que permitiram a ascensão do tema para deliberação do governo. Para tanto, este trabalho concentra sua análise no processo de aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 249/13, procurando entender a formulação das diretrizes da política de concessão de serviços

em áreas protegidas no estado de São Paulo e o contexto político e institucional em que se deu seu encaminhamento. Portanto, o objetivo deste estudo é compreender o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no estado de São Paulo, que culminou na publicação da Lei nº 16.260/16.

Enxergando a proposta de concessão de serviços em áreas protegidas como uma política pública sujeita à aprovação dentro de um ambiente político, o foco deste estudo se volta ao processo político de formulação e discussão do projeto de lei, e não aos resultados da política em si. Segundo Kingdon (2006a), as políticas públicas são determinadas não apenas por decisões finais como os votos no Legislativo, ou iniciativas e vetos do Poder Executivo, mas também pelo fato de que algumas questões e propostas são lançadas, enquanto outras nunca são consideradas.

Em nossa análise, lidamos especificamente com a *formulação* da política pública, momento do processo político no qual foi levantada a maior parte dos questionamentos por parte de diversas organizações não governamentais e membros de comunidades locais em relação à política de concessão de serviços da Lei nº 16.160/16, e onde se

---

concentraram as motivações para a ascensão do tema para a agenda de decisão do Governo do Estado.

O levantamento de dados foi realizado de acordo com a recomendação de Creswell (2007) quanto ao uso da triangulação de diferentes fontes de informação para validação da pesquisa, tendo sido feita por meio de pesquisa documental de documentos legais (legislações e relatórios governamentais), levantamento bibliográfico (literatura acadêmica e cinza) e entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos no processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas. A seleção dos entrevistados foi feita utilizando-se da amostragem em “bola de neve” (Vínuto, 2014). O grupo inicial de entrevistados foi definido com base na pesquisa documental e no levantamento bibliográfico, e os demais participantes foram incluídos de acordo com as indicações do grupo inicial. Ao todo foram contatadas 42 pessoas durante o segundo semestre de 2020, das quais 15 aceitaram participar do estudo. O grupo de entrevistados contemplou atores que atuam ou atuavam à época de tramitação do Projeto de Lei nº 249/13 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2), no Sistema Ambiental Paulista (Fundação Florestal e Instituto Florestal) (5), em organizações sem fins lucrativos (2), em comunidades tradicionais (2), no Poder Judiciário (1), na academia (1) e na iniciativa privada (2), tendo sido mantido o anonimato dos participantes. O conjunto de informações obtido foi interpretado por meio de métodos qualitativos e analisado por meio da ótica proposta por Kingdon (2003) no Modelo de Fluxos Múltiplos (MFM), desenvolvido como uma proposta para explicar o funcionamento da definição da agenda de políticas públicas.

### *1.1. A formulação de políticas públicas e o conceito de agenda*

De maneira simplificada, o cientista político John W. Kingdon considera que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos que incluem pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas e a implementação dessa decisão (Kingdon, 2006a). A palavra agenda possui diversos usos, mesmo dentro do contexto das políticas públicas. Nesse estudo usamos a seguinte definição:

(...) é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades (Kingdon, 2006a, p. 222).

Dentro dos possíveis temas ou problemas que podem chamar a atenção dos governantes, alguns ganham maior destaque que outros. O processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas ou problemas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção. Este conjunto de temas ou problemas que são objeto de atenção por parte de autoridades governamentais e seus assessores formam a *agenda de governo* (Kingdon, 2006a). Os assuntos dentro da agenda de governo que são selecionados e encaminhados para deliberação formam a *agenda de decisão* (Kingdon, 2006a), um subconjunto de questões que estão presentes a se tornarem políticas públicas (Cunha, 2013). Além do conjunto de temas ou problemas que estão na agenda, um conjunto de alternativas de ação é considerado pelas autoridades governamentais e por

pessoas estreitamente associadas a elas, sendo que algumas podem ser consideradas mais seriamente do que outras. O processo de especificação reduz o número de alternativas concebíveis ao conjunto daquelas que são realmente consideradas, a partir das quais a escolha será feita (Kingdon, 2006a; 2006b).

Na visão de Kingdon (2006b), as razões para alguns assuntos serem priorizados, enquanto outros são negligenciados, estão relacionadas aos participantes ou aos processos pelos quais esses influenciam o estabelecimento das agendas e as alternativas. O autor considera que existem basicamente três dinâmicas em processos desse tipo: a *dos problemas*, a *das políticas públicas* e a *da política* (Kingdon 2006b; Gomide, 2008; Cunha, 2013). Essas três dinâmicas formam a base do *Modelo dos Fluxos Múltiplos (Multiple Stream)* (Figura 1) desenvolvido pelo autor que, focando sua análise nos processos de estabelecimento de uma agenda (*agenda-setting*) e de alternativas de onde virão escolhas para a formulação da política

pública, se propõe a explicar porque alguns temas formam a agenda de políticas públicas, tornando-se importantes para um governo, enquanto outros não (Kingdon 2003; Franco & Pelaez, 2016). Para um item se tornar prioritário em uma agenda de governo ou de decisão é importante que todos os três fluxos estejam ligados (Kingdon, 2006b).

O *fluxo dos problemas (problems)* aborda a maneira como algumas situações detêm a atenção dos tomadores de decisão e são definidas como problemas (Cunha, 2013). Para Kingdon (2006b), as situações são definidas como problemas, e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, apenas quando se acredita que algo deve ser feito para mudá-las (Kingdon, 2006b), o que depende de como ela é definida e interpretada (Back, 2012). Nessa perspectiva, o processo de definição das questões a serem encaminhadas para a agenda de decisão ocorre por meio de três elementos: indicadores, eventos-foco e *feedbacks* (Kingdon, 2006b).



FIGURA 1 – Esquemático do Modelo dos Fluxos Múltiplos.

FONTE: Adaptado de Capella (2005) e Kingdon (2006b).

---

Os indicadores, sejam eles qualitativos ou quantitativos, são usados para avaliar a magnitude de uma situação e monitorar suas mudanças, como, por exemplo, o número de focos de queimada na Amazônia. Tanto uma alta magnitude quanto uma grande mudança chamarão a atenção das autoridades. Um evento-foco, como um desastre, uma crise ou um símbolo poderoso, chama a atenção para determinadas situações, como o desastre da Samarco em Mariana (MG). Já o *feedback* é a maneira pela qual as autoridades podem tomar conhecimento de informações sobre a implementação de programas públicos existentes, sejam elas formais (monitoramentos de rotina sobre custos ou estudos de avaliação de programas) ou informais (reclamações que chegam ao Congresso) (Kingdon, 2006b).

O *fluxo da política* (*politics*) aborda as coalizões construídas a partir de processos de barganha e negociação política, tendo como desdobramentos “poderosos formadores de agenda”. Nesse fluxo, onde eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias, três elementos exercem influência sobre a definição da agenda: o humor (ou clima) nacional, as forças políticas organizadas e as próprias mudanças dentro do governo (Kingdon, 2006b; Back, 2012; Cunha, 2013). Apesar de reconhecer a influência dos grupos de interesse, Kingdon (2006b) afirma que a combinação de uma vontade da sociedade com a realização de eleições é uma formadora de agenda mais poderosa do que aquela criada por grupos políticos organizados. Já as mudanças de governo, ou dentro do próprio governo, podem ocorrer por meio de mudanças de gestão, de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*), na com-

posição do Congresso ou na chefia de órgãos e de empresas públicas (Back, 2012).

No *fluxo das políticas públicas* (*policy*), soluções e alternativas para um problema ou questão competem entre si por interpretações diferentes que podem ser confrontadas ou combinadas com novas propostas, ou, ainda, descartadas (Back, 2012). Nesse processo de seleção, as soluções e ideias com maior probabilidade de serem aceitas pelos decisores de políticas públicas são as que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, têm custos toleráveis, e desfrutam da aceitação do público em geral (Back, 2012).

Essa perspectiva dá grande ênfase à influência dos participantes para o estabelecimento das agendas, que são diferenciados por Kingdon entre “visíveis” e “invisíveis”. O grupo dos participantes visíveis é formado por aqueles atores que recebem considerável atenção da imprensa e do público, incluindo membros do Poder Executivo, do Congresso, da mídia e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha (Kingdon, 2006b). O grupo dos participantes invisíveis é aquele responsável pela geração de alternativas, propostas e soluções, sendo formado por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para os grupos de interesse (Kingdon, 2006b). A probabilidade de um tema ganhar maior visibilidade na agenda governamental tende a aumentar se este for sugerido por participantes do grupo visível (Kingdon, 2006b).

