

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

STACE LIZ CARNEIRO

PARQUE ESTADUAL MATA DO LIMOEIRO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Belo Horizonte

2021

Stace Liz Carneiro

PARQUE ESTADUAL MATA DO LIMOEIRO
COMO POLÍTICA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva

Belo Horizonte

2021

Ficha Catalográfica

CARNEIRO, Stace Liz

Parque Estadual Mata do Limoeiro como política pública / Stace Liz
Carneiro. São Paulo: FLACSO/FPA, 2021.

99 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais,
Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y
Políticas Públicas, 2021.

Stace Liz Carneiro

PARQUE ESTADUAL MATA DO
LIMOEIRO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 11 de Junho de 2021.

Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva (Orientador)
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Kellen Alves Gutierrez
Universidade de São Paulo (USP)

Profa. Dra. Yone Maria Gonzaga
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Dedico este trabalho às gerações presentes que compreendem a necessidade de se cuidar do meio ambiente agora para as gerações futuras.

AGRADECIMENTOS

Agradeço Aquele que É desde o princípio, por me permitir sonhar e tornar meus sonhos realidades, ainda que pareçam improváveis ou inatingíveis. Me faltam palavras para agradecer por fazer da minha vida, das minhas conquistas e dos sonhos verdadeiros MILAGRES que revelam a grandeza do seu AMOR por mim!!!

Agradeço a minha família, meus pais, Angela e Geraldo e minhas irmãs Stephanie e Kathlén. Obrigada pelos incentivos, empurrões e brigas para eu poder escrever quando estava com bloqueios e por sempre me apoiarem nos meus sonhos.

Gratidão à linda Igreja Batista Semeando Paz, vocês são a alegria do meu coração, obrigada por cada momento de compartilhamento de alegria, tristeza e superação. Vocês são peças fundamentais em cada passo que dou nessa caminhada chamada vida!

Gratidão aos amigos e amigas que sempre acreditaram em mim (às vezes até mais do que acho que mereço kkkk), e que sempre estiveram ao meu lado nos momentos mais loucos e extrovertidos e também naqueles mais tensos e complicados! Vocês brilham mais que o sol!

Agradeço ao meu orientador, professor Marcos Virgílio, pela atenção, dedicação, acessibilidade e disponibilidade em conduzir, sugerir, corrigir e trabalhar para que essa pesquisa desse tão certo.

Não posso deixar de agradecer especialmente aos meus (des) orientadores favoritos na vida, vocês são exemplos que quero sempre seguir, obrigada porque desde o primeiro contato estiveram disponíveis em ajudar, ensinar e inspirar. Grata por me fazerem crer que é possível alçar voos cada vez mais altos e alcançar inimagináveis, sem o apoio de vocês não chegaria até aqui.

Aos colegas de trabalho, meu muito obrigado, cada experiência e conhecimento trocado marcaram-me de forma especial e foi imprescindível para que eu chegasse até esse momento.

Por fim, obrigada ao Parque Estadual Mata do Limoeiro, aos seus gestores, colaboradores, voluntários e amigos, por meio de vocês encontrei um refúgio, uma inspiração para ser conscientes ambientalmente e usar de todos os meios para que mais pessoas descubram o que encontrei nesse pedacinho do céu chamado Mata do Limoeiro. Grata por tudo!

Porque agora vemos por espelho em enigma, mas então veremos face a face; agora conheço em parte, mas então conhecerei como também sou conhecido.

1 Coríntios 13:12

RESUMO

O Estado tem uma responsabilidade social que pode ser assumida por meio das Unidades de Conservação que, com a realização de seus projetos, expressam políticas públicas voltadas para o meio ambiente. Nessa pesquisa investigou-se como as Unidades de Conservação possuem o *status* de políticas públicas ambientais. Tendo como o objeto de estudo o Parque Estadual Mata do Limoeiro, procurou-se entender como este se constitui enquanto política pública. O objetivo do trabalho é verificar quais são e como se estruturam as políticas públicas realizadas neste parque no período de 2014 a 2019. A metodologia utilizada consiste em uma revisão de literatura e de análise documental caracterizada na perspectiva qualitativa. A partir das premissas teóricas e das análises dos documentos pode-se concluir que as Unidades de Conservação são políticas públicas. O Parque tem sido um potente instrumento de efetivação da política nacional do meio ambiente, enquanto política pública por excelência, que tem repercutido nas gerações presentes. Os projetos realizados na referida unidade de conservação geram impactos não só nas comunidades do entorno, mas também nos voluntários e pesquisadores que ali atuam.

Palavras – chave: Parque Estadual Mata do Limoeiro. Unidades de Conservação. Políticas públicas. Ciclo de políticas públicas.

ABSTRACT

The State has a social responsibility that can be assumed through Conservation Units that, with the realization of their projects, express public policies aimed at the environment. In this research it was investigated how the Conservation Units have the status of public environmental policies. Having the Mata do Limoeiro State Park as the object of study, we tried to understand how it constitutes itself as public policy. The objective of the work is to verify what are and how the public policies carried out in this park in the period from 2014 to 2019 are structured. The methodology used consists of a literature review and document analysis characterized from a qualitative perspective. From the theoretical premises and analysis of the documents, it can be concluded that the Conservation Units are public policies. The Park has been a powerful instrument for effecting the national environmental policy, as a public policy par excellence, which has had an impact on present generations. The projects carried out in that conservation unit generate impacts not only on the surrounding communities, but also on the volunteers and researchers who work there.

Keywords: Mata do Limoeiro State Park. Conservation units. Public policy. Public policy cycle.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas	27
Figura 2 - Organograma sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.....	52
Figura 3 - Sede do Parque Estadual Mata do Limoeiro	63
Figura 4 - Localização do Parque Estadual Mata do Limoeiro no município de Itabira.....	65
Figura 5 - Participantes e funcionários Ecofolia 2017.....	68
Figura 6 - Voluntários da 5ª Volta do Limoeiro de 2019.....	71
Figura 7 - Trilha dos Sentidos	72
Figura 8 - Natal em Comunidades 2019	75
Figura 9 - Perfil dos visitantes 1: porcentagem média nos últimos anos	76
Figura 10 - Perfil dos visitantes 2: números médios nos últimos anos.....	77
Figura 11 - Visitações registradas mensalmente nos anos de 2014 a 2019.....	77
Figura 12 - Visitações registradas anualmente nos anos de 2014 a 2019	78
Figura 13 - Perfil do visitante de 2018.1: apuração mensal	79
Figura 14 - Perfil do visitante de 2018.1: apuração semestral	80
Figura 15 - Perfil do visitante de 2019.1: apuração semestral	80
Figura 16 - Perfil do visitante de 2019.1: apuração mensal	81
Figura 17 - Frequência dos moradores do entorno em 2018.1 e 2019.1.....	82
Figura 18 - Nuvem de palavras	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
PEML/MG	Parque Estadual Mata do Limoeiro
IEF	Instituto Estadual de Florestas
UCs	Unidades de Conservação
PNMA	Plano Nacional do Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
EU	União Europeia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS	19
2.1 Histórico e conceito das políticas públicas	19
3 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	26
3.1 Identificação do problema	28
3.2 Formação de agenda	29
3.3 Formulação de alternativas	30
3.4 Tomada de decisão	33
3.5 Implementação	35
3.6 Avaliação	37
3.7 Extinção	41
4 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	42
4.1 O Meio Ambiente, a Constituição de 1988 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação	42
4.2 Função social das Unidades de Conservação	52
5 PARQUE ESTADUAL MATA DO LIMOEIRO	62
5.1 Análise de Documentos e Dados do Parque Estadual Mata do Limoeiro	65
5.1.1 Sobre os projetos desenvolvidos nos Parque	66
5.1.1.1 O EcoFolia	67
5.1.1.2 Volta da Mata do Limoeiro	69
5.1.1.3 Trilha dos Sentidos	71
5.1.1.4 Natal em Comunidades	73

<i>5.1.2 Quanto aos números e perfis dos visitantes do Parque</i>	75
<i>5.1.3 Sobre os voluntários, pesquisadores e convidados</i>	83
6 O PARQUE ESTADUAL MATA DO LIMOEIRO COMO POLÍTICA PÚBLICA	88
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

Consagrados na Constituição de 1988, os direitos sociais são aplicados a todos os indivíduos da sociedade brasileira e em todos os níveis sociais, contudo para que todos tenham acesso são fundamentais ações positivas por parte do Estado, o que conhecemos por políticas públicas. Na atualidade, cada vez mais se faz consciente a importância da preservação do meio ambiente.

Em âmbito internacional, o Direito Internacional tem um papel relevante na evolução e formulação do direito ao meio ambiente como fundamental, posto que diante da globalização e das novas configurações econômicas emergentes, percebe-se cada vez mais o aumento da exigência da cooperação entre os Estados nacionais para a solução dos problemas ecológicos. Isso porque os últimos não estão limitados às fronteiras políticas ou territoriais, refletindo em níveis globais.

Dada a expressão e impactos globais das questões afetas ao meio ambiente, surgiram diversas declarações ou convenções internacionais sobre o tema, os quais foram reprisados e/ou inseridos em diversos dispositivos constitucionais dos países signatários (KRELL, 2013, p. 2079). Têm-se como exemplos: a França que, ao adotar Carta do Meio Ambiente (2005), integrou suas normas à Constituição, e a Alemanha, que acrescentou em sua Lei Fundamental (1949) uma “norma-fim” de Estado em 1994 com o fim de assegurar o dever de proteger os fundamentos naturais da vida, e a União Europeia que, por meio do Tratado de *Maastricht* da União Europeia (1992) proclamou a integração na definição e na realização das demais políticas da UE das exigências de proteção do meio ambiente.

No tocante às declarações e convenções internacionais sobre o meio ambiente, destaca-se a Declaração de Estocolmo, aprovada em 1972 na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, que foi uma referência ética para comunidade internacional, pois seu primeiro princípio expressa que:

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. (ONU, 1972, s.p)

No nível das Organizações dos Estados Americanos (OEA), merece destaque o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecido como Protocolo de *San Salvador*, datado de 1988, ratificado pelo Brasil em 1996, que dispõe no artigo 11:

Artigo 11

Direito a um meio ambiente sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente. (OEA, 1988, s.p)

Quanto ao MERCOSUL, salienta-se o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente de 2001, do qual o Brasil é signatário, que no artigo 4 estabelece como objetivo:

Art. 4º O presente Acordo tem como objetivo o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente mediante a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e de vida das populações. (MERCOSUL, 1988, s.p)

Nesse diapasão, Krell aduz que:

O Direito Internacional Contemporâneo considera os conceitos do meio ambiente e do desenvolvimento como inseparáveis. A meta principal da Carta da Terra e Agenda 21 - declarações aprovadas na Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente (RIO-92) - é o desenvolvimento sustentável, segundo que a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento econômico e social. O direito ao desenvolvimento, por sua vez, deve ser exercido de modo a permitir que “sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras” (Princípios 3 e 4 da Carta da Terra). Ao mesmo tempo, este modelo requer a erradicação da pobreza generalizada ou extrema e a adoção de estilos de vida menos consumistas e mais consonantes com os meios ecológicos limitados do mundo (KRELL, 2013, p.2079).

Na América Latina pode-se observar a referida expressão global nas constituições dos seguintes países ao concederem aos cidadãos o direito fundamental de viver em um meio ambiente equilibrado e sadio: Chile (1980, art. 19, n. 8), México (1987, art. 27), Brasil (1988, art. 225), Colômbia (1991, art. 79), Paraguai (1992, art. 7º), Peru (1993, art. 2º, n.22), Argentina (1994).

Em âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 dentre as garantias constitucionais dispostas tem-se o artigo 225 que estabelece como direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Preservação esta que se realiza por diversos mecanismos, tal como a

criação de Unidades de Conservação, conforme estabelece o art. 225, §1º, inciso III da Constituição.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Na atualidade¹, tem-se as principais legislações ambientais infraconstitucionais: Lei 12.651/2012 (Código Florestal), Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), Lei 7.661/88 (Gerenciamento Costeiro), Lei 7.802/89 (Agrotóxicos), Lei 8.974/85 (Engenharia Genética), Lei 9.433/97 (Recursos Hídricos), Lei 9.605/98 (Lei da Natureza), Lei 9.985/00 (Unidades de Conservação), Lei 11.284/06 (Florestas Públicas), entre outras.

Assim, para esta pesquisa foi escolhida uma Unidade de Conservação, pois esta tem sido na atualidade brasileira um “mecanismo utilizado pelo governo para evitar que as espécies sejam extintas e preservar o patrimônio genético”, consolidado no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) instituído pela lei 9.985/2000 (TELES JUNIOR, 2014, p.66). Demonstra-se assim sua importância socioambiental dentro do contexto de sustentabilidade social recente.

Sendo um mecanismo do governo, conforme supramencionado, as Unidades de Conservação alcançam um *status* de política pública, posto que por meio delas, conforme o Plano Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a classificação no SNUC, há elaboração de

¹ Registra-se que em 1605 foi criada a primeira lei protecionista florestal brasileira versava sobre o regimento sobre o pau-brasil, desde então houveram diversas legislações que visavam a “proteção” do meio ambiente no país para fins econômicos e capitalista. Este regimento proibia o corte da madeira sem expressa autorização real e caso alguém descumprisse haveriam penas rígidas. Ademais, em março de 1609 esse regimento foi inserido no Regimento da Relação e Casa do Brasil - primeiro Tribunal brasileiro situado na cidade de Salvador, com jurisdição em toda a colônia. (CHIARELLI, 2018, s.p)

trabalhos de conscientização do meio ambiente, sua preservação, e desenvolvimento de pesquisas, o que reflete na sociedade, principalmente nas comunidades do entorno.

Assim, com o fim de deixar mais nítido esse universo da política pública quanto às Unidades de Conservação foi escolhido como objeto de pesquisa o Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) que está localizado na zona rural do distrito de Ipoema, município de Itabira/MG.