A convergência (*coupling*) dos três fluxos apresentados no Modelo dos Fluxos Múltiplos ocorre em situações específicas, que acabam gerando

---

oportunidades de mudança na agenda. Isso ocorre quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que a questão ascenda à agenda (Capella, 2005). Esse tipo de situação é denominado por Kingdon (2006b) como *janela para política pública* (*policy window*), que se constitui em uma oportunidade para que os defensores de uma determinada ideia ofereçam suas soluções ou para que sejam apontados problemas específicos (Kingdon, 2006b). As janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica *dos problemas* quanto *da política* (Capella, 2005), como, por exemplo, o surgimento de um problema que cria a oportunidade de se propor uma solução, a eleição de novos políticos que geram mudanças no clima político ou um *lobby* poderoso que cria oportunidades para se trazer à tona alguns problemas e propostas que reduzem as chances de concorrentes (Kingdon, 2006b). Por outro lado, embora o fluxo de soluções não exerça influência direta sobre a formação da agenda de governo, ele é determinante para que uma questão já presente nesta agenda tenha acesso à agenda de decisão (Capella, 2005).

A formação das janelas de políticas públicas pode ser previsível, como em momentos de renovação de legislaturas, quando surgem oportunidades para mudar, expandir ou abolir certos programas, ou pode ser imprevisível, como nos casos em que um acidente ambiental ou uma eleição tumultuada produzem uma rotatividade inesperada de tomadores de decisão (*decision makers*) (Kingdon, 2006b). Independente da previsibilidade das janelas para políticas públicas, elas não ficam abertas por muito

tempo e não acontecem com frequência (Kingdon, 2006b).

No contexto da junção dos três fluxos, destacam-se os *empreendedores de políticas públicas* (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer (Kingdon, 2006b). Constituem-se em atores individuais do Executivo (ocupando postos importantes) e do Legislativo (como parlamentares ou assessores) ou fora do Poder Público (em grupos de interesses, na comunidade acadêmica, na mídia). Eles geralmente representam outros indivíduos e estão dispostos a investir seus recursos (tempo, energia, reputação e dinheiro) em uma ideia, em troca de ganhos futuros. Esses empreendedores são especialistas em determinado assunto, hábeis negociadores, mantenedores de conexões políticas e desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas (Cunha, 2013). Alguns deles desfrutam de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias (Capella, 2005).

Os empreendedores de políticas públicas podem atuar em diversos níveis do processo político (Kingdon, 2006b). Em relação às propostas, eles são atores importantes no processo de amaciamento da tomada de decisões, ao escreverem documentos, fazerem pronunciamentos, promoverem audiências, obtendo cobertura da imprensa e realizando reuniões com pessoas importantes (Kingdon, 2006b). Seu objeto é convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas públicas (Kingdon, 2006b). Para alcançar seus objetivos, desempenham no sistema

---

a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, forças políticas a propostas, propostas a momentos políticos e eventos políticos a problemas (Capella, 2005; Kingdon, 2006b).

Com base nas informações levantadas, o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no Estado de São Paulo que deu origem ao Projeto de Lei nº 249/13 e, posteriormente, à Lei nº 16.260/16, será analisado a partir da perspectiva de Agenda estabelecida por Kingdon. O Modelo de Fluxos Múltiplos será utilizado para identificar os processos que fizeram o tema ganhar atenção do governo na época.

## ***2. A concessão em áreas protegidas no estado de São Paulo – a lei nº 16.260/16***

Recentemente, a defesa de uma maior participação da iniciativa privada na gestão das áreas protegidas, ou mesmo de alguns serviços associados a elas, ganhou corpo com a disseminação da ideia de que em países onde os recursos destinados à conservação ambiental são mais escassos, estas áreas são raramente associadas ao manejo bem-sucedido. Além de recursos financeiros e humanos insuficientes, as instituições governamentais não dispõem de instrumentos gerenciais adequados para administrar atividades que requerem agilidade e flexibilidade para essas áreas, não assegurando o seu uso sustentável (Rodrigues, 2009; Instituto Semeia,

2014). Esta argumentação norteia a discussão sobre a proposta de parcerias público-privadas no âmbito da gestão das áreas protegidas (Rodrigues, 2009; Instituto Semeia, 2014).

Nesse contexto, em 30 de junho de 2016 foi publicada pelo governo do estado de São Paulo a Lei nº 16.260, autorizando a Fazenda do Estado a conceder a exploração dos serviços ou o uso de áreas, ou parte de áreas, para o ecoturismo e a exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, pelo prazo de até 30 anos, em 25 áreas protegidas (Tabela 1) (São Paulo, 2016). Para a então Secretária de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Patrícia Iglecias<sup>1</sup>, o objetivo principal da concessão dessas áreas era a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos seus usuários (Domingos, 2016).

As 25 áreas oferecidas para concessão pelo Estado de São Paulo podem ser distribuídas em três categorias de áreas protegidas de acordo com seu objetivo e manejo permitido dentro de seus limites (São Paulo, 2016). No total, são 14 Parques Estaduais, áreas classificadas pelo SNUC como Unidades de Proteção Integral; seis Florestas Estaduais, que são Unidades de Conservação de Uso Sustentável; e cinco Estações Experimentais (Esex), áreas não contempladas pelo SNUC e geridas pelo Instituto Florestal (IF)<sup>2</sup>, destinadas à realização de programas e atividades de pesquisas científicas (Brasil, 2000; São Paulo, 2016; Instituto Florestal, 2018).

---

<sup>1</sup> Atuou como Secretária de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 2015 a 2016 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 3/12/2020).

<sup>2</sup> No Estado de São Paulo, a gestão das áreas protegidas era dividida entre a Fundação Florestal (FF) e o Instituto Florestal (IF), órgãos executores da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA) e, posteriormente, da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Com a publicação da Lei nº 17.293/20, o IF foi extinto e a gestão das áreas protegidas se concentrou na FF (São Paulo, 2020).

TABELA 1 – Áreas protegidas contempladas na Lei no 16.260/16.

ORDEM	PRÓPRIO ESTADUAL
1	PE Campos do Jordão
2	PE Cantareira
3	PE Intervales
4	PE Turístico do Alto do Ribeira
5	PE Caverna do Diabo
6	PE Serra do Mar (Núcleo Santa Virgínia)
7	PE Serra do Mar (Núcleo São Paulo)
8	PE Jaraguá
9	PE Carlos Botelho
10	PE Morro do Diabo
11	PE Ilha do Cardoso
12	PE de Ilha Bela
13	PE Alberto Löffgren
14	Caminhos do Mar
15	Estação Experimental de Araraquara
16	Estação Experimental de Assis
17	Estação Experimental de Itapeva
18	Estação Experimental de Mogi Guaçu
19	Estação Experimental de Itirapina
20	Floresta Estadual de Águas de Santa Bárbara
21	Floresta Estadual de Angatuba
22	Floresta Estadual de Batatais
23	Floresta Estadual de Cajuru
24	Floresta Estadual de Pederneiras
25	Floresta Estadual de Piraju

FONTE: São Paulo, 2016.

A concessão é considerada como um ato legal adotado por uma autoridade pública, que atribui a uma pessoa um direito de uso ou um privilégio (Drigo, 2010). Nos termos da Lei Federal no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a concessão do serviço público consiste na delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, no caso o Estado, mediante

licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Brasil, 1995).

Segundo a Lei nº 16.260, a exploração de recursos madeireiros e subprodutos florestais só será permitida nas áreas previstas pelo Plano de Manejo da UC e destinadas a esse fim, e somente após consulta ao conselho da unidade de conservação (UC), havendo ainda necessidade de decisão favorável do órgão executor. A lei também prevê que esse tipo de atividade só poderá ocorrer quando os projetos científicos previstos para as áreas tiverem atingido seus objetivos e se houver uma garantia de preservação do banco genético. Ainda sobre o manejo de recursos madeireiros e subprodutos florestais, a lei determina que o concessionário fique obrigado a executar projetos de restauração ou produção florestal sustentável, de acordo com as normas vigentes e aprovados pelos órgãos competentes e pelo gestor da unidade (São Paulo, 2016).

Segundo Patricia Iglecias, o modelo de concessão de serviços proposto pela Lei nº 16.260 já era utilizado em Parques Nacionais, como o Parque Nacional do Iguaçu (PR), o Parque Nacional da Tijuca (RJ), o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), e o Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha (PE). Nesse modelo, as empresas ganham o direito de explorar serviços relativos à visitação nos parques nacionais por um determinado período e, em contrapartida, assumem o compromisso de fazer investimentos nas unidades, baseando-se em estudos prévios de viabilidade econômica. Nessa modalidade de gestão, os parques continuam sob o controle administrativo e territorial do governo, já que não se trata de uma privatização (SISNAMA, 2016; ICMBIO, 2017).



---

Desde sua primeira publicação, o PL nº 249/13 trouxe à tona diversos questionamentos por parte de organizações não governamentais, membros de comunidades locais e demais atores ligados às áreas protegidas, que não viram seus apontamentos serem incluídos na redação do texto e, com isso, temiam as possíveis consequências de sua implementação na forma de lei. A própria equipe técnica da Fundação Florestal (FF) alegou não ter tido o devido envolvimento no processo de construção desse PL, conforme descrito no “Blog do CRF da Fundação Florestal”<sup>3</sup> (Blog do CRF da Fundação Florestal, 2015).

Dentre os questionamentos feitos em relação à lei, destaca-se o fato de que ela contempla UCs de categorias distintas, e não apresenta diretrizes para a elaboração do contrato de concessão de cada uma delas (Girardi & Leite, 2016). Outro ponto levantado sobre a lei foi que a falta de clareza para a estruturação dos contratos pode dar margem a contratos de concessão elaborados segundo entendimentos ou interesses momentâneos, podendo ocorrer distorções ou pressões políticas para abrandar seus requisitos (Girardi & Leite, 2016; Sampaio, 2016).

Foram apresentadas também preocupações em relação às possíveis consequências para as comunidades tradicionais e indígenas residentes nessas áreas, tendo em vista que elas não foram convidadas a participar dos debates durante a redação da lei (Girardi & Leite, 2016). As únicas formas de consulta realizadas durante o processo de aprovação da lei foram uma oitiva da Secretária Patrícia Iglecias (2 de junho de 2015), e duas Audiências Públicas

realizadas na cidade de São Paulo (11 de junho de 2013 e 16 de junho de 2015), sendo que esta última foi convocada com um dia de antecedência, impedindo a mobilização de todas as comunidades envolvidas, contando principalmente com a presença de representantes do povo indígena Guarani do Pico do Jaraguá e funcionários do sistema ambiental (Sampaio, 2016).

Outro questionamento feito foi em relação ao prazo de até 30 anos para a concessão da exploração turística, considerado inaplicável para esse tipo de atividade, tendo em vista o perfil dinâmico do turismo (Girardi & Leite, 2016). O período longo da concessão, em princípio, possibilita interpretar que essa lei está direcionada para empresas que possuem capital financeiro suficiente, ou seja, grandes conglomerados empresariais, principalmente do ramo hoteleiro (Oliveira, 2015; Amatucci, 2016).

### *2.1. Do projeto de lei nº 249/13 até a lei 16.260/16*

Submetido para aprovação do Governador do Estado de São Paulo Geraldo Alckmin (PSDB) em 1 de fevereiro de 2013, o Ofício SMA/GAB/052, de autoria do Secretário de Meio Ambiente em exercício Bruno Covas (PSDB)<sup>4</sup>, contemplava o anteprojeto de lei que objetivava autorizar a Fazenda do Estado de São Paulo a conceder o uso remunerado da Estação Experimental de Itirapina e da Floresta de Cajuru, áreas sob gestão do IF, e os Parques Estaduais do Campos do Jordão, da Cantareira e do Jaraguá, sob gestão da FF (ALESP, 2013a).

---

<sup>3</sup> Página da Internet que funcionava como uma ferramenta de comunicação desenvolvida pelo Conselho de Representantes dos Funcionários (CRF) da Fundação Florestal para manter diálogo entre funcionários, sociedade e o próprio CRF (Blog do CRF da Fundação Florestal, 2015).

<sup>4</sup> Atuou como Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 2011 a 2014 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 3/12/2020).

---

O anteprojeto foi então encaminhado pelo Governador em regime de urgência, nos termos do artigo 26 da Constituição do Estado de São Paulo (São Paulo, 1989), para deliberação da Assembleia Legislativa do Estado em 30 de abril de 2013, e teve sua publicação no Diário Oficial da Assembleia em 1 de maio de 2013, na forma do PL n° 249 de autoria do Governador do Estado (São Paulo, 2013). O PL foi encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Redação, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Infraestrutura, que se manifestaram favoráveis (ALESP, 2013b; 2013c; 2013d).

A proposta aguardou votação de outubro de 2014 até junho de 2015, quando o PL sofreu uma modificação que deixou em aberto quais unidades de conservação poderiam ser incluídas, o que na prática possibilitou que mais de 100 estivessem disponíveis para a concessão à iniciativa privada e foi incluída a possibilidade de exploração madeireira. A discussão ficou suspensa por cerca de um ano quando, em 1 de junho de 2016, foi apresentada pelo líder do governo Cauê Macris (PSDB) e outros 21 deputados<sup>5</sup>, a Emenda Aglutinativa n° 12, que trouxe nova redação ao PL e delimitou a concessão das 25 áreas protegidas contempladas na versão publicada da lei (Tabela 1) (ALESP, 2013e; 2020b; Arbex, 2016; Girardi e Leite, 2016). A justificativa, conforme consta na própria Emenda Aglutinativa n° 12 (ALESP, 2020b) foi:

Durante a tramitação nesta Casa Legislativa, o pro-

jeto recebeu onze emendas de pauta e uma emenda apresentada por Comissão Permanente. Ademais, o projeto foi apresentado no ano de 2013, sendo que, desde então, algumas diretrizes que norteavam a sua elaboração foram alteradas. Dessa forma, para compatibilizar os diversos interesses envolvidos, foi apresentada a presente emenda aglutinativa substitutiva (ALESP, 2020b, grifo nosso).

O projeto seguiu, então, para nova avaliação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação no dia 7 de junho de 2016, onde foi aprovada a Emenda Aglutinativa n° 12, com rejeição das emendas anteriores, cabendo ao Deputado Gilmaci Santos (PRB) transcrever a nova redação do PL n° 249 (ALESP, 2016a). O projeto foi, então, aprovado em regime de urgência na Assembleia Legislativa no mesmo dia por 63 votos a favor e 17 contra, e seguiu para sanção do Governador do Estado Geraldo Alckmin no dia 8 de junho. O PL foi sancionado e publicado no Diário Oficial do Estado na forma da Lei n° 16.260 em 30 de junho de 2016 (Girardi & Leite, 2016; ALESP, 2020a). Em 9 de abril de 2019, foi assinado o contrato proveniente dessa lei com a concessão de serviços no PE Campos do Jordão (Plataforma Digital de Parcerias, 2020).

## *2.2. O processo de aprovação do projeto de lei n° 249/13*

O Ofício SMA/GAB/052 de 2013 que embasou o PL, descreve os motivos que, na visão de seu redator, deveriam ser ponderados pelo governo

---

<sup>5</sup> Cauê Macris (Líder do Governo-PSDB), Roberto Tripoli (Líder do PV), Clélia Gomes (Líder do PHS), Carlão Pignatari (Líder do PSDB), Fernando Cury (Líder do PPS), Estevam Galvão (Líder do DEM), Jorge Caruso (Líder do PMDB), Carlos Cezar (Líder do PSB), Paulo Correa Jr (Líder do PEN), Leci Brandão (Líder do PCdoB), Delegado Olim (Líder do PP), Coronel Camilo (Líder do PSD), Luiz Carlos Gondim (Líder do SD), Caio França (PSB), Reinaldo Alguz (PV), Celso Nascimento (PSC), Rodrigo Moraes (DEM), Marcos Damasio (PR), Antonio Salim Curiati (PP), Jooji Hato (PMDB), Adilson Rossi (PSB) e Chico Sardelli (PV).