Criado em 22 de março de 2011, por meio do Decreto Estadual nº 45.566, o Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) é uma unidade de conservação que visa a proteção da flora, fauna, recursos hídricos e naturais, e ainda busca o desenvolvimento de projetos e pesquisas científicas. Sua grande biodiversidade local decorre de sua composição biológica oriunda dos Mosaicos da Serra do Espinhaço e da Mata Atlântica, de modo que 65% do Parque é formado por floresta Estacional Semidecidual².

Outro motivo que justifica a escolha do Parque do Limoeiro como objeto é a participação desta pesquisadora em diversos projetos de pesquisa realizado no Parque, dentre eles o EcoFolia, realizado no período do Carnaval, e a rede de pesquisadores, formada principalmente por universitários da graduação e pós-graduação de diversas áreas do conhecimento e de diferentes localizações, que se reúnem para elaboração de pesquisas, assistir palestras multidisciplinares, participar de oficinas, dentre outras atividades junto às comunidades rurais do entorno.

No tocante às políticas públicas, cumpre ressaltar que conforme, Kliksberg (2014, p. 159) esta corresponde a “assumir responsabilidades centrais a respeito, garantindo, junto à cidadania política, uma cidadania econômica e social.” Ademais, entende ainda o autor que:

A presença ativa da população nos processos de formação das políticas públicas, exigindo que as necessidades básicas das pessoas sejam prioridade real, a fiscalização e avaliação de seu cumprimento significam uma pressão contínua que é vital para a melhoria da qualidade da política pública. (KLIKSBERG, 2014, p. 74)

Assim, há de se considerar que a política pública perpassa por diversas disciplinas como sociologia, economia, ciência ambiental, direito, filosofia e outros. Assim, sua análise

² Também conhecido como Floresta Tropical Subcaducifólia, esse tipo de vegetação está condicionado pela dupla estacionalidade climática: uma tropical, com época de intensas chuvas de verão seguidas por estiagens acentuadas; e outra subtropical, sem período seco, mas com seca fisiológica provocada pelo intenso frio de inverno, com temperaturas médias inferiores a 15°C.

deve se dar dentro de um contexto sociopolítico, não podendo ser relacionada de forma unidirecional e isolada para que se possa entender quais interesses estão em jogo.

A partir dessas definições, começou-se a pensar qual a relação existente entre a política pública e as Unidades de Conservação. Quais as variáveis que fazem com que uma esteja atrelada a outra, ou ainda se uma se realiza por meio da outra. Em caso positivo, como isso acontece? Como o Parque se enquadra dentro do ciclo de políticas públicas?

A pesquisa ainda se justifica diante da responsabilidade ambiental que o Estado tem e como ele pode assumi-la efetivamente por meio das Unidades de Conservação que, com a realização de seus projetos, expressam políticas públicas voltadas para o meio ambiente.

Diante disso, o tema proposto no presente projeto se mostrou relevante, pois busca encontrar objetivamente uma resposta no correlacionar a política pública e o Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG), bem como a possibilidade de realização de políticas públicas por meio das Unidades de Conservação.

Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa foi verificar quais são e como se estruturam as políticas públicas realizadas no Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) no período de 2014 a 2019. Para tanto, perpassou pelos seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender a conceituação e formação das Unidades de Conservação;
- b) Compreender as concepções teóricas acerca de políticas públicas nas Unidades de Conservação;
- c) Elaborar o histórico de criação do Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG);
- d) Analisar o Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) pelo viés do ciclo de políticas públicas;
- e) Identificar as ações realizadas pelo Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) que podem ser consideradas como políticas públicas;
- f) Analisar as estruturas das políticas públicas realizadas pelo Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) no período de 2014 a 2019;
- g) Discutir políticas públicas realizadas no Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) no período de 2014 a 2019.

Para realizar a pesquisa do presente projeto o embasamento teórico se pautará principalmente em autores de referência de acordo com cada objetivo a ser cumprido. Tratando se de uma pesquisa secundária e qualitativa, os métodos de pesquisa adotados serão: a revisão bibliográfica, quanto à compreensão das concepções teóricas relacionadas às

políticas públicas, bem como às Unidades de Conservação; para fins de levantamento qualitativo, será utilizado o método de análise dos documentos disponibilizados pelo Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) e ainda a realização de entrevista não estruturada com o gestor do parque, com o fim de se fazer um levantamento dos projetos sociais realizados no parque, bem como a sua periodicidade e o alcance social a partir dos dados já levantados pela unidade de conservação.

Nesse diapasão, num primeiro momento será tratado sobre as teorias das políticas públicas no que tange a conceito, histórico e seu ciclo. Posteriormente, será elucidado sobre as Unidades de Conservação. Num terceiro momento, será apresentado o Parque Estadual Mata do Limoeiro e os dados que confirmam ou não seu *status* de política pública.

Por fim, cumpre esclarecer que apesar das diversas perspectivas que podem ser relacionadas às Unidades de Conservação, dadas as suas várias áreas de conhecimento envolvidas, a presente pesquisa limita-se à análise das políticas públicas ambientais sob a perspectiva do direito ambiental, inclusive no que diz respeito ao referencial teórico.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

Sendo da titularidade de todos os indivíduos da sociedade brasileira, independentemente do nível socioeconômico, os direitos sociais elencados na Constituição da República Federativa de 1988 para se tornarem efetivos necessitam de ações positivas por parte do Estado, ações estas denominadas como políticas públicas.

Para melhor compreendê-las, esta seção se dedica às questões introdutórias das políticas públicas a partir principalmente dos seguintes autores referenciais sobre políticas públicas dada a especificidade do assunto, a saber, Karl Polanyi, Jorge Abrahão de Castro, Bernardo Kliksberg, Geraldo Di Giovanni.

O primeiro autor, Karl Polanyi é filósofo social, historiador da economia, antropólogo econômico, sociólogo e economista político húngaro, conhecido pelo seu principal livro *A Grande Transformação*, que, publicado em 1944, lançou as bases para uma crítica do "sistema de mercado", a qual foi depurada tanto do materialismo histórico marxiano, quanto do keynesianismo muito em voga na época.

O segundo autor referenciado nessa seção é Jorge Abrahão de Castro, doutor em Ciência Econômica no Instituto de Economia da Unicamp e graduado em Estatística pela UNB. Atualmente é Diretor da Diretoria de Temas Sociais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MP).

Bernardo Kliksberg é argentino, doutor em economia, sociólogo, contador público, professor, escritor, consultor e conselheiro.

Por fim, neste capítulo será referenciado Geraldo Di Giovanni que é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, mestre em Sociologia pela USP e doutor em Sociologia pela USP e pós-doutor pela *Associazione Latino Americana Per La Ricerca*. Atualmente, atua como professor doutor.

2.1 Histórico e conceito das políticas públicas

Devidamente apresentados os autores, passa-se a análise do contexto histórico e do conceito das políticas públicas.

Polanyi (2000) demonstra o processo de transformação do trabalho, das terras e do dinheiro em mercadorias com o desenvolvimento e crescimento do mercado, os quais se tornaram elementos imprescindíveis para a formação do mercado auto regulável, de modo que entender o trabalho, a terra e o dinheiro como mercadorias é um posicionamento fictício.

Para o autor o trabalho é uma atividade humana relacionada a sua existência e produção e não a compra e venda, a terra é natureza na qual vivemos e não fruto de produção humana e o dinheiro simboliza somente a poder da compra (POLANYI, 2000, p. 90).

Quanto ao reconhecimento do uso da força de trabalho enquanto mercadoria, Polanyi afirma ser equivocado, posto que essa força afeta diretamente o ser humano enquanto portador dessa mercadoria em especial, e assim aduz que “ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do ‘homem’ ligado a essa etiqueta.” (POLANYI, 2000, p. 95).

Esse processo de mercantilização do trabalho ocasionou por consequência a coisificação do ser humano, posto que se passou a ignorar os aspectos humanos dos quais decorrem a força de trabalho, como o direito a dignidade da pessoa humana, e concebê-lo como um mero insumo para a produção (POLANYI, 2000).

Cumprir registrar ainda que os mercados sempre estiveram integrados à vida social, e assim, o desenvolvimento da sociedade ocasionou também na expansão e desenvolvimento. Nesse sentido, a economia de mercado criou novas tendências, posto que “uma economia de mercado é um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados” (POLANYI, 2000, p. 89).

Contudo, o mercado autorregulável requer uma intervenção mínima do Estado por meio de políticas econômicas, isto é, exige-se uma separação institucional da economia e da política, ponto de crítica do autor supramencionado. A afirmação supra para Polanyi (2000, p. 92) é uma falácia, tendo em vista que as sociedades precisam de regulamentação que assegure a organização da produção e da distribuição, vez que a ordem econômica é apenas uma função da ordem social.

Registra-se que conforme Machado (2012, s.p.) Polanyi participa do movimento conhecido como sociologia econômica, posto que em seus escritos é possível verificar que se dedica a duas preocupações em especial, a saber, o problema geral da metodologia e o problema histórico da economia política. Assim, Polanyi se articula com o fim de promover a remoção dos resquícios formalistas do conceito de economia que se encontram nos trabalhos apresentados por Weber e por seus autores signatários, discutindo ainda as concepções ali tratadas acerca do mercado e das divergentes evoluções econômicas do ocidente e oriente no que tange às transações econômicas iniciadas no mundo antigo (CARVALHO, 2011, p. 2).

Entendendo a necessidade social de ações positivas do Estado para fins de regulamentação do mercado e da economia, toda a regulamentação se dá por meio das políticas públicas.

Registra-se ainda que a introdução das políticas públicas na área do governo propriamente dito, enquanto ferramentas de decisões do governo se deu no período da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências da última (SOUZA, 2006, p. 3).

Ainda sobre a história das políticas públicas, destaque-se que estas tiveram como fundadores os teóricos H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965), de modo, que cada agregou importantes contribuições para o que se entende por políticas públicas na atualidade.

Laswell ainda nos anos 30 introduziu na temática o termo *policy analysis* (análise de política pública) com a finalidade de promover a convergência de discursos entre os cientistas sociais, os grupos de interesse e o governo. Já Simon contribuiu ao incluir o conceito de racionalidade limitada dos tomadores de decisões nas políticas públicas (*policy makers*), vez que a racionalidade é sempre limitada por problemas como escassez de informações completas, tempo para a tomada de decisão e os interesses dos agentes envolvidos. (SOUZA, 2006, p.4).

Lidblom propôs a incorporação de outras variáveis além daquelas já postas para que assim pudessem ser formuladas e analisadas de forma mais completa. Acresceu-se então elementos como as burocracias, os papéis dos partidos e de outros grupos da sociedade que também tinham interesses em certas políticas públicas. E não menos importante, Easton contribuiu ao caracterizar a política pública como um sistema, de modo que recebem *inputs* de diversos agentes políticos como partidos políticos, mídia e grupos de interesse, o que influencia diretamente nos resultados pretendidos (SOUZA, 2006, p. 5).

Ao tentar conceituar as políticas públicas, também conhecidas como políticas sociais, Castro (2012, p. 1013) afirma que há a ausência de um conceito inequívoco, de modo que as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos quanto, em muitos casos, também com sua prática concreta.

Assim, para Castro (2012, p. 1018) entendem-se políticas públicas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, com objetivo de efetuar a proteção e a promoção social em respostas aos direitos sociais e a outras situações não inclusas nos direitos referentes às contingências, necessidades e riscos que afetam vários componentes das condições de vida

da população. Tais programas e ações concretizam-se na garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado, e que refletem em vários ambientes sociais.

Nesse sentido, Souza (2006, p. 6) entende que:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 6)

Di Giovanni (2009, p.2) elucida que a política pública tem um conceito além da ideia simplista de que seja uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Nesse sentido, conceitua política pública como:

[...] uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. (DI GIOVANNI, 2009, p.2)

Kliksberg (2014, p. 159) entende que política pública corresponde a “assumir responsabilidades centrais a respeito, garantindo, junto à cidadania política, uma cidadania econômica e social.” Sendo este um apontamento da função social do Estado, o autor ainda entende que:

A presença ativa da população nos processos de formação das políticas públicas, exigindo que as necessidades básicas das pessoas sejam prioridade real, a fiscalização e avaliação de seu cumprimento significam uma pressão contínua que é vital para a melhoria da qualidade da política pública. (KLIKSBURG, 2014, p. 74)

A política pública perpassa por diversas disciplinas como sociologia, economia, direito, filosofia e outros, e a sua análise deve se dar dentro de um contexto sociopolítico, não podendo ser relacionada de forma unidirecional e isolada para que se possa entender quais interesses estão em jogo, bem como para que se possa priorizar aqueles que são mais emergenciais.

Interessante ressaltar ainda que Di Giovanni (2009, p.3) aponta como o tratamento e a compreensão de políticas públicas se dá nos países europeus, latinos e nos Estados Unidos, vez que nos países europeus as políticas públicas são tratadas em conjunto com os estudos da política, o que não acontece no caso do país norte-americano, que concebe um campo de estudo autônomo para as políticas públicas (*policy*), reconhecendo assim as *politics* (Política) como o fazer política.

No que tange as estruturas elementares das políticas públicas, apesar das especificidades, singularidades e conjunturas locais, Di Giovanni (2009, p. 4) alega que há elementos invariantes em todas as políticas públicas, sendo estes parte do pressuposto da racionalidade e dos diversos ângulos para apurar analiticamente as regularidades objetivas e os critérios de políticas públicas. São eles: estrutura formal (teoria, prática e objetivos), estrutura substantiva (atores, interesses e regras), estrutura simbólica (valores, saberes e linguagens) e estrutura material (financiamentos, suportes e custos).

Desse modo, a estrutura formal refere-se ao conteúdo teórico, prático e resultados que a política pública visa alcançar; já a substantiva às movimentações que agem em prol da política pública, e os seus interesses, racionalidade do conjunto de indivíduos; a material diz respeito ao quão exequível é uma política pública, a capacidade fiscal para realizar a política pública, considerando ainda a austeridade fiscal e outros; por fim, a simbólica visa analisar o contexto e os valores em que a política pública é aplicada (DI GIOVANNI, 2009, p. 4).