---

do estado de São Paulo para a concessão de uso remunerado das áreas protegidas (ALESP, 2013a). A Estação Experimental de Itirapina e a Floresta de Cajuru encontravam-se em situação considerada “preocupante”, sujeita a invasão, com pouco controle de espécies exóticas em áreas nativas contíguas, problemas de erosão, de insuficiência de recursos administrativos para o correto manejo, falhas de manutenção, fiscalização e insuficiente aproveitamento das áreas (ALESP, 2013a). Em relação aos Parques Estaduais de Campos do Jordão, da Cantareira e do Jaraguá, o Ofício aponta que, para a conservação dessas áreas, seriam necessárias ações específicas como a supressão de espécies exóticas, indução da regeneração da vegetação nativa e a reforma e manutenção das estruturas destinadas ao uso público, gestão, fiscalização e proteção, especialmente no combate a incêndios (ALESP, 2013a). Além de ações necessárias, também foi apresentado o potencial econômico dessas áreas, principalmente turístico, apontando um investimento interessante para a iniciativa privada.

Segundo o ofício, o orçamento do IF não seria suficiente para o realizar as intervenções urgentes necessárias nessas áreas protegidas e o aporte financeiro para o Estado seria muito alto devido ao limitado orçamento público, não se justificando em face de outras necessidades (ALESP, 2013a). A solução proposta para lidar com a situação descrita como “preocupante” das áreas protegidas seria a concessão do uso remunerado de áreas de manejo e de áreas de conservação florestal. O instrumento da concessão favoreceria a conservação e a pesquisa, pois abriria a possibilidade de extrair maior potencial das áreas de produção ao mesmo tempo que deixaria a SMA livre para focar em seus objetivos originais com a conservação ambiental (ALESP,

2013a). Além disso, seria possível incrementar as estruturas orçamentárias e administrativas do IF (ALESP, 2013a).

Apesar do anteprojeto deixar claro que os contratos frutos das parcerias público-privadas devem assegurar a obediência aos objetivos dos Planos de Manejo e estarem de acordo com a Lei Federal nº 9.985, de 18 de junho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, não foram apresentadas diretrizes do tipo de concessão que seria realizada. Constava apenas que a concessão seria feita por meio de processo licitatório, onde seriam definidos seus objetivos e suas características, notadamente prazo, indicações e restrições de uso da área, direitos da administração e obrigações dos concessionários, incluindo as intervenções necessárias para sua recuperação (ALESP, 2013a).

O uso das parcerias público-privadas, e, mais especificamente, do instrumento da concessão como política pública, é uma estratégia comumente utilizada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desde 1995, quando o partido ocupou o Poder Executivo do Estado de São Paulo pela primeira vez, com Mário Covas. Segundo Dantas (2013), o PSDB tem como uma de suas diretrizes a aplicação eficiente dos gastos públicos na área social. Para o partido, a estabilidade financeira e o crescimento econômico dependem inevitavelmente da mudança do padrão de gestão da administração pública, sendo preciso superar a “administração pública burocrática” e passar a um modelo de administração gerencial, pautado na racionalização dos gastos públicos. Para atingir esse objetivo, o partido procura colocar em prática, quando ocupa o governo, amplas reformas administrativas que buscam a “desestatização” de instituições públicas, com base no discurso de que, assim, “o Estado reduz seu papel de executor

---

ou prestador direto de serviços, mantendo seu papel de regulador ou promotor destes” (Hidaka, 2012, p. 71). Ou seja, consiste em implantar uma reforma estatal orientada para o mercado, alinhando-se com a lógica neoliberal (Hidaka, 2012). De 1995 até 2016 (ano de publicação da Lei nº 16.260), o estado de São Paulo foi governado pelo PSDB, passando por nove mandatos consecutivos, o que permitiu a manutenção desse discurso, possibilitando a concessão dos mais diversos serviços, incluindo-se aqueles associados às unidades de conservação<sup>6</sup>.

A argumentação técnica presente no Ofício SMA/GAB/052 foi embasada em uma série de trabalhos iniciados em meados de 2012 pela SMA, principalmente na FF e no IF, que contou com estudos de viabilidade econômica, diagnóstico de áreas, levantamentos de potenciais parcerias, dentre outros, com o intuito de avaliar o potencial de geração de receitas com as áreas protegidas e para a adoção de novas estratégias de gestão desses territórios. Tal iniciativa fez parte do Programa de Parcerias, um dos programas prioritários do Governo Geraldo Alckmin com foco no meio ambiente<sup>7</sup>, e que foi outorgado com a publicação do Decreto Estadual nº 57.401 em 6 de outubro de 2011 (São Paulo, 2011; ALESP, 2013a; 2020b).

O Programa de Parcerias e a elaboração do Ofício SMA/GAB/052 foram resultado de uma

crise institucional que vinha ocorrendo internamente na Secretaria do Estado de Meio Ambiente desde o fim de 2006 e início de 2007<sup>8</sup>, com a revisão das atribuições da FF e do IF (São Paulo, 2007). O ponto alto dessa crise institucional foi a publicação de duas reportagens do jornal “O Estado de São Paulo” no dia 24 de agosto de 2013, onde foram apresentadas uma série de denúncias sobre a vulnerabilidade dos Parques Estaduais Paulistas, o aparelhamento político da SMA e a falta de orientação no uso de recursos da compensação ambiental do estado de São Paulo, dentre outros problemas (Escobar & Girardi, 2013a; 2013b; SMA, 2015).

Como resposta a essa crise e no intuito de minimizar o desgaste da imagem do governo do estado de São Paulo e da SMA, o então Secretário de Meio Ambiente Bruno Covas recorreu aos ex-Secretários Fábio Feldmann<sup>9</sup> e José Pedro de O. Costa<sup>10</sup>, que propuseram a realização de uma ampla reunião com personalidades consideradas especialistas em Unidades de Conservação de todo o país, para se encontrar uma solução. A reunião foi realizada no dia 7 de outubro de 2013 e contou com a participação de mais de trinta pessoas, dentre elas o ex-Ministro de Meio Ambiente José Carlos Carvalho, o ex-presidente do IBAMA e do ICMBio Rômulo Mello, o ambientalista Ítalo Mazzarella e

---

<sup>6</sup> Entrevistas concedidas por um membro do Sistema Ambiental Paulista e um membro da Assembleia Legislativa.

<sup>7</sup> Descrito por João Gabriel Bruno, que atuou como diretor executivo da Fundação Florestal de maio de 2011 a abril de 2012, como “Projeto Medalha” do Governador Geraldo Alckmin (ALESP, 2020b).

<sup>8</sup> Entrevistas concedidas por dois membros do Sistema Ambiental Paulista e por um membro da Academia.

<sup>9</sup> Atuou como Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 1995 a 1998 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 3/12/2020).

<sup>10</sup> Atuou como Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo no período de 1986 a 1987 (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 3/12/2020).

---

membros de ONGs como Pedro Passos da SOS Mata Atlântica (SMA, 2015).

A partir dessa reunião foi criado o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (SIGAP) por meio do Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014 (São Paulo, 2014; SMA, 2015). O primeiro Conselho Consultivo do SIGAP deu início aos seus trabalhos em julho de 2014, se detendo em quatro temas relacionados às áreas protegidas: pesquisa, monitoramento e base de dados; planos de manejo; sustentabilidade financeira e formação para a gestão. Para análise e discussão de cada tema foram criados grupos específicos de trabalho formados por integrantes do Conselho Consultivo e do Sistema Ambiental, destacando-se desse último a participação de técnicos da FF e do IF (SMA, 2015).

Cada grupo elaborou um plano de ação específico para seu tema, destacando-se aqui o de “Sustentabilidade Financeira das Unidades de Conservação” (Grupo de Trabalho 3 - GT3), que tinha como objetivo contribuir para ampliar o rol das receitas das UCs estaduais, com potencial efeito demonstrativo para as unidades federais, municipais

e demais áreas protegidas (SMA, 2015). Das ações propostas, destaca-se a “identificação e avaliação de outros mecanismos vigentes ou inéditos para obtenção de recursos para as unidades de conservação (concessões, ingressos, produtos florestais, antenas, linhões, hospedarias)” (SMA, 2015, p. 32), pois foi a partir dessa iniciativa que ocorreu a retomada do PL 249/13<sup>11</sup>.

Outro fator de destaque na retomada e tramitação do PL nº 249/13 foi o envolvimento de organizações sem fins lucrativos, principalmente do Instituto Semeia e da SOS Mata Atlântica, que atuaram no estímulo e prospecção de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na gestão das áreas protegidas<sup>12</sup>. Sua atuação permitiu ao poder público e à iniciativa privada conhecer um nicho de mercado pouco desenvolvido no estado de São Paulo, se espelhando nas iniciativas do governo federal<sup>13</sup>.

O fim do prazo de seis meses previsto para a execução das ações/atividades contempladas no GT03 coincidiu com a posse de Geraldo Alckmin, em janeiro de 2015, para seu quarto mandato como Governador do Estado de São Paulo<sup>14</sup> (Folha de

---

<sup>11</sup> No Relatório do Conselho Consultivo do SIGAP de 2018, que apresenta uma síntese dos trabalhos realizados no período de 2014 a 2018, a aprovação da Lei nº 16.260/16 é mencionada como um avanço nas ações relacionadas ao tema “Sustentabilidade Financeira de Unidades de Conservação” (SIGAP, 2018).

<sup>12</sup> Entrevistas concedidas por um membro da academia, um do Sistema Ambiental Paulista, um de organizações sem fins lucrativos, dois da Assembleia Legislativa e dois de comunidades tradicionais.

<sup>13</sup> Em 20/10/2011, o Governo Federal anunciou o lançamento do projeto piloto de concessão de unidades de conservação com os parques nacionais de Jericoacoara (CE), Ubajara (CE), Sete Cidades (PI), da Serra das Confusões (PI), de Anavilhanas (AM), Lençóis Maranhenses (MA), Chapada dos Guimarães (MT), Fernando de Noronha (PE), Itatiaia (RJ) e Serra dos Órgãos (RJ) (Costa, 2011).

<sup>14</sup> Geraldo Alckmin foi vice-governador do Estado de São Paulo de 1º/1/1999 a 6/3/2001, quando assumiu o mandato interinamente após a morte de Mário Covas. Foi reeleito em 2002, cumprindo o mandato de Governador do Estado de 1º/1/2003 a 30/3/2006 quando renunciou ao cargo para concorrer à presidência. Foi reeleito nas eleições para Governador do Estado de São Paulo de 2010 e 2014, cumprindo o mandato de 1º/1/2011 a 6/4/2018, quando renunciou ao cargo novamente para concorrer à presidência nas eleições de 2018 (Dantas, 2013, p. 37; O Estado de São Paulo, 2020).

---

São Paulo, 2014). Mandato esse que tinha como desafio superar uma forte recessão econômica, que começou a afetar o país como um todo no segundo semestre de 2014, e se prolongaria até o quarto trimestre de 2016 com uma taxa de crescimento do PIB média negativa em 3,7%, acompanhada de uma queda na arrecadação e de uma piora considerável em vários indicadores sociais (Paula & Pires, 2017; Paula, 2019). Fazendo uso de uma campanha focada na reforma tributária e em um amplo pacote de privatizações de empresas estatais, Geraldo Alckmin assumiu o governo do estado de São Paulo por um período mais curto do que o de costume, tendo em vista que em 9 de dezembro de 2017 ele lançaria sua candidatura à presidência nas eleições de 2018 e acabaria renunciando ao cargo em 6 de abril de 2018 (Folha de São Paulo, 2020; O Estado de São Paulo, 2020).

Considerando a redução de seu mandato, era importante para Alckmin na corrida eleitoral à presidência dispor do máximo de propostas aprovadas e executadas no tempo de cerca de três anos, principalmente aquelas alinhadas com seu programa de governo e que visavam conter a crise econômica no âmbito estadual. Com isso o governo anunciou, em 19 de novembro de 2015, um pacote de concessões à iniciativa privada que incluía rodovias, aeroportos, serviços de ônibus intermunicipais e linhas de metrô (Portal do Governo, 2015).

A retração econômica iniciada em 2014 e o pacote de concessões anunciado em 2015 deu força para que projetos de cunho similar voltassem a ser debatidos, como o caso do PL n° 249/13<sup>15</sup>. Esse foi retomado em junho de 2015 com uma nova

redação, que abria a possibilidade de concessão da gestão de mais de 100 áreas protegidas. Devido às críticas levantadas, a discussão ficou suspensa por cerca de um ano quando, em junho de 2016, o PL foi reapresentado propondo a concessão das 25 áreas protegidas já mencionadas (Tabela 1), em uma chamada tentativa de “compatibilização de diversos interesses envolvidos”.

### *2.3. O modelo dos fluxos múltiplos aplicado ao processo de aprovação do projeto de lei n° 249/13*

Com base nas informações levantadas, nesta sessão será analisado o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no estado de São Paulo a partir da perspectiva de Agenda estabelecida por Kingdon. No Modelo dos Fluxos Múltiplos, o fluxo dos problemas representa a situação que foi objeto da atenção dos formuladores de políticas públicas (Kingdon, 2006b). No caso do PL n° 249/13, quando o Secretário de Meio Ambiente Bruno Covas descreveu no Ofício SMA/GAB/052 a situação das áreas protegidas como preocupante, e considerou que o Estado não dispunha de recursos financeiros suficientes para lidar com a situação, foi exposta uma demanda ao Governo do Estado de São Paulo para lidar com um problema, no caso, o problema da crise de gestão das áreas protegidas. Para embasar a demanda e a tramitação do PL, indicadores foram obtidos nos trabalhos elaborados pela FF e pelo IF a partir de 2012, com o intuito de avaliar o potencial de geração

---

<sup>15</sup> Entrevistas concedidas por um membro de organizações sem fins lucrativos, um do Sistema Ambiental Paulista e dois da iniciativa privada.

---

de receitas com as áreas protegidas e a adoção de novas estratégias de gestão desses territórios.

O evento-foco que fez a atenção dos formuladores de políticas públicas se voltar à crise na gestão das áreas protegidas foi a mencionada publicação das reportagens no jornal “O Estado de São Paulo”, onde foi exposta publicamente a crise interna do sistema ambiental paulista e o quanto estavam vulneráveis as suas áreas protegidas. Em decorrência da publicação das reportagens, o governo do Estado foi obrigado a agir rapidamente na busca por soluções para a crise e evitar um maior desgaste de sua imagem.

Os feedbacks foram obtidos pelas próprias percepções, reclamações e denúncias de ONGs, da sociedade civil, de comunidades locais e dos próprios funcionários da SMA, como, por exemplo, na carta encaminhada em 4 de dezembro de 2014 pelo Conselho de Representantes de Funcionários (CRF) da FF ao Governador, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotorias de Justiça, SMA e Líderes de Partido na ALESP. Nesta carta, foram reivindicados aspectos institucionais como a necessidade de fortalecimento e consolidação de um Sistema de Áreas Protegidas Paulistas, dando-se a devida importância e protagonismo para a FF, e a valorização dos funcionários (Blog do CRF da Fundação Florestal, 2014).

No fluxo da política no processo de aprovação do PL n° 249/13, segundo cinco dos entrevistados,

a influência dos grupos de interesse ou “poderosos formadores de agenda” (Kingdon, 2006b; Back, 2012; Cunha, 2013) se fez transparecer mais pela prospecção de possíveis parcerias entre o setor público e organizações privadas sem fins lucrativos, em uma tentativa de estimular um nicho pouco desenvolvido, do que pela pressão de empresas privadas com fins lucrativos<sup>16</sup>. Em paralelo à ação dos grupos de interesse, ocorreram muitas manifestações de grupos opositores, que se organizaram para tentar barrar o avanço do projeto, se mostrando um obstáculo muito maior do que o Governo do Estado esperava, mesmo com os escassos mecanismos de participação oferecidos e o pouco tempo disponível com a tramitação em regime de urgência<sup>17</sup>. Todavia, mesmo com forte oposição, o PL foi aprovado.

Segundo o modelo de Kingdon (2006b), apesar da importância da influência de grupos de interesse, eleições trazem novos governos e configurações partidárias ou ideológicas, e vários grupos de interesse exercem pressão para o atendimento de suas demandas (Kingdon, 2006b). A publicação da Lei n° 16.260/16 ocorreu entre duas eleições em que Alckmin concorreu: a primeira para Governador do Estado, em outubro de 2014 e a segunda para Presidente, em outubro de 2018. Para ambas as eleições, o PSDB, encabeçado por Alckmin, formou coalizões políticas visando aumentar sua influência e suas chances de sair vitorioso, conforme apresentado na Tabela 2.