Ademais, Castro (2012, p. 1016) defende que a política pública se constitui em “um elemento central para o aumento da inovação e produtividade do trabalho, fatores decisivos para o crescimento econômico, além de facilitar a elevação dos salários e a queda da pobreza.” Desse modo, “o gasto com as políticas sociais, portanto, têm reflexo de caráter estritamente econômico em dois sentidos: i) em termos de seu multiplicador para o crescimento do PIB e da renda das famílias; ii) também na distribuição da renda” (CASTRO, 2012, p. 1033).

Admitindo-se a capacidade das políticas públicas de atuarem na redução das desigualdades sociais, considera-se incabível o argumento neoliberal de que no livre mercado a pobreza e desigualdade são existentes e inerentes, sendo um impulsionador do indivíduo inserido nesse sistema para que alcance lugares mais favoráveis, de modo que pobreza e desemprego seriam de responsabilidade do indivíduo e não do Estado.

Nesse sentido, Kliksberg (2014, p. 66) é enfático ao demonstrar que a referida argumentação é um mito, pois somente na América Latina cerca de uma a cada três pessoas

está abaixo da linha da pobreza, sendo impraticável atribuir o estado de pobreza ao comportamento pessoal. Kliksberg (2014, p. 66) argumenta também que as políticas neoliberais, geradoras do desemprego, afetam diretamente os jovens, que acabam tendo privado o acesso à educação e ao trabalho (posto que são hostilizados com políticas repressoras que resultam no aumento dos índices de violência e criminalidade), bem como a diversos direitos constitucionalmente garantidos à sociedade.

Quanto à desigualdade, Kliksberg (2014, p. 64) demonstra que esta não é necessária para manter a estabilidade, gerar crescimento econômico, restaurar confiança ou garantir investimentos na economia. Segundo o autor, a desigualdade é evitável pois é fruto de decisões do governo, o qual poderia então vencê-la por meio das políticas públicas quando a igualdade se tornar prioridade como valor social. Neste sentido:

Será necessário aprofundar as políticas de mudança em andamento e criar outras pioneiras, mas ao mesmo tempo desmontar, na mentalidade de diversos núcleos da sociedade, os modos de pensar a economia, fortemente ancorados nos anos 1990. Eles levam à falta de solidariedade, à omissão de responsabilidades coletivas, ao individualismo e, definitivamente, são obstáculos para construir uma região em que todos estejam incluídos. As soluções não passam por perseguir “flanelinhas” e outras vítimas de exclusão, mas pela restituição dos direitos econômicos e sociais subtraídos pelas políticas econômicas ortodoxas a grandes setores da população, e por um desenvolvimento integral e com equidade. (KLIKSBERG, 2014, p. 64)

Diante do exposto, verifica-se que as políticas públicas permitem compreender quais as intenções do governo e suas ações a partir disso, de modo que envolver diversos atores sociais e em níveis variados de decisão, como políticos, grupos de interesses, mídia e sociedade. As políticas públicas possuem um alcance abrangentes causando impactos tanto a curto prazo quanto a longo prazo (SOUZA, 2006, p. 17).

Ademais, considerando que a política pública é um ato intencional com problemas, objetivos, alternativas e resultados esperados, tem-se que as políticas públicas implementadas pelo Estado podem romper com as armadilhas da pobreza e da desigualdade, dando acessibilidade a toda a sociedade aos direitos e garantias fundamentais, consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Por fim, cumpre registrar que a presente pesquisa irá limitar-se às políticas públicas ambientais que são efetivadas por meio das Unidades de Conservação, uma vez que, conforme será tratado em capítulo próprio, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e uma garantia fundamental de toda a sociedade, cabendo ao Estado desenvolver formas de dar efetividade ao mesmo.

Por fim, cumpre destacar que a noção de política pública utilizada na atualidade possui resquícios do arcabouço do pós-guerra, além de ser influenciado pela teoria keynesiana e ainda pelo fordismo, posto que o Estado atua como um mediador dos conflitos de interesses do capital e do trabalho.

3 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em que pese não ser objeto específico de estudo dessa pesquisa, cumpre registrar que a partir das referidas contribuições para a estruturação da política pública, tanto no âmbito governamental quanto acadêmico, permitiu-se a criação de diversos tipos e modelos de políticas públicas em gerações distintas, conforme elucida Fernandes e Almeida (2019, p. 141). Assim:

[...] cada um dos modelos e teorias, o trabalho também demonstrou a própria evolução do campo, que acompanhou os movimentos da ciência política enquanto campo de estudos e a própria evolução da concepção do Estado, do papel cumprido pelas políticas públicas e da ampliação do envolvimento de atores no processo, o que culminou afetando as formas com as quais a literatura sintetizava e estilizava os argumentos sobre os determinantes fundamentais do processo de políticas. (FERNANDES E ALMEIDA, 2019, p. 141)

Quanto aos elementos presentes nas teorias e modelos criados, verifica-se que os elementos-chaves são entendidos de formas diferentes.

Elas variam na forma como compreendem a racionalidade dos atores, em um *continuum* entre racionalidade compreensiva e limitada. Algumas se focam nos atores coletivos, outras nos atores individuais, dando destaque a determinados tipos de atores específicos como os *policy brokers* e *policy entrepreneurs*, e ainda assumem a possibilidade de organização dos atores em redes, coalizões ou subsistemas de políticas. (2019, p. 142)

Assim, nesta pesquisa optou-se por compreender as políticas públicas se estruturam dentro da Administração Pública, por meio do ciclo das políticas públicas.

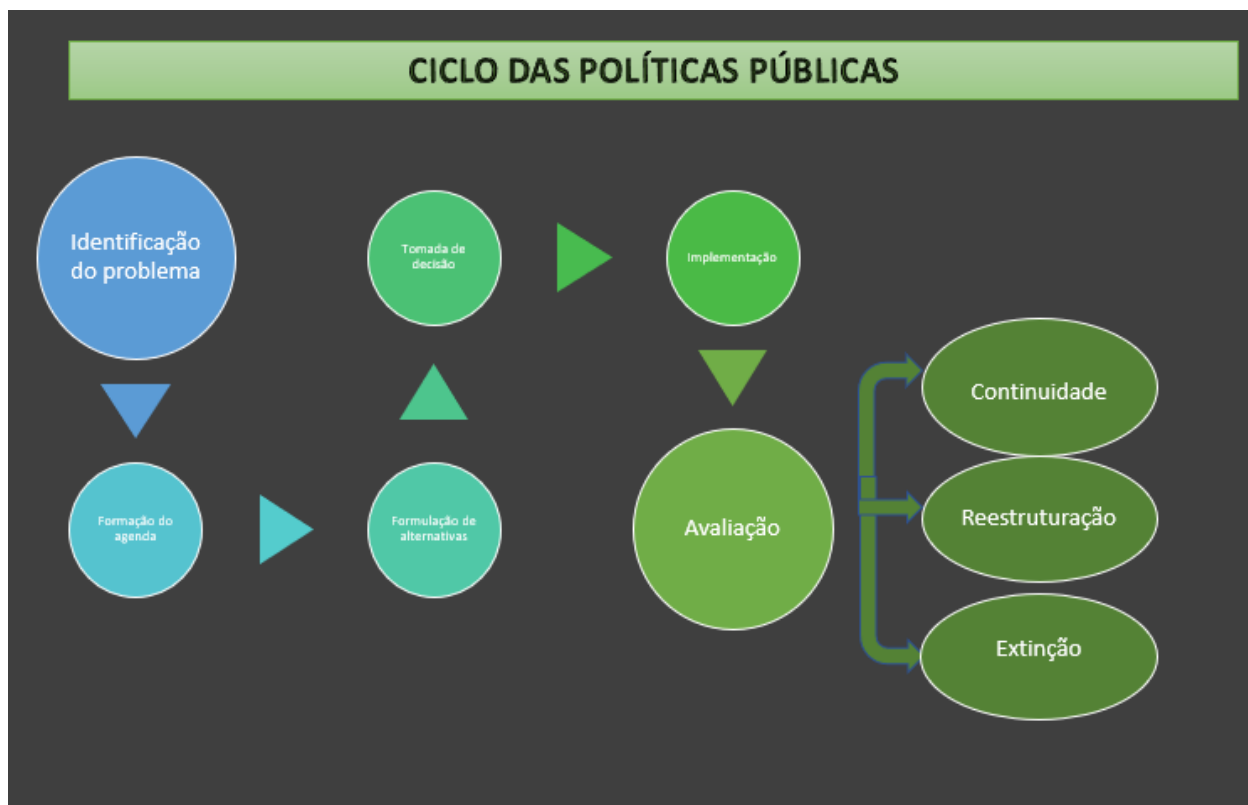
Aqui também para melhor compreensão sobre o assunto, a seção se dedica ao ciclo das políticas públicas a partir de autores da área de Administração, que também são referenciais sobre esse assunto, a saber, Leonardo Secchi, Daniel Vázquez e Domitille Delaplace.

A racionalização das ações governamentais é apontada como Ciclo das Políticas Públicas, ciclo este que tem por objetivo esquematizar a visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública. Nesse sentido, Vázquez e Delaplace aduzem:

Como parte desse processo de racionalidade e análise, a partir da PP foi gerado o ciclo de vida das PP. A partir do nome deve-se ressaltar que se trata de um processo que nunca termina, transforma-se em um ciclo que se realimenta constante e sistematicamente. (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, pág. 36)

O ciclo das políticas dentro da doutrina, majoritariamente, possui as seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisões, implementação, avaliação e extinção.

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração do autor.

Importante ressaltar que as etapas acima citadas podem acontecer de forma simultâneas ou consecutivas, conforme aponta Leonardo Secchi (2012, p. 33-34):

Apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam. Wildavsky (1979), por exemplo, sustenta que em alguns contextos a identificação do problema está mais relacionada ao fim do processo do que ao início, e as fases de avaliação geralmente acontecem antes do escrutínio do problema. (SECCHI, 2012, p. 33-34)

Em que pese a realização das fases do ciclo de políticas públicas não acontecerem de forma linear, entender este é necessário para se conseguir organizar e racionalizar as ideias, de modo que “a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2012, p. 34). Assim, será tratado nas próximas seções cada etapa do ciclo de políticas públicas.

3.1 Identificação do problema

O problema público pode ser considerado como a discrepância entre a realidade pública e o que se espera dessa. Contudo, nem todo problema pode ser considerado como problema público, isso porque, segundo Vázquez e Delaplace (2011, p. 37), há problemas que embora afetem muitas pessoas, portando o cunho de problema social, podem não ser considerados públicos por não estarem na agenda da administração pública. Assim:

O que atualmente é considerado problema público, provavelmente antes não era e possivelmente depois não será, pois a formação da agenda pública é mutante. Quando um problema tem o status de público? Quando é recuperado por alguma das múltiplas instituições que integram o governo. (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p.37)

Nesse sentido, ainda entende Secchi:

Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, mas não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades. (SECCHI, 2012, p. 34).

Cumprir registrar ainda que o problema também poderá ser um reflexo colateral de situação trabalhada em outro contexto, posto que os bons resultados de uma política pública podem ressaltar outros e novos problemas públicos que antes não tinham tanta visibilidade.

No momento do mapeamento do problema público realiza-se uma estruturação com o fim de se compreender desde a gênese do problema até as possibilidades de diferentes soluções, sendo considerado sempre a ideologia e os interesses envolvidos. Para tanto, essa identificação perpassa por alguns pressupostos, a saber, percepção, definição/delimitação, avaliação da possibilidade de resolução.

A percepção refere-se ao caráter intersubjetivo do conceito de problema público, posto que a “situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes” (SECCHI, 2012, p. 35).

Já a definição ou delimitação consiste em definir quais os elementos essenciais do problema tratado. Secchi (2012, p. 35) ressalta que nesse momento de delimitação também são criados os norteadores para o levantamento de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. Nesse sentido tem-se a importância desse pressuposto:

Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas, e os próprios destinatários da política pública. (SECCHI, 2012, p. 35)

Outro ponto a ser analisado quando da identificação do problema é a avaliação da possibilidade de resolução, posto que as políticas públicas visam solucionar, ainda que parcialmente, os problemas tidos como relevantes e prioritários pelos agentes políticos, de modo que dificilmente será identificado socialmente um problema se este não tiver soluções potenciais.

Ainda quando da identificação do problema público, cumpre destacar a atuação dos agentes políticos e atores sociais.

Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos. Do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho. Um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência. A partir do momento em que uma espécie da fauna entra em extinção, e isso vem a conhecimento público, surge a oportunidade de criação de uma entidade de defesa daquela espécie. A partir do momento em que um produto importado começa a atrapalhar um setor industrial, surge a oportunidade política de defender os interesses desse setor industrial. (SECCHI, 2012, p. 35)

Assim, quando um ator social identifica um problema público e o tem por prioridade a resolução deste, inicia-se a luta para o reconhecimento do referido problema por outros atores até que este entre na agenda.

3.2 Formação de agenda

A agenda pode ser entendida como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (SECCHI, 2012, p. 36). Esta pode ser constituída na forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou ainda por uma lista de assuntos que os agentes políticos entendem como importantes.

Secchi (2012, p. 36) demonstra que a agenda pode ser vários tipos, a saber, política, formal ou de mídia.

A agenda política é aquela cujos problemas e temas são considerados relevantes para fins de intervenção pública a partir do olhar da comunidade política. Já a agenda formal ou agenda institucional é constituída por problemas ou temas que o Estado já decidiu solucionar.

Por fim, a agenda de mídia se apresenta quando a lista de problemas relevantes é oriunda dos diversos meios de comunicação.

Sobre o último tipo de agenda Secchi (2012, p. 36) ressalta que “o poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais.”

Cumprir registrar que os problemas não permanecem imutáveis na agenda, isso porque um problema entra ou sai da agenda a partir da notoriedade e relevância que apresenta naquele dado momento.

As agendas listam prioridades de atuação, e como já dizia um ex-candidato à Presidência da República do Brasil: "a maior dificuldade para o político não é estabelecer quais serão as prioridades. A maior dificuldade é ordenar as prioridades". (SECCHI, 2012, p. 36)

Cumprir registrar ainda que para que o problema ou o tema entre na agenda, mister a observância de elementos, os quais são atenção, resolubilidade e competência.