---

<sup>16</sup> Entrevistas concedidas por um membro de organizações sem fins lucrativos, dois do Sistema Ambiental Paulista e dois da iniciativa privada.

<sup>17</sup> Entrevista concedida por um membro do Sistema Ambiental Paulista.

TABELA 2 – Coalizões políticas formadas pelo PSDB nas eleições para governador do estado de São Paulo em 2014 e Presidente do Brasil em 2018.

<b>Eleições</b>	<b>Coligação</b>	<b>Composição</b>
Governador (2014)	Aqui é São Paulo	PSDB, Democratas (DEM), Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Solidariedade (SD), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Democrata Cristão (PSDC) e Partido Social Liberal (PSL).
Presidente (2018)	Para unir o Brasil	PSDB, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Progressistas (PP), Partido da República (PR), DEM SD, PPS, PRB e Partido Social Democrático (PSD).

FONTE: Adaptado de Portal EBC (2015) e Gazeta do Povo (2018).

Apesar de a eleição presidencial ocorrer praticamente dois anos após a publicação da Lei nº 16.260/2016, este estudo não descartou a possibilidade de os acordos formados para essa coalizão terem influenciado a deliberação sobre o PL, tendo em vista que não foi possível identificar com precisão quando se iniciaram as tratativas para formação da nova coalizão. Mesmo com diferenças nas formações de ambas as coalizões, ao se analisar a distribuição de votos por partido na deliberação do PL nº 249/13, ocorrida em 7 de junho de 2020

na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, observa-se que tanto a coalizão formada pelo PSDB para eleição para Governador de 2014 como aquela formada para a eleição para Presidente de 2018 tiveram grande participação na votação, sendo responsáveis por mais de 60% dos votos a favor do PL e por mais de 40% do total de 92 votos da Assembleia (Tabelas 3 e 4). Isso mostra como os acordos formados entre os partidos políticos durante o período eleitoral podem ter influenciado a aprovação do PL 249/13.



TABELA 3 – Distribuição de votos por partido referente ao PL n° 249/13 na 78a Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Partido	Votos a favor	Votos contra	Votos em obstrução <sup>18</sup>
DEM	8	0	1
PC do B	0	1	0
PDT	0	1	1
PEN	1	0	0
PHS	1	0	0
PMDB	5	0	0
PP	2	0	0
PPS	3	0	0
PR	3	0	0
PRB	3	1	1
PSB	3	0	4
PSC	2	0	1
PSD	3	0	0
PSDB	19	1	0
PSL	1	0	0
PSOL	0	2	0
PT	0	11	3
PTB	2	0	0
PTN	1	0	0
PV	5	0	1
SD	1	0	0
Total	63 (68,5%)	17 (18,5%)	12 (13 %)

Além das configurações partidárias formadas durante o período eleitoral que permitiram ao PSDB dispor de maioria na Assembleia Legislativa, o período de quase vinte anos consecutivos de Governo do Estado sob a gestão do partido, somado à retra-

ção econômica que tomou conta do país durante o período de 2014 a 2016, criou um clima favorável para que propostas alinhadas à lógica neoliberal, como a concessão de serviços em áreas protegidas, ganhassem destaque.

A reeleição de Geraldo Alckmin (outubro de 2014) levou a uma troca de Secretário do Meio Ambiente, com a saída de Rizek Jr. (dezembro de 2014) e a posse de Patrícia Iglesias (janeiro de 2015). Iglesias permaneceria no cargo até 17 de julho de 2016, um mês após a aprovação da Lei n° 16.260/16. Estas mudanças, aliadas ao regime de urgência para a tramitação do PL, poderiam indicar a construção da agenda para a candidatura de Geraldo Alckmin às eleições presidenciais de 2018, sinalizando ao mercado sua posição no que se referia à área ambiental.

No caso do fluxo das *políticas públicas* (Kingdon, 2006b; Back, 2012), a solução proposta no Ofício SMA/GAB/052 e endossada na reunião do Conselho Consultivo do SIGAP, foi a adoção do instrumento da concessão de serviços para lidar com a crise na gestão das áreas protegidas (ALESP, 2013a; SMA, 2015). A adoção da concessão de serviços foi uma tentativa do PSDB de replicar a fórmula das parcerias público-privadas utilizada desde seus primeiros mandatos à frente do poder executivo em outros setores, como o transporte<sup>19</sup>, e aplicá-la no setor ambiental. O pacote de concessões anunciado pelo Governo Estadual em 2015 abriu caminho para a retomada do PL, que aguardava votação desde outubro de 2014.

<sup>18</sup>“Em sentido lato, é a utilização, pelos parlamentares, de todos os meios regimentais para protelar ou evitar a votação de determinada matéria. Os mecanismos mais utilizados são os pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação e saída do Plenário para evitar quórum. Em sentido estrito, é o instrumento usado para evitar a votação de determinada matéria, anunciado pelo líder do partido ou do bloco, fazendo com que os parlamentares liderados não tenham consideradas suas presenças para quórum de deliberação” (Congresso Nacional, 2020).

TABELA 4 – Distribuição dos votos a favor do Projeto de Lei 249/13 na 78a Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo por coligação.

Partido	Coligação "Aqui é São Paulo"	Coligação "Para unir o Brasil"
DEM	8	8
PEN	1	-
PP	-	2
PPS	3	3
PRB	3	3
PSB	3	-
PSC	2	-
PSD	-	3
PSDB	19	19
PSL	1	-
PTB	-	2
PTN	1	-
SD	1	-
Total	42 (66,7%)	40 (63,5 %)

FONTE: Adaptado de Portal EBC (2015), ALESP (2016b) e Gazeta do Povo (2018).

No processo de aprovação do PL, o grupo dos atores visíveis foi formado pelo Governador, pelos Secretários de Meio Ambiente<sup>20</sup> que exerceram seus mandatos durante seu processo de aprovação, membros da diretoria da FF e do IF, membros da Assembleia Legislativa que votaram a favor da aprovação do projeto, os membros do Conselho Consultivo do SIGAP e participantes da reunião que deu origem ao SIGAP. Já o grupo dos atores invisíveis foi formado pelos funcionários de carreira do sistema ambiental paulista que formularam os

estudos que embasaram o Ofício SMA/GAB/052, o SEMEIA e a SOS Mata Atlântica, que atuaram no fomento das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na gestão das áreas protegidas, sem desconsiderar outros que não foram identificados neste trabalho.

Os principais empreendedores de políticas públicas identificados neste estudo foram o Secretário de Meio Ambiente do Estado à época, Bruno Covas, por ter apresentado o Ofício SMA/GAB/052 e articulado a reunião que deu origem ao SIGAP, e o Governador do Estado. Alckmin determinou a tramitação em regime de urgência do PL, o que permitiu sua aprovação em um período aproximado de 3 anos (2013-2016). A solicitação do regime de urgência é uma prerrogativa exclusiva do Governador, conforme previsto no artigo 26 da Constituição do Estado de São Paulo (São Paulo, 1989). Além disso, sua reeleição foi fundamental para a aprovação do projeto, pois permitiu que ele adquirisse capital político suficiente envolvendo parcerias do setor público com o setor privado, foco de sua campanha eleitoral, sob a justificativa da contenção de despesas frente à retração econômica. Já Bruno Covas assumiu um protagonismo no processo de aprovação do PL, vendo em sua aprovação uma possibilidade de alavancar sua carreira política ao estimular um novo nicho de mercado no estado de São Paulo<sup>21</sup>.

Conforme informações levantadas<sup>22</sup>, foi possível também identificar outros empreendedores como o SEMEIA, a Fundação SOS Mata Atlântica,

<sup>19</sup> O Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo foi instituído em março de 1998, durante o Governo de Mário Covas (AR-TESP, 2020).

os membros do Conselho Consultivo do SIGAP e os participantes da reunião que deu origem ao SIGAP. O SEMEIA é uma organização da sociedade civil (OSC) sem fins lucrativos que tem como principal objetivo fomentar parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na gestão de parques naturais e urbanos. A Fundação SOS Mata Atlântica é uma organização não governamental ambiental brasileira, que atua na promoção de políticas públicas para a conservação da Mata Atlântica. Esses atores influenciaram na retomada e na sustentação do PL após a saída de Bruno Covas da SMA para concorrer a Deputado Federal, em 2014.