A atenção diz respeito aos diferentes atores sociais que entendem aquele problema como relevante, a resolubilidade refere-se às possibilidades reais de se solucionar aquele problema e, por fim, a competência que trata da responsabilidade pública quanto ao problema suscitado.

3.3 Formulação de alternativas

Uma vez inserido um problema na agenda, inicia-se a fase de formulação de respostas alternativas para se solucionar aquele problema, tudo por relevante pelos agentes políticos.

Para tanto, vê-se necessário o estabelecimento de objetivos e estratégias. Nesse sentido:

O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo restou nem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuiu o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 2) o/ou o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses). Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. No entanto, sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso, como nos casos em que resultados quantitativos da política pública não conseguem mensurar elementos qualitativos mais importantes. O estabelecimento de metas também pode ser politicamente indesejável, como nos casos em que as probabilidades de sucesso são baixas e a frustração de metas traria prejuízos administrativos e políticos insuportáveis. Não obstante, o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas. (SECCHI, 2012, p. 37)

Uma vez estabelecidos os objetivos, passa-se ao levantamento dos métodos, programas, estratégias e ações que correspondam aos primeiros. Logo, um objetivo pode não se exaurir num único método e sim em vários.

A formulação das possíveis soluções implica necessariamente nas análises das consequências do problema, dos potenciais custos e dos benefícios de cada alternativa disponível para aquele tema tratado.

Para que cada uma dessas alternativas nasça, faz-se necessário um esforço de inspiração e, posteriormente, de imaginação dos contornos e detalhes práticos da proposta. Cada uma das alternativas vai requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros. Cada uma das alternativas terá chances diferentes de ser eficaz. (SECCHI, 2012, p. 38)

A etapa de construção de alternativas para se solucionar o problema público implica ainda em uma indução de comportamento, e esta pode ser dada por meio de mecanismos como premiação, coerção, conscientização e soluções técnicas.

O mecanismo de premiação refere-se a exercer influência sobre o comportamento por meio de estímulos positivos, por exemplo, criar espaços culturais para manifestações artísticas urbanos (grafiteiros) e assim diminuir o número de pichações pela cidade.

Já o mecanismo de coerção busca a alteração do comportamento por meio com estímulos negativos, como a aplicação de multas e/ou restrições temporários de atividades empresariais que não observam as normas de segurança do trabalho e saúde até a devida regularização das condições de acordo com a legislação vigente.

Em contrapartida, o mecanismo de conscientização visa a indução de comportamento por meio de construção e apelo ao código de ética e moral, a título de exemplo tem-se as campanhas de incentivo à reciclagem.

E por último, e não menos importante, o mecanismo de soluções técnicas caracteriza-se pela aplicação práticas que possam influenciar o comportamento indiretamente, como por exemplo espalhar pela cidade lixeiras para coletas de resíduos recicláveis.

Importa registrar que as políticas públicas podem adotar mecanismos de um ou vários tipos retrocitados, não se limitando categoricamente a um só mecanismo para a indução de comportamento.

Quanto aos custos das alternativas suscitadas nessa fase aduz Secchi:

Cada um desses mecanismos também tem implicações nos custos de elaboração da política e nos tempos requeridos para perceber efeitos práticos sobre os comportamentos. Alguns mecanismos são mais propícios em certas situações e desastrosos em outras. Usar mecanismo de premiação para a coleta seletiva de lixo

ou para a economia de energia elétrica pode se demonstrar eficaz. Já na política pública que se baseia na conscientização como mecanismo para a redução da criminalidade pode se revelar absolutamente frustrante. (SECCHI, 2012, p.38)

E ainda:

A avaliação *ex ante* das possíveis soluções para o problema público é um trabalho de investigação sobre as consequências e os custos das alternativas. Os especialistas e pessoas que possuem competência técnica para abordar o problema em questão são muito importantes nessa etapa. Nessa fase de comparação das alternativas a manutenção do *status quo* também é colocada como urna das possíveis opções. (SECCHI, 2012, p.38-39)

Nessa fase ainda a política pública pode valer-se de técnicas para o levantamento de alternativas como as projeções, predições e conjecturas.

As projeções é a técnica por meio da qual as análises são realizadas considerando a prospecção de tendências identificadas, as quais são apuradas por meio de dados de séries temporais. Secchi (2012, p. 39), aponta que as projeções são eminentemente empírico-indutivas, posto que se baseiam em “fatos passados ou atuais experimentados em dado setor de política pública ou entre setores similares.” O autor ainda destaca que:

Esse trabalho depende de fontes seguras de informações quantitativas e qualitativas, tais como tendências de crescimento populacional, tendências de crescimento econômico, tendências na arrecadação tributária, variações no índice de desenvolvimento humano (IDH) etc. (SECCHI, 2012, p. 39)

A formulação de alternativas por meio das predições ocorre quando há a aceitação de teorias já postas ou ainda de analogias e tentam prever as consequências das diferentes políticas, o que segundo Secchi (2012, p. 39) faz com que este trabalho seja eminentemente teórico-dedutivo, vez que a partir dos pressupostos já conhecidos buscam-se prever os possíveis resultados consequentes. Nesse sentido:

Dentre os métodos disponíveis para realizar predições estão a teoria dos jogos, o método Delphi, as estimativas de eficiência econômica (*input versus output*), a programação linear, a análise de correlações e regressões estatísticas, a estimação de parâmetros, as árvores de decisão. (SECCHI, 2012, p. 39)

A terceira técnica para a formulação das alternativas é a conjectura. Nela são feitos juízos de valores considerando os aspectos intuitivos ou emocionais dos agentes políticos. Secchi (2012, p. 39) destaca que por se tratar de técnica essencialmente intuitiva, “geralmente se baseia no conhecimento de *street level bureaucrats*, profissionais que atuam na linha de frente e que já têm experiência suficiente para entender as nuances de dada área de política pública”. Para tanto, valem-se de fóruns, reuniões, debates, bem como de análises de multicritérios e *brainstormings* (tempestades de ideias).

Quando a disponibilidade de técnicas, o autor em voga ensina que:

A disponibilidade de técnicas para construção e avaliação *ex ante* de alternativas é notória, como também são notórios os custos e as dificuldades para a realização desse tipo de tarefa. Projeções, predições e conjecturas são utilizadas para conseguir melhor aproximação dos acontecimentos do futuro por meio de um caminho menos adivinhatório ou baseado na sorte. Alguns dos maiores problemas para todo esse esforço são a instabilidade e complexidade das condições sociais que dificultam qualquer trabalho de previsão, a falta de informações atualizadas, consistentes e confiáveis, e a falta de recursos financeiros e tempo para a realização de estudos mais elaborados. (SECCHI, 2012, p. 39)

Ante a ausência de recursos suficientes e o curto prazo para a realização de predições, projeções ou conjecturas mais sistemáticas não são tão utilizadas quanto as conjecturas não estruturadas. O que faz com que seja a técnica mais utilizada, segundo Secchi (2012, p. 40).

Desse modo, são apuradas as possíveis alternativas de soluções para a resolução dos problemas constantes na agenda.

3.4 Tomada de decisão

Este é o momento de equacionar os interesses e as intenções dos agentes das políticas públicas.

Nessa etapa, após o levantamento das possíveis soluções para o atendimento do problema em discussão é necessário escolher quais aquelas que melhor atendem aos objetivos propostos. Para tanto, para a análise técnica será necessário que os gestores e os atores políticos envolvidos em sua construção tenham competência para tanto. Nesse sentido:

Finalmente, na tomada de decisões determina-se qual das múltiplas soluções possíveis é a que tem a maior certeza técnica a partir da evidência existente. Entretanto, tão importante quanto a evidência técnica é o respaldo político da escolha vencedora. (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011, pág. 36)

Secchi (2012) aponta que há três formas de se compreender como se dão as dinâmicas de escolha das alternativas de solução, sendo elas: problemas que buscam soluções; comparações sucessivas limitadas e soluções que buscam problemas.

Na primeira forma é a dinâmica de escolha inicia-se a partir do problema já escolhido e assim, considerando os critérios de custo, rapidez, sustentabilidade e equidade são levantadas as possíveis soluções. Também conhecida como a tomada de decisão *ad hoc* com base no estudo de alternativas, isso porque, considerando o problema e os objetos já estudados e definidos, passa-se ao processo de escolha da alternativa mais apropriada a partir dos critérios apontados acima (SECCHI, 2012, p. 40).

A segunda dinâmica possível é pelo ajustamento simultâneo dos problemas e soluções, aqui não há um estabelecimento prévio da solução ou do problema, estes vão se moldando concomitantemente. Secchi (2012) destaca que aqui os tomadores de decisão ajustam as soluções aos problemas e aos problemas as soluções e assim sucessivamente, de modo que o “o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de comparações sucessivas limitadas” (SECCHI, 2012, p.40).

A terceira dinâmica possível utiliza o racional lógico inverso da primeira forma de escolha de alternativas, isto é, a partir das soluções disponíveis busca-se o problema mais adequado para a mesma. Aqui, um agente político já possui em mãos uma “proposta de solução existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública” (SECCHI, 2012, p.41).

A partir dessas dinâmicas apresentadas, Secchi apresenta alguns modelos para formas de tomadas de decisão, a saber, racionalidade, incremental e fluxos múltiplos.

O modelo de racionalidade podendo ser absoluto ou limitado. A racionalidade absoluta considera a tomada de decisão como uma atividade puramente racional ao ponto que há o cálculo dos custos e benefícios pelos atores políticos para se chegar à melhor opção (SECCHI, 2012, p.41). Já a racionalidade limitada aduz que os tomadores de decisões estão limitados de forma cognitivas e informativas, posto que não conseguem compreender a complexidade da situação em discussão, assim, Secchi (2012, p. 41) aponta que nesse modelo a tomada de decisão é um esforço para escolher as opções mais satisfatórias, mas não necessariamente ótimas. Sobre esses modelos Secchi ainda elucida:

Em ambos os modelos de racionalidade há o entendimento de que a tomada de decisão obedece a alguns passos sequenciais, em um padrão ideal. Os passos são aqueles apresentados no modelo ideal de *policy cycle*: definição do problema, estabelecimento de objetivos, construção de soluções, decisão sobre alternativas estudadas e assim por diante. Embora seja um bom modelo didático, o modelo de racionalidade esbarra em algumas dificuldades: nem sempre o problema é claro, nem sempre os objetivos são claros ou coerentes com o problema, nem sempre existem soluções, nem sempre (ou quase nunca) é possível fazer uma comparação imparcial sobre alternativas de solução, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisão estruturadas. E o mais frustrante dessa história toda: frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública. (SECCHI, 2012, p. 41-42)

O modelo incremental entende que a tomada de decisão caracteriza-se pela definição simultânea dos problemas e soluções, bem como a possibilidade de suas redefinições sempre

que necessário; pelas decisões que são dependentes de outras decisões anteriores, bem como são limitadas pelas instituições formais e informais, de modo que a tomada de decisão não é livre e somente vinculada somente aos agentes políticos, posto que esta é um processo de imitação ou de adaptação de soluções já implementadas em outras circunstâncias (SECCHI, 2012, p. 42), e; pelo reconhecimento de que as decisões são frutos de consensos e ajustes dos mútuos interesses dos agentes políticos envolvidos, ainda que não seja a melhor opção para a resolução daquele problema.

Sobre esse modelo, destaca-se ainda que:

O modelo de Lindblom afasta-se do racionalismo, pois acredita que em situações de alta complexidade, como geralmente são as situações que envolvem a elaboração de uma política pública, o elemento político fala mais alto que o elemento técnico. Em uma situação de tomada de decisão sobre determinada política regulatória, por exemplo, no campo da prestação de serviços médicos privados, pode-se optar por estabelecer um marco regulatório rígido e detalhado (a favor do interesse dos usuários) ou um marco regulatório frouxo (a favor da sustentabilidade econômica dos prestadores de serviço). A presença de grupos de pressão em uma arena decisória e a força dos representantes de usuários, de prestadores de serviço e de outros stakeholders vai influenciar em qual ponto do continuum "regulação detalhada - regulação frouxa" será alcançado um equilíbrio ou consenso. (SECCHI, 2012, p. 42)

O terceiro modelo de se entender a dinâmica de tomada de decisões é o de fluxos múltiplos. Nele os agentes políticos criam soluções e após buscam problemas que se adequem as alternativas suscitadas. Aqui o nascimento da política pública é a confluência entre os problemas, as soluções e as condições políticas favoráveis (SECCHI, 2012, p. 42). Assim, a tomada de decisão dependerá da atenção do público. Sobre o fluxo das políticas tem-se que:

O fluxo das soluções depende da atuação de empreendedores de políticas públicas, pessoas que querem ver suas soluções implementadas. O fluxo da política (*politics*) varia de acordo com eventos especiais, como o desenho e a aprovação de orçamento público, reeleições ou substituições de membros do Executivo, refinanciamento de programas públicos etc. A convergência desses fluxos cria uma janela de oportunidade (*policy window*), um momento especial para o lançamento de soluções em situações políticas favoráveis. Essas janelas de oportunidades são consideradas raras e permanecem abertas por pouco tempo. (SECCHI, 2012, p. 43)

Assim, verifica-se que a tomada de decisões não possui um única forma, modo ou modelo, sendo que a dinâmica a ser adotada para a escolha das alternativas vão depender de diversas variáveis como os agentes políticos, os interesses envolvidos, a definição ou não dos problemas e objetivos para a formulação das políticas públicas.

3.5 Implementação

Após a tomada de decisões, inicia-se o processo de concretização das políticas públicas. É na fase de implementação em que são produzidos os resultados concretos da política pública (SECCHI, 2012, p. 44).

Aqui mister os elementos básicos para sua realização são as pessoas, organizações, recursos financeiros, materiais, informativos e políticos.

Esse processo é importante, posto que é por meio dele que se visualiza “os instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública” (SECCHI, 2012, p. 45). Além disso, nessa fase permite ainda se vislumbrar os erros anteriores à tomada de decisão, o que permite redefinir problemas e objetivos mal formulados ou ainda otimismo exagerados.