A importância de Geraldo Alckmin como empreendedor de política pública é reforçada pelo fato

de que sua reeleição, em outubro de 2014, abriu uma janela de oportunidade para a política pública. Ao tomar posse, Alckmin trocou o Secretário do Meio Ambiente ao nomear Patrícia Iglesias para o cargo. De acordo com as informações apresentadas, este período pode ser considerado como *policy window*, porque se configurou como uma oportunidade para que o uso do instrumento da concessão de serviços como solução para a crise da gestão nas áreas protegidas fosse defendido como a solução ideal, diante de um ambiente político favorável. A Figura 2 mostra o diagrama do MFM aplicado ao processo de aprovação do PL n° 249/13, a partir dos dados levantados nesta pesquisa.



FIGURA 2 – Modelo dos Fluxos Múltiplos aplicado ao processo de aprovação do Projeto de Lei nº 249/2013.

<sup>20</sup> Bruno Covas (2011-2014), Rubens Naman Rizek Junior (2014) e Patricia Iglesias (2015 a 2016) (Informação fornecida pelo Departamento de Imprensa da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo via correio eletrônico em 3/12/2020).

<sup>21</sup> Entrevistas concedidas por dois membros do Sistema Ambiental Paulista.

<sup>22</sup> Entrevistas concedidas por dois membros da Assembleia Legislativa, um da Academia, um do Sistema Ambiental Paulista, um de organizações sem fins lucrativos e dois de comunidades tradicionais.

---

### 3. *Discussão e conclusão*

Os dados levantados e triangulados permitiram mostrar que, no caso do processo de aprovação do PL n° 249/13, a falta de oportunidades de envolvimento oferecidas às comunidades locais, ONGs e funcionários do sistema ambiental paulista, grupos mais atuantes nas áreas protegidas e que detém a maior parte do conhecimento técnico e tradicional dessas áreas, fez levantar diversos questionamentos sobre os objetivos do PL, e os impactos ambientais e sociais que poderiam advir da aplicação dos contratos de concessão após a publicação da Lei n° 16.260. O clima de insegurança se agravou quando o Governador optou por tramitar o projeto em regime de urgência. A inexistência de justificativas cabíveis para tal, somado a um processo pouco participativo, apenas serviu para aumentar as especulações de que a real intenção do Governo do estado de São Paulo seria justamente dificultar a participação popular no debate do PL.

A aplicação da perspectiva de Kingdon (2006b) permitiu compreender que o processo de formação da agenda de concessão de serviços em áreas protegidas no estado de São Paulo foi motivado por uma crise na gestão das áreas protegidas, mas a escolha da concessão de serviços como solução para esse problema teve mais influência de seus participantes e do ambiente político favorável do que a eficácia desse instrumento em si. Foi possível também identificar os agentes que contribuíram para a movimentação do PL dentro do ambiente político.

Além dos problemas descritos no Ofício SMA/GAB/052, as unidades de conservação sofrem com problemas orçamentários e de pessoal. Essa situação pode se agravar com a publicação da Lei

n° 17.293, de 15 de outubro de 2020, que, dentre outras determinações, extingue o Instituto Florestal, órgão responsável pela gestão das áreas protegidas estaduais em conjunto com a FF (São Paulo, 2020). Cabe lembrar ainda que, a partir de 2019, a Secretaria de Meio Ambiente perdeu o status de secretaria, passando à condição de Subsecretaria dentro da estrutura da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA).

Como a publicação da lei é relativamente recente e o primeiro contrato de concessão foi assinado apenas em 4 de abril de 2019, os impactos da Lei 16.260/16 precisam ser acompanhados e reavaliados no futuro. Por fim, outros estudos que poderiam contribuir para enriquecer essa discussão, preenchendo lacunas observadas neste estudo e para as quais foi encontrado pouco material disponível, incluiriam um levantamento sobre a história do movimento ambientalista paulista, que permitiria uma compreensão mais aprofundada da concepção que o Governo Estadual tem de suas áreas protegidas e de seus recursos naturais, a partir da formação da Secretaria de Meio Ambiente.

### *Referências*

ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Mensagem A-n.º 076/2013, do Senhor Governador do Estado*, 2013a. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/05/Propositura/1130646\\_50029094\\_Propositura.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/05/Propositura/1130646_50029094_Propositura.doc)>. Acesso em: dez. 2018.

ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Parecer n.º 888, de Relator Especial, em substituição ao da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei n.º 249, de 2013*, 2013b. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/06/Parecer/1133680\\_50046273\\_Parecer.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/06/Parecer/1133680_50046273_Parecer.doc)>. Acesso em: out. 2019.

- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Parecer n.º 889*, de 2013, de Relator Especial, em substituição ao da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável sobre o Projeto de Lei n.º 249, de 2013, 2013c. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2014/10/Acessorio/1138510\\_50182161\\_Acessorio.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2014/10/Acessorio/1138510_50182161_Acessorio.doc)>. Acesso em: out. 2019.
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Parecer n.º 890*, de 2013, da Comissão de Infraestrutura sobre o Projeto de Lei n.º 249, de 2013, 2013d. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/06/Acessorio/1141486\\_50046321\\_Acessorio.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/06/Acessorio/1141486_50046321_Acessorio.doc)>. Acesso em: out. 2019.
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Portaria de Inquérito Civil n.º 1.1096.00000004/2013*, 2013e. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2014/09/Acessorio/1223700\\_50179387\\_Acessorio.pdf](https://www.al.sp.gov.br/spl/2014/09/Acessorio/1223700_50179387_Acessorio.pdf)>. Acesso em: jan. 2020.
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Parecer n.º 847*, de 2016, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, sobre o Projeto de Lei n.º 249, de 2013, 2016a. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2016/06/Acessorio/1320261\\_50334853\\_Acessorio.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2016/06/Acessorio/1320261_50334853_Acessorio.doc)>. Acesso em: out. 2019.
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Relatório de verificação de votação – Emenda Aglutinativa Substitutiva – PL 249/2013 - 78a Sessão Ordinária*, 2016b. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ementario/votacoes/20160607-194357-ID\\_SESSAO=-12272-PDF.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ementario/votacoes/20160607-194357-ID_SESSAO=-12272-PDF.pdf)>. Acesso em: dez. 2020.
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Projeto de Lei n.º 249/2013*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1130646>>. Acesso em: jan. 2020a.
- ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Projeto de Lei n.º 249/2013 – Governador – RGL 02831/2013 – Anexos I, II, III e IV*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1130646>>. Acesso em: jan. 2020b.
- Amatucci, V. Conheça o PL 249/13: projeto de Alckmin que deve privatizar 25 parques públicos estaduais. *Democratize*, 2016. Disponível em: <<http://democratizemidia.com.br/2016/09/26/conheca-o-pl-24913-projeto-de-alckmin-que-deve-privatizar-25-parques-publicos-estaduais-2/>>. Acesso em: jun. 2018.
- Arbex, T. Alckmin amplia proposta e agora quer ‘privatizar’ 25 parques de São Paulo. *Folha de São Paulo*, 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1778980-governo-alckmin-quer-conceder-25-parques-a-iniciativa-privada.shtml>>. Acesso em: nov. 2020.
- ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo. *Programa de concessões*. Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/programa-de-concessoes.aspx>>. Acesso em: dez. 2020.
- Back, A. G. Agenda climática do município de São Paulo: contribuição de redes transnacionais de governos locais. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 2(21), 97-107, 2012. doi: 10.4322/tp.2012.014
- Blog do CRF da Fundação Florestal. *CRF entrega carta ao governador Geraldo Alckmin*, 2014. Disponível em: <<http://blogdocrf.blogspot.com/2014/12/crf-entrega-carta-ao-governador-geraldo.html>>. Acesso em: dez. 2020.
- Blog do CRF da Fundação Florestal. *Audiência Pública sobre o PL 249/2013*. Todos à Alesp!, 2015. Disponível em: <<http://blogdocrf.blogspot.com/2015/06/audiencia-publica-sobre-o-pl-2492013.html>>. Acesso em: nov. 2020.
- Brasil. *Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília: DOU de 19/07/2000.
- Brasil. *Lei n.º 8.987, de 17 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: DOU de 14/02/1995.
- Brasil. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU de 19/07/2000.
- Capella, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: *Anais do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em*

---

*Ciências Sociais*. Caxambu, 25 a 29 de out. 2005.