O processo de implementação é analisado de dois modos. No primeiro modo a análise é realizada sobre a implementação em si, posto que o foco é nos elementos desse processo, seus contornos, suas relações e desenvolvimento no tempo (SECCHI, 2012, p. 46). Em contrapartida, o segundo modo, a análise possui um cunho avaliativo, assim, procede-se a análise sobre as causas de falhas e acertos, sendo esta de cunho bem mais prático (SECCHI, 2012, p. 46).

Além disso, encontra-se necessário no momento de implementação o gerenciamento, posto que para este há a distribuição de funções administrativas (aqui inclui-se liderança, coordenação e operacional) e para isso é necessário que os gestores mapeiem as competências necessárias para cada atividade, bem como tenham conhecimento dos obstáculos técnicos e legais presentes, das deficiências organizativas, e ainda dos conflitos potenciais (SECCHI, 2012, p. 46).

A fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas. Também nessa fase entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI, 2012, p. 46)

Quanto à implementação, ainda podemos verificar que pode ser observada nesse processo os modelos de *top down* (de cima para baixo) e de *bottom up* (de baixo para cima).

No modelo *top down* é caracterizado pela separação entre a tomada de decisão e a implementação, sendo clara a sequência consecutiva dessas fases. Aqui, os tomadores de decisão são distintos dos implementadores, por que, segundo Secchi:

[...] parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é

visualizado como estratégia da classe política para "lavar as mãos" em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes. (SECCHI, 2012, p. 47)

Já no modelo *bottom-up* é aquele que preza pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas (SECCHI, 2012, p. 47). Reconhecendo a limitação existente nas decisões tecnológicas, o modelo em questão permite uma atuação mais efetiva dos implementadores na definição dos problemas e na prospecção de soluções durante a fase aqui discutida, e assim, na sequência os tomadores de decisão validam as práticas já experimentadas.

Nesse sentido, o modelo *bottom up* permite que a política pública seja modificável pelos implementadores de acordo com a necessidade apresentada, o que não entendido “como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação” (SECCHI, 2012, p. 48).

Quanto ao comparativo entre os modelos, Secchi aduz que:

A diferenciação entre modelos *top down* e *bottom up* serve também como indicativo para a pesquisa sobre implementação. Um pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, limitações do grupo de destinatários etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up*: parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policymakers*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar "como a política pública deveria ser", entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas (SECCHI, 2012, p. 48-49).

Uma vez implementada a política pública, é necessária a avaliação dos seus resultados, falhas, acertos para a apuração de possíveis melhoramentos das políticas públicas, o que nos leva à próxima fase desse ciclo.

3.6 Avaliação

Política pública devidamente concretizada, inicia-se a fase de avaliação que nada mais é que o processo de julgamentos sobre a validade e efetividade das propostas suscitadas pelos tomadores de decisões, analisando-se ainda os resultados produzidos com o fim de se verificar se o problema escolhido foi reduzido, mantido ou agravado. “É o momento-chave para a produção de Feedback sobre as fases antecedentes” (SECCHI, 2012, p.49).

Segundo o referido autor, essa avaliação pode ser em três momentos distintos, a saber, anterior ou posterior a implementação da política pública ou ainda no curso do processo de implementação para fins de realização de ajustes imediatos (SECCHI, 2012, p. 49).

A avaliação anterior a implementação é aquela tratada na seção de formulação das alternativas e na tomada de decisões. Sendo que neste momento tratado as demais formas de avaliação que se dão de forma posterior ou concomitantemente ao processo de implementação.

Para a realização da avaliação mister a criação de critérios que auxiliem a análise dos resultados já apurados na política pública em questão. Dos critérios e indicativos usualmente recorridos, podem-se destacar a economicidade (nível de utilização de recursos), a eficiência econômica (relação entre os recursos utilizados e a produtividade) e administrativa (nível de aplicação dos métodos conforme foi preestabelecido), eficácia (nível da efetividade no alcance das metas e dos objetivos traçados anteriormente) e equidade (homogeneidade na distribuição dos benefícios entre os destinatários daquela política pública).

Os critérios supramencionados são racionalizados por meio de indicadores, que podem ser entendidos como “artifícios que podem ser criados para medir *input* (entrada no sistema), *output* (saída do sistema) e resultado” (SECCHI, 2012, p. 50).

Sobre os indicadores é importante explicitar que aqueles utilizados no *input* se referem aos recursos que serão utilizados, sejam eles financeiros, humanos ou materiais. Os indicadores *outputs* dizem respeito à produtividade dos serviços/produtos oriundos daqueles recursos injetados na política pública.

E, os indicadores de resultado decorrem das análises sobre os efeitos produzida pela política pública sobre os agentes políticos, principalmente no tocante a capacidade de à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada, sendo aqui ainda considerada a satisfação ou reclamações dos beneficiários, a acessibilidade, o cumprimento das diretrizes e as receitas geradas. Assim, “os indicadores de *input* medem esforços, e os indicadores de *output* e resultados medem realizações” (SECCHI, 2012, p. 50-51).

Sobre os indicadores *input* ressalta ainda o autor referência:

Os indicadores de *input* medem os padrões ou parâmetros, por sua vez, dão uma referência comparativa aos indicadores. Os principais tipos de padrões são: padrões absolutos: metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública; padrões históricos: valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre declínio ou melhora da política pública;

padrões normativos: metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark* ou *standard* ideal. (SECCHI, 2012, p. 51)

Secchi ainda destaca que os mecanismos de avaliação permitem o estabelecimento de referências para futuras comparações espaciais e temporais dos problemas e das políticas públicas a eles direcionados. Assim, “a avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la” (SECCHI, 2012, p. 51).

A partir da avaliação pode-se ter como consequências a continuidade da política pública no estado em que se encontra, a reestruturação nos pontos necessários para o prosseguimento daquela política ou ainda a sua extinção caso o problema público tenha sido solucionado ou quando a política pública se apresenta ineficiente para a sua solução, ou ainda quando há problemas insuperáveis na implementação (SECCHI, 2012, p. 51).

Secchi (2012) aponta que as avaliações podem apresentar algumas dificuldades de se realizar, como a disponibilidade de informações, o tempo para a análise ou ainda a multiplicidade de concausas.

Apesar de suas potencialidades, avaliações completas e significativas são difíceis de realizar. Levando-se em consideração as informações e o tempo necessários, a avaliação sistemática é uma tarefa dispendiosa. Basta imaginar que a produção e a manutenção constantes de dados atualizados para as tarefas de avaliação requerem esforços organizativos, materiais e humanos. Na falta desses recursos, as avaliações acabam se traduzindo em verificação de alguns indicadores básicos que frequentemente não mostram aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos. Existem situações em que avaliações são difíceis de executar porque os objetivos da política pública não estão claros. Em outras situações, os objetivos são explícitos, mas servem apenas para fins simbólicos. (SECCHI, 2012, p. 51-52)

E ainda:

Outro grande problema é a multicausalidade. É difícil conseguir fazer uma separação entre efeitos sociais produzidos pela política pública e efeitos sociais produzidos por outras causas. O sucesso de uma política pública no campo da promoção turística territorial, por exemplo, pode ser resultado das ações executadas por uma agência governamental, mas também de variáveis incontroláveis, como taxa de câmbio, condições climáticas, condições higiênico- ambientais, condições econômicas, ações de agentes privados (equipamentos turísticos; agências e operadoras turísticas, mídia). (SECCHI, 2012, p. 51-52)

O autor ainda aponta como dificuldade a resistência dos que são avaliados, posto que as agências governamentais ou não governamentais responsáveis pela implementação de uma política pública podem apresentar contestações quanto aos critérios, os indicadores e os padrões adotados, principalmente se estes foram estabelecidos por órgãos externos (SECCHI, 2012, p. 52).

Quanto a apresentação dos resultados, há que se considerar ainda que:

Uma dificuldade mais prática é a forma de apresentar os resultados de um processo avaliativo. As avaliações podem produzir informações relevantes, que, no entanto, podem ser despercebidas por uma apresentação pouco clara de seus resultados. Alguns dos problemas frequentes são: excesso de informações, ausência de sumários, forma de apresentação inadequada (gráficos, números ou descrições), desconexão entre a linguagem apresentada e a linguagem daqueles interessados na avaliação. Descuidos com a forma de apresentação podem ser propositais, em especial quando o resultado da avaliação vai de encontro aos interesses dos atores que dependem do sucesso ou insucesso da política pública. (SECCHI, 2012, p. 52)

Em que pese as dificuldades apresentadas, é possível verificar que no momento da avaliação da política pública vislumbra-se uma gama de interesses em jogo, sejam dos usuários, dos agentes políticos, pelos executores e dos próprios avaliadores, posto que as avaliações produzem informações e produtos que podem ser utilizadas instrumentalmente na disputa política.

Por tal motivo, os resultados apurados nesta fase são de extrema importância, posto que fundamentam com informações úteis as discussões políticas, possibilitando ainda refutar discursos sem argumentos factíveis.

3.7 Extinção

Como demonstrado na seção anterior, a partir dos resultados apurados na avaliação das políticas públicas, estas podem ter como consequências a continuidade, a reestruturação ou a extinção.

A extinção de uma política pública poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: o problema foi sanado, dificuldades extremas na fase de implementação da política pública ou ainda quando esta se demonstra ineficiente para resolver o problema discutido.

A extinção ainda pode enfrentar alguns obstáculos como a relutância dos beneficiários, a inércia institucional, o conservadorismo, os obstáculos legais e os altos custos de iniciação (SECCHI, 2012, p. 53). Nesse sentido:

Políticas de tipo redistributivo são difíceis de serem extintas em virtude do alto grau de conflito que gelam entre grupos potencialmente beneficiários e grupos pagadores. É possível imaginar os conflitos que surgem de uma iniciativa de extinguir a política que instituiu o décimo terceiro salário ou, ainda, uma iniciativa que mude a distribuição de *royalties* do petróleo entre os estados federados.

Políticas de tipo distributivo são difíceis de serem extintas, em especial se considerarmos um dos *insights* da lógica da ação coletiva proposto por Olson (1999). Segundo esse autor, pequenos grupos têm capacidade de organização de interesses substancialmente superior à dos grandes grupos. O grupo beneficiário de uma política pública distributiva consegue fazer que essa política continue existindo, mesmo quando ela se mostra contrária ao interesse coletivo. Isso acontece porque a coletividade geralmente encontra dificuldades práticas de lutar contra interesses concentrados. (SECCHI, 2012, p. 54)

Quanto às políticas regulatórias entende o autor:

Embora teoricamente mais fáceis de serem extintas, políticas de tipo regulatório e de tipo constitutivo esbarram na inércia institucional e na falta de atores políticos interessados em fazer uma "faxina" nas políticas públicas que não têm mais razão de existir. (SECCHI, 2012, p. 54)

Considerando o tempo de maturação das políticas públicas, é possível verificar que elas são institucionalizadas podendo “criar vida própria” (SECCHI, 2012, p. 54), de modo que podem permanecer ativas mesmo que o problema de origem tenha sido erradicado.

Assim, como todas as demais fases do ciclo das políticas públicas, a extinção está sujeita aos interesses dos agentes políticos, dependendo assim de oportunidades como mudanças nos poderes políticos para se efetivar a extinção, podendo inclusive ser substituída por uma nova política pública que se apresente mais eficiente para a demanda em discussão.

4 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Esse capítulo é dedicado às nuances que enredam as Unidades de Conservação, isto é, desde a constitucionalização do direito fundamental de se viver em um meio ambiente equilibrado, a instrumentalização das ferramentas para tanto, até a função social pública a elas afeitas.

4.1 O Meio Ambiente, a Constituição de 1988 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Antes de adentrarmos especificamente sobre a legislação aplicada às Unidades de Conservação, é necessário retomar o tratamento constitucional e infraconstitucional que é dado ao meio ambiente.

Objeto de proteção constitucional, o meio ambiente abarca elementos naturais (água, ar, solo, flora, fauna), artificiais e culturais, o que segundo Krell (2013, p. 2079), inclui também a “estética da paisagem natural e o ambiente construído pelo homem, cuja interação propiciem o desenvolvimento o equilibrado da vida em todas as suas formas.”

O conceito legal de meio ambiente se encontra na Lei Federal 6.938 de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), que em seu art. 3º, inciso I, definiu o mesmo como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.” Registra-se que este conceito é utilizado especificamente na área do Direito, podendo ter atribuições diferentes em outras ciências como a biologia.

O meio ambiente abarca todo e qualquer elemento, seja ele vivo ou não-vivo, presente no planeta: a água, o solo, o clima, a fauna, a flora, os seres humanos, tudo isto é meio ambiente.

Partindo desse princípio, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao constituir o Estado Democrático de Direito, em seu primeiro artigo estabeleceu os princípios fundamentais que direcionam todo o sistema jurídico legal, dentre eles a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Assim, conforme aponta Fiorillo (2013, p. 1813), ante a compreensão mais ampla do princípio da dignidade da pessoa humana, a Constituição vigente inaugurou na história brasileira o direito ao meio ambiente, estruturando assim “uma composição para tutelar os

valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias que inclusive não guardam semelhança alguma com o tradicional instituto da propriedade”.

Assim dispõe o art. 225 da Constituição:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

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

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (Regulamento) (Regulamento)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)
(destaques nossos)

O texto constitucional é claro ao dispor no *caput* do art. 225 da CF/88 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, imputando ainda ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Diante disso, elucida Fiorillo (2013, p.1813), que “o direito ambiental obedece a princípios constitucionais, a fim de que a vida não só seja preservada, mas garantida com a devida dignidade.”

Ainda que o conceito de meio ambiente seja aparentemente seja muito abrangente, Krell (2013, p. 2079) ressalva que não há diluição dos contornos do bem protegido, posto que a legislação ambiental não protege “contra qualquer intervenção, mas se concentram nos efeitos que os atos causam na qualidade dos recursos naturais e na vida e saúde das pessoas”.

Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC 3540-1/DF de 2005 declarou que os instrumentos jurídicos tem por finalidade a “defesa objetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental este em aspecto físico ou natural”

No tocante ao *caput* do artigo constitucional em voga importa salientar que ao incluir o termo “qualidade de vida”, o legislador constituinte diz respeito ao entrelaçamento existente entre o meio ambiente e a saúde do ser humano, conforme elucida Krell:

A inserção da fórmula “qualidade de vida” no *caput* art. 225 relaciona o direito ao meio ambiente à saúde física e psíquica e o bem-estar espiritual do ser humano. Apoiando-se, ao mesmo tempo, em padrões antropocêntricos, biocêntricos e até ecocêntricos, a norma é expressão de um antropocentrismo alargado, que retira a proteção ambiental da sua dependência funcional em relação a utilidade direta para os objetivos do homem, mas não rompe a sua ligação com o bem-estar das pessoas. (KRELL, 2013, p. 2080)

Ainda ensina que:

Nessa visão, o meio ambiente representa um bem jurídico autônomo, que resulta da combinação de elementos do ambiente natural e da sua relação com a vida humana.

Ela forma um macro-bem formado por um conjunto de fatores que influenciam o meio, no qual os seres humanos vivem, mas não se confunde com as entidades singulares que o compõem (a floresta, o rio, o mar, a espécie protegida, o ar respirável, a água potável, etc). Estes elementos materiais também são bens jurídicos e podem, via de regra, ser utilizados para fins econômicos, de acordo com as limitações legais, desde que o uso não leve a uma apropriação individual do meio ambiente como bem imaterial. (KRELL, 2013, p. 2080)

Enquadrado como um bem público, *in casu* como bem de uso comum do povo, o meio ambiente pertence à coletividade, de modo que cabe ao Estado a guarda deste e gestão disponível ao Estado (KRELL, 2013, p. 2080).

O meio ambiente é um direito difuso, isto é, os seus titulares são tanto as pessoas físicas quanto a sociedade em sua totalidade. Sendo direito de terceira geração, o direito ao meio ambiente se fundamenta na solidariedade e na fraternidade, posto que almeja a proteção dos interesses coletivos. Nesse sentido:

A titularidade individual do direito ao meio ambiente não invalida a natureza do bem jurídico coletivo deste; vice-versa, o fato de o art. 225 consagrar um direito de exercício supraindividual e, por tal razão, indivisível, não o tira o conteúdo de um direito individual. Isto torna necessário o tratamento unificado das posições substantivas oriundas de, num lado, direitos individuais subjetivos, e no curso, de direitos e interesses difusos tendo-se em vista que a integração das dimensões subjetiva e objetiva não é característica apenas dos direitos difusos, mas também dos direitos sociais e até dos individuais. (KRELL, 2013, 2081)

O *caput* do art. 225 aponta expressamente que a preservação é destinada aos presentes e futuras gerações, o que demonstra que o direito ao meio ambiente vai além da esfera individual ou da sociedade vivente na atualidade, posto que abarca seres humanos que ainda não nasceram. Imputa assim uma responsabilidade a todos os que vivem a preservação de um ambiente equilibrado para aqueles que virão após eles, a fim de que o futuro se prolongue de uma forma sustentável.

As “futuras gerações” - indivíduos ou grupos de pessoas que ainda não nasceram - podem ser consideradas apenas potenciais sujeitos de direitos, já que esta qualidade está tradicionalmente ligada a existência de uma relação contratual recíproca. Entretanto, há uma obrigação da geração presente a manter abertas as oportunidades para que as gerações vindouras ainda sejam capazes de tomar decisões numa situação de liberdade de escolha. Este dever não é o reverso de um direito alheio e não tem a sua base na reciprocidade, mas no princípio ético da responsabilidade. Como consequência devem ser asseguradas as condições para uma futura vida humana em dignidade, o que proíbe alterar irreversivelmente os ecossistemas, esgotar certos recursos naturais essenciais e fias riscos duradouros para a vida humana na Terra. (KRELL, 2013, p. 2081)

O direito ao meio ambiente concretizado no dispositivo constitucional discutido nessa seção é norteado por princípios que permitem uma flexibilização hermenêutica para a análise

do caso concreto, ante a reduzida previsibilidade dos efeitos de atos humanos sob o meio ambiente (KRELL, 2013, 2084).

Por meio dos princípios é possível estabelecer bases conceituais na sistematização e harmonização do Direito Ambiental em seu todo. Contudo, Krell (2013, p. 2084) ressalta que simultaneamente também existem divergências profundas sobre o significado concreto dos princípios citados, sejam explícitos ou implícitos, o que reflete na práxis deste ramo do direito.

Frisa-se ainda que além dos princípios aqui tratados há aqueles que emanam das Declarações Internacionais sobre proteção ambiental, como as de Estocolmo e do Rio, sendo estes juridicamente relevantes e não podem ser ignorados pelos legisladores, administradores públicos e pelo judiciário na medida que o Estado assina tais documentos se tornando signatários de tais declarações.

Todavia, nesse momento serão apresentados somente os princípios norteadores do art.225 da CF/88, os quais são: princípio da precaução, princípio da prevenção, princípio da cooperação, princípio do poluidor pagador e o princípio do desenvolvimento sustentável.

O princípio da precaução versa sobre a exigência de medidas para uma proteção dinâmica no plano coletivo, o que segundo Krell (2013, p. 2084), em conjunto com o princípio da proporcionalidade dos riscos, deve haver uma avaliação responsável quanto à probabilidade de ocorrência de danos ambientais a depender da gravidade da intervenção no meio ambiente. Assim, cabe ao Estado tomar medidas preventivas dada a sua responsabilidade imputada no dispositivo constitucional.

Já o princípio da prevenção postula a constante vigilância nas ações tanto do Estado quanto da sociedade para evitar qualquer dano potencial indesejável, com graves degradações ambientais. Em observância a este norteador deve sempre haver a antecipação de medidas, inclusive pela administração pública, a fim de evitar agressões graves ao meio ambiente.

O princípio da cooperação visa a atuação conjunta do Estado e da sociedade para a garantia e preservação do meio ambiente equilibrado, seja na implementação de normas jurídicas, na realização de políticas públicas ambientais, na disseminação de informação e práticas de proteção ambiental, e também na participação popular dos processos decisórios do poder público. Segundo o autor supracitado:

Este princípio ganhou expressão na formulação do próprio caput do art. 225, que atribui o dever de defender o meio ambiente também à coletividade, reconhecendo que essa tarefa não pode ser eficientemente cumprida apenas pelo Poder Público. Além disso, ele idealiza a colaboração dos entes públicos entre si,

mediante formalização de convênios e consórcios, com o fim da prestação associada e compartilhada de serviços (art. 241 CF), além de incentivar a cooperação dos Estados em nível internacional. (KRELL, 2013, 2084)

Também conhecido como princípio do usuário-pagador, o princípio do poluidor-pagador internaliza os custos econômicos relacionados ao uso de recursos ambientais, de modo a onerar diretamente o usuário destes, e assim, incentivar a redução do consumo e/ou desperdício. Para tanto utilizam-se mecanismos como taxas. Este princípio tem por objeto juntamente com o princípio da função ambiental da propriedade privada de evitar qualquer “privatização dos lucros e socialização das perdas” (KRELL, 2013, p. 2084).

O último princípio a ser tratado nesta seção é o princípio do desenvolvimento sustentável, que serve como balizador em situações em que houver conflito entre os demais valores constitucionais relevantes, como aponta o STF na ADI-MC 3540-1/DF:

(...) além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as de ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflitos de valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa, e esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor dos presentes e futuras gerações. (STF, 2005, p.529)

Princípios estes que também são corroborados pelo inciso VI do art. 170 da CF/88, que estabelece como um princípio a ser seguido na ordem econômica e financeira nacional a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

O princípio mencionado incorporado ao texto constitucional, que surgiu inicialmente na Conferência Mundial do Meio Ambiente de 1972 em Estocolmo, encontra respaldo na art. 225 do mesmo diploma legal ao ponto de buscar harmonizar a economia e o meio ambiente, de modo que possa coexistir tanto a preservação ambiental quanto o desenvolvimento econômico, sem prejuízo a algum destes (FIORILLO, 2013, p. 1813). Nesse sentido, o referido autor aduz:

Assim, o legislador constituinte de 1988, ao verificar a necessidade de um novo tratamento para o crescimento das atividades de um novo tratamento para o crescimento das atividades econômicas, buscou a preservação do meio ambiente, por quanto sua contínua degradação implicaria em diminuição da própria capacidade econômica do País, impedindo assim o desfrute (não só da nossa, mas das futuras gerações) da vida com qualidade. Desta forma, a livre-iniciativa passa a ser compreendida da forma mais restrita, voltada a atender, e que esteja à disposição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tanto isso é verdade que a Constituição Federal estabelece que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa (sistema de produção capitalista) e na valorização do trabalho humano (limite ao capitalismo selvagem), deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente, contido no inciso VI do art. 170. (FIORILLO, 2013, p. 1813)

A partir dos parágrafos e incisos do art. 225 da CF/88 é possível ver a concretização da efetividade do direito ao meio ambiente, assim:

O grau de efetividade do art. 225 somente se revela a partir da análise concreta dos seus diferentes parágrafos e incisos, já que estes são dotados de uma densidade mandamental, bastante variável, de acordo com os termos linguísticos neles empregados. Esses comandos constituem as ferramentas com as quais o direito fundamental deve se materializar. A eficácia diferenciada deixa variar também a intensidade dos deveres do poder estatal para a sua realização. (KRELL, 2013, 2086).

Assim, tem-se o §1º que, com o fim de assegurar a efetividade do direito em voga, munuiu o Poder Público com diferentes mecanismos de defesa ecológica, sendo alguns deles o licenciamento e o estudo prévio de impacto ambiental, definição de áreas protegidas, além de programas e políticas públicas a serem implementadas.

Por meio dos instrumentos instituídos nos incisos do §1º do art. 225, o Estado está vinculado a estes de modo a realizar ações específicas para a efetivação do direito ao meio ambiente, ações estas que possuem normas basilares e diretivas. Cumpre registrar que tais normas são aplicáveis ao Estado em todas as suas esferas de poder, a saber, o Legislativo, Executivo e o Judiciário.

Para a presente pesquisa, destaca-se o inciso III, *in verbis*:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Uma das profundas inovações trazidas na Constituição de 1988 é a forma de proteção dos espaços territoriais por meio de instrumentos como Unidades de Conservação, reservas legais e áreas de preservação permanente. Machado (2013, p. 2090) em relação a este tema aponta que “a tutela constitucional não está limitada a nomes e regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço entra na órbita do art. 225, §1º, III, desde que se reconheça que ele deva ser especialmente protegido.” Assim, a criação de tais espaços não depende exclusivamente de leis, podendo ser realizada por outros meios.

Sendo um inciso autoaplicável, isto é, independente de legislação complementar para ser efetivado, a definição de espaços territoriais a serem tutelados consiste em localizá-los, e a

partir deste momento a proteção constitucional se realiza, não se esperando a implantação de quaisquer acessórios, como cercas ou casas de guardas (MACHADO, 2013, 2090).

Registra-se que a redação do inciso III em estudo observou a Convenção Para A Proteção Da Flora, Da Fauna E Das Belezas Panorâmicas Naturais Dos Países da América, a chamada Convenção de *Washington* de 1940, da qual do Brasil se tornou signatário em 26 de novembro de 1965.

Por meio deste inciso percebe-se ainda a intenção dos constituintes em dar uma proteção especial a alguns espaços geográficos. Machado (2013, 2090) destaca que essa proteção especial depende de uma certa imutabilidade, e assim, a proteção será compreendida, desejada e respeitada e só será modificada com certo grau de dificuldade.

Assim, quanto à utilização dos recursos das Unidades de Conservação o referido autor elucida:

Diz a Constituição, no inciso comentado - “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam a sua proteção”. A vedação de utilização não ficou unificada para todos os tipos de Unidades de Conservação. Conforme for o tipo de unidade de conservação haverá uma justificativa para a sua proteção. As características de cada tipo de unidade de conservação é que farão surgir o regime de proteção para esse espaço territorial, ficando proibida “qualquer utilização” que comprometa a integridade das referidas características ou atributos. Veda-se a utilização para não fragmentar a proteção do espaço e para não debilitar os “componentes” do espaço (fauna, flora, águas, ar, solo, subsolo, paisagem), isto é, a unidade de conservação fica integralmente protegida conforme o tipo legal. Não se protege um ou outro atributo, mas todos ao mesmo tempo e em conjunto. (MACHADO, 2013, p. 2090).

Cumprе ressaltar que a Unidade de Conservação também foram ratificadas na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938 de 1981, a partir da alteração de redação pela nº 7.804, de 1989, em seu art. 9º, inciso VI, que passou a incluir as Unidades de Conservação como instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, o que fora tratado em seção específica.

Dada a diversidade de tipos de Unidades de Conservação, foi criada a Lei Federal nº 9.985/2000, que instaurou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, também conhecido como SNUC, legislação da qual será feita nesse momento a análise das Unidades de Conservação.

Tem-se por Unidades de Conservação (UC) as áreas naturais passíveis de proteção por suas características especiais, segundo a denominação prevista no SNUC. Nesse sentido, o artigo 2º, inciso II conceitua essas unidades como:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

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

Dentre os vários objetivos do Sistema aqui estudado, sendo estes estabelecidos no art. 4º do SNUC, destaca-se a proteção de espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional, contribuindo para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais e o desenvolvimento de estudos e pesquisas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer, o turismo ecológico e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação.

Registra-se ainda que a preservação do meio ambiente significa proteger os recursos naturais, garantindo o equilíbrio entre as ações humanas e os limites de produção imposto pelo próprio planeta. Para tanto, o SNUC cria uma classificação entre as Unidades de Conservação, a qual será analisada a seguir.

Segundo Teles Junior (2014, p. 10) o “sistema é tido como um dos modelos mais sofisticados do mundo em se tratando de conservação da natureza. Prevê a participação da sociedade civil com os governos na gestão da conservação nas três esferas.” Em seu art. 7º o SNUC estabelece duas categorias de Unidades de Conservação, a saber: proteção integral e de uso sustentável. Categorias estas que terão seus respectivos desdobramentos.

As Unidades de Conservação que se encontram na categoria de proteção integral objetivam principalmente a preservação da natureza, somente admitindo o uso indireto de seus recursos naturais. Cumpre esclarecer que o uso indireto se refere às atividades que não envolvam consumo, coleta ou danos aos recursos naturais, por exemplo: recreação em contato com a natureza, turismo ecológico, pesquisa científica, educação e interpretação ambiental.

Dentro dessa categoria, a unidade de conservação pode ser classificada, nos termos do art. 8º e seguintes do SNUC como: a) **Estação Ecológica** (a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas); b) **Reserva Biológica** (preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais); c) **Parque Nacional** (preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico); d)

Monumento Natural (preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica) e; e) **Refúgio de Vida Silvestre** (proteção de ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória).

Já as UCs que se encontram na categoria de unidades de uso sustentável têm por objetivo primordial a conciliação da conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos com a presença humana nestas áreas. Nessas unidades, a coleta e a utilização dos recursos naturais são permitidas, desde que sejam mantidos constantes os recursos naturais renováveis e processos ecológicos.

Essa categoria ainda se desmembra na seguinte classificação, conforme art. 14 e seguintes da SNUC: a) **Área de Proteção Ambiental** (área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais); b) **Área de Relevante Interesse Ecológico** (área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza); c) **Floresta Nacional** (área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas); d) **Reserva Extrativista** (área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade); e) **Reserva de Fauna** (área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos); f) **Reserva de Desenvolvimento Sustentável** (área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade

biológica), e; g) **Reserva Particular do Patrimônio Natural** (uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica).

Figura 2 - Organograma sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação



Fonte: Elaboração do autor.

Cada tipo de UC, considerando as categorias e as classificações desmembradas supra, possui normas e regulamentações gerais e específicas. Assim, o Parque Estadual Mata do Limoeiro encontra-se na categoria de Proteção Integral, sendo classificado como Parque Nacional.

4.2 Função social das Unidades de Conservação

No ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição de 1934, em seus art. 113, n.1, primeira parte apresenta-se a noção de que a propriedade é dotada de uma função social, ao garantir o direito à propriedade sob a ressalva de que este direito “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

Conforme aponta Fachini Neto (2013, p. 314), em 1934 foi a primeira vez que historicamente o texto constitucional brasileiro relativizou o direito de propriedade, posto que este sempre foi visto como um direito de natureza individual, absoluto, quase sagrado, cabendo ao Direito a missão única de protegê-lo e garanti-lo.

No Brasil, o termo “função social da propriedade” foi usado pela primeira vez no art. 2º do Estatuto da Terra - Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964. Sendo que nos textos constitucionais a referida expressão apareceu primeiramente no art. 157 da Constituição de 1967 ao estabelecer que “a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III - função social da propriedade”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a função social como o meio de regularizar a propriedade, conforme se observa no art. 5º, inciso XXIII, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

A terminologia do termo função refere-se a “uma atividade que se desenvolve para determinado fim, fim este que ultrapassa o interesse do próprio agente” (FACHINI NETO, 2013, p. 315). Neste contexto, quanto ao termo social, aduz Fachini Neto que:

Quanto ao vocábulo *social*, da referida expressão, relembre-se que o homem, caso vivesse sozinho, disporia de uma liberdade absolutamente ilimitada - poderia apropriar-se de qualquer coisa, poderia destruí-la, usá-la ou abster de qualquer uso, ao seu bel prazer. Todavia, sendo o homem um animal social por excelência, ao conviver com outros homens tem necessidade de harmonizar o exercício de seus direitos com o dos demais membros da sociedade (FACHINI NETO, 2013, p. 315).

Dentre as funções do Direito, se não a essencial numa dicção kantiana, encontra-se a de assegurar a coexistência das liberdades. Esta função é exercida por meio do Estado, pois:

O Estado é modelado em função de finalidades que lhe são atribuídas, como já devem saber a esta altura dos estudos de Teoria do Estado. Embora variem de meios de ação e os objetivos visados, não se ordena politicamente uma comunidade de maneira unitária, sem se ter o objetivo de preservar a unidade e a paz interna do País. a segurança de todos em todos os sentidos, e a obtenção de certos bens de vida, considerados essenciais. O Estado organiza-se, pois, para servir, qualquer que seja a sua coloração doutrinária. Enquanto se organiza para atender a fins sociais e econômicos, constitui-se como um sistema de serviços públicos. (REALE, 2002, p.344).

O Direito aqui se apresenta como um “instrumento regulador e disciplinador da vida econômica, impondo-lhe limites e dirigindo-a para alcançar objetivos políticos e sociais que ultrapassam os interesses imediatos dos atores econômicos” (FACHINI NETO, 2013, p. 315).

Ultrapassada a ideia de direitos absolutos dependentes somente da vontade de seus titulares, reflete-se que:

Assim, enquanto para a concepção tradicional o titular dos poderes dominiais era, em princípio, livre para determinar como usaria seus poderes, perseguindo os seus próprios fins e conveniências, na moderna concepção de propriedade dotada de uma função social, prevê-se que o exercício dos poderes dominiais não vá dirigido unicamente para a satisfação do interesse privado, devendo também observar as mais gerais exigências da sociedade em seu conjunto. (FACHINI NETO, 2013, p. 316)

Segundo Didier (2008, p. 6), o princípio da função social da propriedade se apresenta como um complemento à garantia constitucional da propriedade ao passo que lhe imputa um conjunto de deveres. Nesse sentido:

Este princípio (cláusula geral que rege a atividade econômica) serve como forma de balizamento constitucional do direito fundamental à propriedade, delimitando o seu conteúdo. Estabelece que a propriedade obriga ao proprietário. Trata-se de construção que transformou estruturalmente o direito de propriedade. Além de poder jurídico, a propriedade traz consigo o dever de exercer este direito de modo a atingir determinadas finalidades; deixava a propriedade, pois, de ser um direito absoluto, cuja utilização deveria atender unicamente aos interesses do proprietário, na forma da concepção liberal que então prevalecia. (DIDIER, 2008, p.6)

Pressupõe que a aplicação e a observância da função social se destinam somente aos proprietários, sejam eles privados ou públicos, vez que ao exercer seu direito de propriedade não podem ignorar em suas relações a função social a qual estão submetidos. Entretanto, a função social não é destinada somente a estes. Ela também se aplica a seguintes pessoas, segundo Fachini Neto (2017, p.317): ao legislador, ao ponto que ao inovar no plano normativo, necessariamente deverá levar em conta a função social da propriedade; ao jurista, ao interpretar a legislação ordinária (seja a disciplina codificada do direito das coisas, seja a legislação o Estatuto da Cidade, Estatuto da Terra, Lei de Locações ou qualquer outra que se referia a posse, utilização acesso ou domínio de bens) deverá observar tal princípio; e ao magistrado, na aplicação do Direito ao caso concreto que terá como balizador as implicações práticas da função social da propriedade. A função social aplica-se a todos, em todos âmbitos das relações referentes à propriedade, sejam estas verticais ou horizontais.

Registra-se que além do art. 5º, XXII, a Constituição vigente faz menção expressa ao princípio da função social nos arts. 170, III (função social da propriedade enquanto princípio geral da atividade econômica); 173, I (função social das estatais); 182, § 2º (função social da propriedade urbana); 184, *caput* e 185, parágrafo único (função social na desapropriação); e por fim, o art. 186, *caput* (função social da propriedade rural).

Segundo Didier (2008, p.10), a “Constituição brasileira explicita, assim, o conteúdo da função social da propriedade rural e da propriedade urbana como sendo a adequada utilização dos bens em proveito da coletividade.” Desse modo, em seus § 1º do art. 1.228 o Código Civil, estabelece que:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Nesse diapasão, entende Porto e Jajah (2016, p.6) que “a função social da propriedade advém de parâmetros econômicos, que estruturam a iniciativa privada, os quais são o respeito ao direito do consumidor, à função social da propriedade e ao cuidado com o meio ambiente.”

A partir das premissas aqui citadas, passa-se a discorrer especificamente sobre a função social pública, e em especial nas Unidades de Conservação, objeto da presente pesquisa.

A criação do princípio da função social tem por finalidade representar a concepção de que a propriedade privada não se atém somente a um direito individual, mas também a uma finalidade, de modo a se atentar também para o aspecto social, isto é, o bem comum. Como argumenta Porto e Jajah:

[...] é nítido que a Constituição Federal abrange o princípio da função social e, a partir deste, ocorreu uma nova configuração do que se entende por propriedade, pela forma de seu uso para que atenda não só aos interesses individuais, como também aos interesses coletivos. (PORTO E JAJAH, 2016, p.8)

Em que pese a possibilidade de se verificar expressa e categoricamente a aplicação da função social na propriedade privada, esta também se apresenta dentro das propriedades públicas.

Di Pietro (2006, p.1), quanto à possibilidade de aplicação do princípio em voga na propriedade pública, afirma que:

É que, estando o poder público vinculado a fins de interesse público, mais especificamente ao bem-comum – que é a própria finalidade que incumbe ao Estado garantir – não há dúvida de que todo o patrimônio público tem que ser utilizado com esse objetivo. (DI PIETRO, 2006, p.1)

Miguel Reale (2002, p.344) aduz que o Estado existe para servir, de modo que deve se organizar para atender aos fins sociais e econômicos da sociedade. O Estado, ao administrar

os bens públicos, deve se atentar prioritariamente para o bem social, contudo, sempre pautado pela legislação a que está estritamente vinculado pelo princípio da legalidade. Logo, ainda que arraigada à sua natureza, a propriedade pública atende a uma função social específica. Nesse sentido:

No direito brasileiro é possível afirmar que a Constituição adota, expressamente, o princípio da função social da propriedade privada e também agasalha, embora com menos clareza, o princípio da função social da propriedade pública, que vem inserido de forma implícita em alguns dispositivos constitucionais que tratam da política urbana. (DI PIETRO, 2006, p.2)

E ainda:

O princípio da função social não só está naturalmente alicerçado ao bem público, como também as previsões legais englobam os entes públicos para que também obedeam aos ditames jurídicos. Como o Estado deve dar o exemplo à coletividade, ele deve sim por bem utilizar seu patrimônio da melhor forma possível. Está correto afirmar que as sanções para o caso de descumprimento dos entes públicos enfrentam muitos óbices para serem aplicadas, mas isso é falta de intento jurídico para criar as devidas regras e colocar definitivamente o princípio da função social da propriedade pública como algo explícito e legalizável. (PORTO E JAJAH, 2016, p.12)

Para se analisar a função social da propriedade pública, é necessária uma primeira análise quanto aos tipos de bens públicos, vez que cada tipo atende a uma função social diferente a partir da sua forma de utilização.

Quanto à utilização dos bens públicos alegam Porto e Jajah:

Os bens públicos são utilizados para o Estado bem administrar. As pessoas jurídicas de direito público, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações, possuem bens móveis e imóveis cuja destinação é a utilização direta ou indireta pela coletividade. (PORTO E JAJAH, 2016, p. 8)

Sendo administrados pelo Estado, os bens públicos possuem um regime diferenciado dos bens particulares se diferenciando em certos pontos como a exclusividade da disposição da propriedade e forma de alienação.

No tocante à exclusividade de disposição do bem, verifica-se que na propriedade particular o proprietário possui liberdade para gozar ou dispor dela e ainda evitar que terceiros interfiram em sua dominação. Exclusividade esta que só é limitada pela vontade do próprio dono e pela legislação. Entretanto, na propriedade pública a utilização é comum pelo povo ou de uso especial, sempre atendendo certos serviços públicos e observando sempre o princípio da legalidade, isto é, toda a atuação do Estado deve estar pautada no que prevê a legislação específica sobre aquele bem.

A forma de alienação das propriedades dá-se de formas distintas, pois, enquanto a privada pode ser alienada de forma gratuita ou onerosa, a pública só será passível de alienação se houver interesse público que atenda a uma coletividade, bem como se observa os requisitos da Lei 8.666/93 (Lei de Licitação), por exemplo. Cumpre registrar ainda que os bens públicos, em relação ao regime jurídico, estão sujeitos a imprescritibilidade, inalienabilidade e impenhorabilidade. Ressalvada a possibilidade de desafetação, onde os bens passam a não ser mais públicos.

Quanto à classificação dos bens públicos o art. 99 do Código Civil estabelece:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Observa-se que o critério adotado no dispositivo supramencionado para esta classificação é a destinação ou afetação dos bens.

Os bens de uso comum do povo são destinados, por sua natureza ou por lei, ao uso coletivo. Os bens de uso especial são aqueles que o Estado usa para a sua administração e alcance de seus objetivos, isto é, para a prestação dos serviços públicos. E ainda, há os bens dominicais que são aqueles que não têm destinação definida, por esta razão os mesmos “podem ser aplicados pelo Poder Público para obtenção de renda ou outra finalidade de interesse público” (DI PIETRO, 2006, p.5).

Para se alcançar os vários objetos, existem inúmeras maneiras de utilização do patrimônio público, seja por meio do uso comum do povo ou pelo particular. Com esse fim, elucida Porto e Jajah:

Deve-se atender ao binômio: utilidade para a população e ausência de prejuízo ao direito de uso por todos. Uma melhor forma de abordagem ao assunto é compreender que a utilização dos bens públicos pode ser permitida, desde que limites sejam respeitados dentro da individualidade de cada cidadão e que as consequências do uso do bem não prejudiquem a função social que ele possui. (PORTO E JAJAH, 2016, p.10)

Caracterizados essencialmente pela função social, os bens públicos pertencem ao Estado para cumprir tal função. Assim, segundo Porto e Jajah (2016, p.10), a aplicação do princípio em questão em situações que envolvam propriedade pública é um efetivo instrumento para garantir a melhor forma de sua utilização atendendo o interesse social.

Por fim, o princípio de função social na propriedade pública visa nortear o administrador público em seus atos. Assim, nos bens de uso comum do povo e de uso especial a função social exigirá o uso principal a que se destina o bem acrescido de outros usos que não prejudiquem sua finalidade principal. Enquanto nos bens dominicais, a função social impõe à Administração o dever de garantir a utilização para atendimento dos objetivos constitucionalmente estabelecidos para a política de desenvolvimento urbano (DI PIETRO, 2006, p.12). Assim, fica demonstrado que até mesmo que até mesmo as propriedades públicas estão sujeitas ao atendimento de uma função social.