Congresso Nacional. *Termo*: obstrução. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/obstrucao>>. Acesso em: dez. 2020.

Costa, G. Governo vai fazer concessões de unidades de conservação. *Agência Brasil*: Empresa Brasil de Comunicação, 2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agencia-brasil/noticia/2011-10-20/governo-vai-fazer-concessao-de-unidades-de-conservacao>>. Acesso em: dez. 2020.

Creswell, J. W. Procedimentos qualitativos. In: Creswell, J. W. *Projeto de pesquisa*: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2. ed., p. 184-210, 2007. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha.

Cunha, P. R. *O Código Florestal e os processos de reformulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012)*: ambiente político e política ambiental. São Paulo, Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – USP, 2013.

Dantas, G. K. G. *Política educacional paulista (1995-2012)*: dos primórdios da reforma empresarial neoliberal à consolidação do modelo gerencial. Marília, Tese (Doutorado em Educação) - UNESP, 2013.

Domingos, R. Concessão pode gerar cobrança de entrada em parques. G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/saopaulo/noticia/2016/06/concessao-pode-gerar-cobranca-de-entrada-em-parques-dizsecretaria.html>>. Acesso em: dez. 2018.

Drigo, I. G. *As barreiras para a implantação de concessões florestais na América do Sul*: os casos de Bolívia e Brasil. São Paulo, Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - USP, 2010.

Escobar, H.; Girardi, G. Ambientalistas veem aparelhamento político em ucs de São Paulo. *O Estado de São Paulo*, 2013a. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ambientalistas-veem-aparelhamento-politico-em-ucs-de-sao-paulo,1067490>>. Acesso em: nov. 2020.

Escobar, H.; Girardi, G. Redução da vigilância deixa unidades de conservação de SP vulneráveis. *O Estado de São Paulo*, 2013b. Disponível em: <[\[estadao.com.br/noticias/geral,reducao-da-vigilancia-deixa-unidades-de-conservacao-de-sp-vulneraveis,1067486\]\(https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,reducao-da-vigilancia-deixa-unidades-de-conservacao-de-sp-vulneraveis,1067486\)>. Acesso em: nov. 2020.](https://sustentabilidade.</a></p></div><div data-bbox=)

Folha de São Paulo. Alckmin é reeleito governador de São Paulo. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1527724-alkmin-e-reeleito-governador-de-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: dez. 2020.

Folha de São Paulo. Alckmin assume comando do PSDB com aceno ao PMDB. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1942113-alkmin-assume-comando-do-psdb-com-aceno-ao-pmdb.shtml>>. Acesso em: dez. 2020.

Franco, C. R.; Pelaez, V. A (des)construção da agenda política de controle de agrotóxicos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 3 (19), 215-232, 2016. doi: 10.1590/1809-4422ASO-C143673V1932016

Gazeta do Povo. Candidato Geraldo Alckmin, 45. 2018. Disponível em: <<https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/candidatos/presidente/geraldo-alkmin/>>. Acesso em: dez. 2020.

Girardi, G.; Leite, F. Assembleia aprova projeto que ‘privatiza’ 25 parques de SP. *O Estado de São Paulo*, 2016. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,assembleia-aprova-projeto-queprivatiza-25-parques-de-sp,10000055809>>. Acesso em: dez. 2018.

Gomide, A. de A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. *Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea)*, 1334, 1-25, 2008.

Hidaka, R. K. *As políticas neoliberais dos governos Covas e Alckmin (1995-2006) e o movimento sindical dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo*. Marília, Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - UNESP, 2012.

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Sai licitação de concessões em dois parques nacionais*. 2017. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8816-sai-licitacao-de-concessoes-em-2-parques-nacionais>>. Acesso em: ago. 2017.

Instituto Florestal. *Estações experimentais*. 2018. Dis-

ponível em: <<http://iflorestal.sp.gov.br/areas-protegidas/estacoes-experimentais/>>. Acesso em: ago. 2018.

Instituto Semeia. *Unidades de conservação no Brasil: a contribuição do uso público para o desenvolvimento econômico*. São Paulo: Semeia, 2014.

Kingdon, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins, 2003.

Kingdon, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. v. 1. Brasília: ENAP, p. 219-224, 2006a.

Kingdon, J. W. Juntando as coisas. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. v. 1. Brasília: ENAP, p. 225-245, 2006b.

O Estado de São Paulo. Busque seu candidato: Geraldo Alckmin 45 PSDB. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/eleicoes/2018/candidatos/br/presidente/geraldo-alkmin,45>>. Acesso em: dez. 2020.

Oliveira, C. Prefeitura de Ubatuba reivindica controle do núcleo Picinguaba do Parque da Serra do Mar. *Rede Brasil Atual*, 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2015/06/prefeitura-de-ubatuba-quer-prioridade-em-concessao-de-uso-do-parque-da-serra-do-mar-5589.html>>. Acesso em: jun. 2018.

Paula, F. A. *As causas da grande recessão brasileira (2014-2016)*. Uberlândia, Monografia (Instituto de Economia e Relações Internacionais) - UFU, 2019.

Paula, L. F.; Pires, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudo Avançados*, 89(31), 125-144, 2017. doi: 10.1590/s0103-40142017.31890013

Plataforma Digital de Parcerias. *Concessões em Campos do Jordão*. Disponível em: <<http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/133>>. Acesso em: dez. 2020.

Portal do Governo. *Alckmin anuncia investimento de R\$ 13,4 bilhões em novo pacote de concessões*. 2015. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/alkmin-anuncia-investimento-de-r-13-4-bilhoes-em-novo-pacote-de-concessoes/>>. Acesso em: jan. 2021.

Portal EBC. Geraldo Alckmin é reeleito governador de São Paulo em primeiro turno. EBC, 2015. Disponível em: <ht-

[tps://memoria.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/resultado-da-eleicao-no-1o-turno-em-sao-paulo](https://memoria.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/resultado-da-eleicao-no-1o-turno-em-sao-paulo)>. Acesso em: dez. 2020.

Rodrigues, C. G. de O. *O uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade*. Brasília, Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – UnB, 2009.

Sampaio, A. privatização dos parques estaduais de São Paulo é inconstitucional, diz ISA. *Brasileiros*, 2016. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/noticia/privatizacao-dos-parques-estaduais-de-sao-paulo-e-inconstitucional-diz-isa>>. Acesso em: dez. 2018.

São Paulo. *Resolução SMA nº 16, de 3 de abril de 2007*. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente e dá outras providências. São Paulo: DOE de 5/4/2007.

São Paulo. *Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989*. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 49, de 6 de março de 2020. DOE de 7/3/2020.

São Paulo. *Decreto n. 57.401, de 6 de outubro de 2011*. Institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá outras providências correlatas. São Paulo (Estado): DOE de 6/10/2011.

São Paulo. *Projeto de Lei n.º 249, de 30 de abril de 2013*. Autoriza a Fazenda do Estado a conceder o uso de áreas públicas inseridas em Unidades de Conservação da Natureza que específica, bem como dos imóveis localizados nos Municípios de Itirapina e Cajuru, e dá providências correlatas. São Paulo: DOE de 1/5/2013.

São Paulo. *Decreto n.º 60.302, de 27 de março de 2014*. Institui o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP e dá providências correlatas. São Paulo: DOE de 27/3/2014.

São Paulo. *Lei n.º 16.260, de 29 de junho de 2016*. Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que específica e dá outras providências correlatas. São Paulo (Estado): DOE de 30/6/2016.

---

São Paulo. *Lei n.º 17.293, de 15 de outubro de 2020*. Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas. São Paulo: DOE de 16/10/2020.

SIGAP - Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo. *Conselho consultivo – relatório 2018*, 2018. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2018/11/relatorio-conselho-consultivo-sigap-2018.pdf>>. Acesso em: jan. 2021.

SISNAMA - Sistema Ambiental Paulista. *Secretaria Patricia Iglecias esclareceu ao vivo dúvidas sobre o PL da concessão dos parques*, 2016. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/2016/06/16/secretaria-patricia-iglecias-esclarece-aovivo-duvidas-sobre-o-pl-da-concessao-dos-parques/>>. Acesso em: ago. 2018.

SMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *SIGAP – Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo: breve histórico de sua criação e implicações*, 2015.

Vinuto, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate aberto. *Temáticas*, 22 (44), 201-218, 2014. doi: 10.20396/tematicas.v22i44.10977