No contexto apresentado e considerando o art. 225 da Constituição, as Unidades de Conservação são classificadas como bens de uso comum do povo e, assim, a função social da mesma está fundada em incentivar e preservar a fauna e flora no local em que foi estabelecida, bem como na promoção da interação entre a sociedade e o meio ambiente de forma sustentável.

Em atenção ao princípio da legalidade, a função social das UCs está disposta na SNUC ao apresentar como objetivos em seu artigo 4º:

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - **proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;**

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - **favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;**

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente. (destaques nossos)

A função social ainda é corroborada pelas diretrizes que as UCs devem observar, tal como aduz o art. 5º da SNUC, *in verbis*:

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

I - assegurem que no conjunto das Unidades de Conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - **assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de Unidades de Conservação;**

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

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

V - **incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem Unidades de Conservação dentro do sistema nacional;**

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das Unidades de Conservação;

VII - permitam o uso das Unidades de Conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das Unidades de Conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das Unidades de Conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as Unidades de Conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

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

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de Unidades de Conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas. (destaques nossos)

Em especial, conforme demonstrado na seção anterior, o Parque Estadual Mata do Limoeiro é uma unidade de conservação que pertence à categoria de proteção integral, na classificação de Parque Nacional, tendo como função social específica a realização de pesquisas científicas e desenvolvimento de atividades de educação ambiental, bem como apresenta atividades que envolvam recreação em contato com a natureza e turismo ecológico.

Nesse sentido, o Parque Estadual Mata do Limoeiro, objeto desta pesquisa, atenta-se ao cumprimento de sua função social ao promover o desenvolvimento dos trabalhos socioambientais dentro da instituição e nas comunidades do entorno ao incluir estas em projetos socioambientais e fomentando uma prática de parceria entre o Parque e a população do entorno, como assim disse o gestor do Parque:

Entendo que o grande diferencial e avanço do parque Estadual Mata do Limoeiro na região e dentro da própria instituição esteja alinhado ao desenvolvimento de trabalhos socioambientais. **Criou-se dentro de algumas instituições a idéia que as áreas protegidas devem ser intocáveis. Em meu entendimento isso é um erro pois isola, separa o ser humano do meio ambiente e assim esquece o principal ser vivo do planeta.** O Parque tem avançado por trabalhar temas sociais, incluir as comunidades nos projetos, atuar juntos e assim conquistamos parceiros na defesa do território, no entendimento dos objetivos que levaram a criação do Parque. Trabalhar meio ambiente sem nos envolver deve ser muito complicado, afinal, vou proteger para quê? Para que serve esse animal, esse território, essas árvores?

Os problemas advindos do uso do território são grandes como demandas de especulação imobiliária, caça, queimadas, lixo, turismo desordenado, tráfico de animais etc. Dessa forma vejo como necessário o envolvimento do ser humano no entendimento dos malefícios da degradação relacionada a necessidade de proteção e no que cada está relacionado com a situação, como morador, visitante etc. (destaques nossos).

O Parque, ao realizar políticas mais inclusivas e participativas em relação a população, permite a verificação tanto na unidade de conservação quanto nas comunidades de entorno as necessidades e *gaps* mais urgentes presentes nestes e, assim, atua na a intensificação da educação ambiental, no auxílio ao atendimento do saneamento básico e na utilização sustentável das nascentes, nos combates a incêndios, nas condições de estradas, no ecoturismo

local, dentre outras demandas. Tal atuação demonstra a constante preocupação em cumprir a função social designada a esta unidade de conservação.

5 PARQUE ESTADUAL MATA DO LIMOEIRO

Localizado na zona rural do distrito de Ipoema, município de Itabira, o Parque Estadual Mata do Limoeiro/MG tem como sede a antiga Escola Ipcarmo (Fazenda Santa Rosa), possuindo a extensão é de 2.056,50 hectares de uma região de transição entre os biomas Cerrado e Mata Atlântica. A Mata do Limoeiro, hoje, enquanto Parque Estadual, possui uma história singular, uma vez que conta com o envolvimento de suas comunidades ao redor em sua proteção.

Na década de 1990, diante da ameaça de corte da Mata do Limoeiro, iniciou-se na comunidade local uma movimentação no sentido de proteger a mesma. O fortalecimento dessa mobilização acabou por atrair a atenção da imprensa, e consolidou o pensamento de preservação da área. Nesse sentido, nos últimos 30 anos se tornou de extrema importância e relevância entre os moradores, as autoridades locais, os pesquisadores e outras pessoas envolvidas a conservação da área da Mata do Limoeiro.

Assim, em 22 de março de 2011 foi criado, por meio do Decreto Estadual nº 45.566, o Parque Estadual Mata do Limoeiro, unidade de conservação que visa a proteção da flora, fauna, recursos hídricos e naturais, e ainda busca o desenvolvimento de projetos e pesquisas científicas. Sua grande biodiversidade local decorre de sua composição biológica oriunda dos Mosaicos da Serra do Espinhaço e da Mata Atlântica.

O PEML/MG tem como órgão administrador Instituto Estadual de Florestas (IEF), órgão este que possui uma diretoria de Biodiversidade que define normas de pesquisas na unidade de conservação e sua zona de amortecimento.

Figura 3 - Sede do Parque Estadual Mata do Limoeiro



Fonte: Banco de dados Parque Estadual Mata do Limoeiro.

Além de se encontrar delimitado nos termos do SNUC, existe uma Portaria de Visitação do Parque e seu Plano de Manejo que ditam normas específicas sobre a área e assim contribuem para uma melhor gestão. Assim, o SNUC se apresenta de forma geral, como um esqueleto que sustentará as normas de gestão, enquanto as principais regras, respeitando as características locais incluindo fatores bióticos, abióticos e culturais, são descritas no Plano de Manejo e Portaria de visitação.

Um fato importante a ser mencionado é que, apesar de ser pautado nos critérios de criação de Unidade de Conservação pelo SNUC, o Parque Estadual Mata do Limoeiro teve um processo de criação diferenciado, pois uma empresa privada³ esteve presente na elaboração dos estudos necessários para sua criação.

³ Conforme o plano de manejo do Parque Estadual Mata do Limoeiro (2012), este o teve seu nome derivado da propriedade originalmente conhecida como Fazenda Limoeiro. A fazenda, cujo proprietário foi o Sr. José Simão Gonçalves (conhecido como Zezinho), dista 3 km da sede do distrito de Ipoema e possui área declarada de 800 ha, sendo que destes, aproximadamente 640 ha são ocupados por florestas em boas condições de conservação. A Fazenda Limoeiro, juntamente com outras 13 propriedades, compõe a área do Parque e, sendo que em 2012, 76,92% das terras estão com a sua situação fundiária regularizada. Os 23,08% restantes estavam em processo de negociação. Sendo que ainda na atualidade há propriedades nesse processo.

O Parque hoje tem quadro de 13 funcionários, ocupando as funções de gerente, auxiliar ambiental, agentes de parque, porteiros e auxiliares de serviços gerais. Sendo 01 gerente, 01 auxiliar ambiental, 01 serviços gerais, 02 porteiros, 01 agente de Parque habilitado A, 03 agentes de Parque habilitado B, 04 agentes de Parque não habilitado. Sendo ainda compostos por duas mulheres e 11 homens.

Dentre os colabores do parque, tem-se que a maioria deles são moradores do entorno do parque.

O Parque Estadual Mata do Limoeiro concentra em seu espaço territorial inúmeras espécies faunísticas e florísticas, sendo que muitas delas ameaçadas de extinção como o *Alouatta Sp* (Bugio) e *Dallergianigra* (Jacarandá Cavíuna).

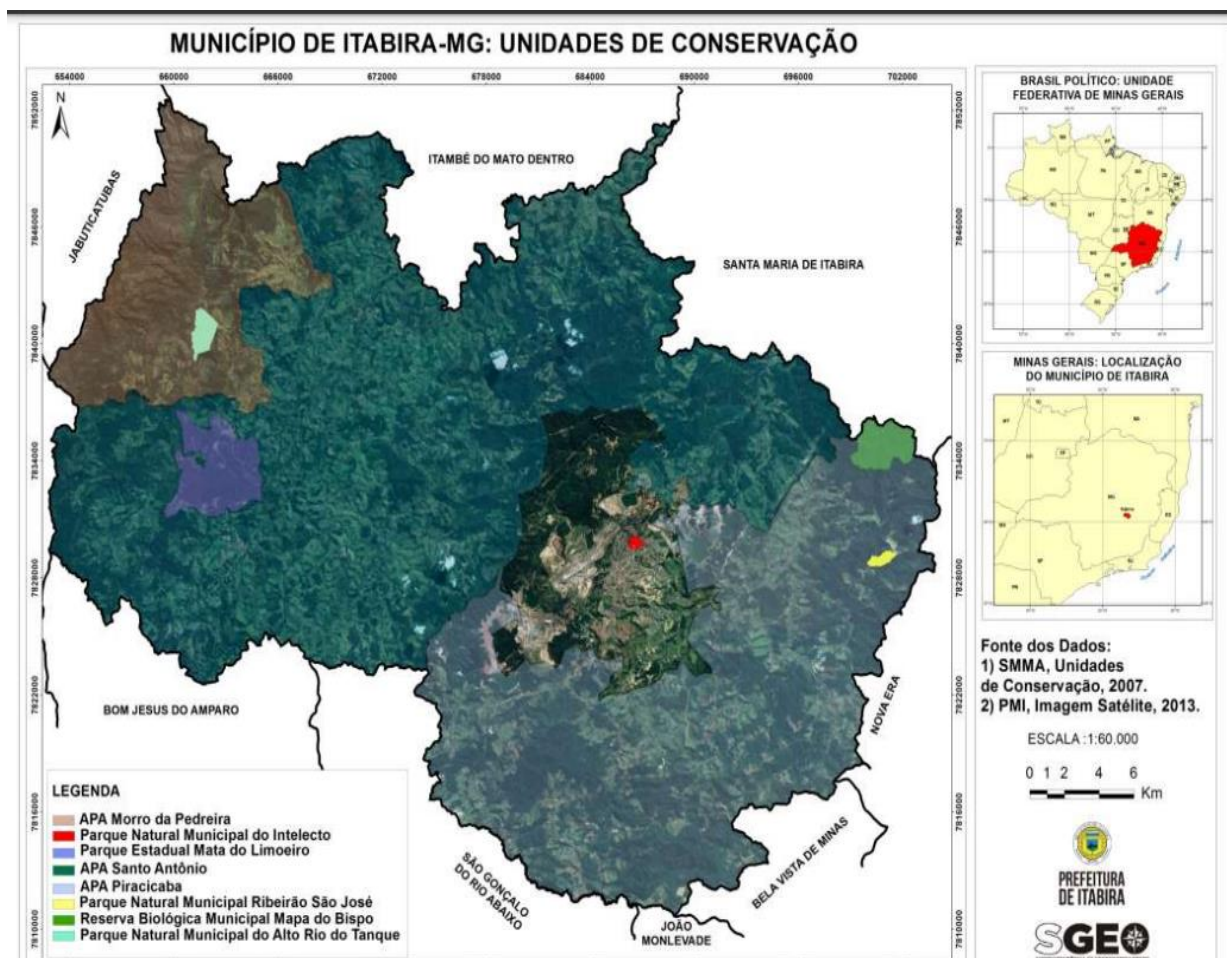
Possui diversos atrativos turísticos, incluindo-se as cachoeiras do Paredão, do Gabriel, do Derrubado, a Lagoa do Limoeiro e o Mirante da Estrada do Campestre, todos localizados dentro dos limites do Parque, bem como na zona de amortecimento, onde se encontram os seguintes pontos de ecoturismo: Cachoeira do Patrocínio, Morro Redondo, Cachoeira Alta, Serra dos Alves, Cachoeira da Boa Vista, dentre outros.

O PEML possibilita a realização de pesquisas científicas e desenvolvimento de atividades de educação ambiental, bem como diversas atividades que envolvam recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, tanto no território da unidade de conservação quanto nas comunidades do entorno.

No entorno do Parque Estadual Mata do Limoeiro encontram-se várias comunidades, dentre elas tem-se: Boa Vista, Bounge, Cabeceira do Tanque, Cachoeira Alta, Campestre, Cedro, Cubango, Duas Pontes, Laranjeiras, Maná, Montes Claros, Morro Redondo, Santa Rosa, São José do Macuco, Serra dos Alves, Serra dos Linhares e Turvo.

Desse modo, a regularização fundiária do Parque e a elaboração deste Plano de Manejo são o resultado das ações imputadas a Vale a título de compensação ambiental, no município de Itabira, em atendimento à Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. Após a conclusão da regularização da situação fundiária do PEML, a titularidade foi e é repassada para o Estado por meio do Instituto Estadual de Florestas - IEF. Cabe destacar que no processo de negociação junto à Superintendência Regional de Regularização Ambiental - SUPRAM Leste de Minas, a Vale também foi responsável pelo cercamento e constituição física de uma portaria para o PEML.

Figura 4 - Localização do Parque Estadual Mata do Limoeiro no município de Itabira



Fonte: http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/reunioes/uploads/CtcWF5PIUzJJ5ANoaM5m7QnuF-x_AR9H.pdf

Em relação às atividades desenvolvidas dentro do PEML/MG tem se que inicialmente as ações ocorreram por meio do Programa “Limoeiro em Ação”. Tal programa é baseado em um conjunto de ações desenvolvidas durante o ano em forma de projetos, que envolve as comunidades limítrofes, turistas, funcionários, universidades e escolas locais.

Por fim, cumpre registrar que a efetivação e o comprometimento dos programas supramencionados geraram a premiação do Parque Estadual Mata do Limoeiro em 2016 no VII Prêmio Hugo Werneck de Sustentabilidade & Amor à Natureza, na categoria de Melhor Exemplo em Educação Ambiental.

5.1 Análise de Documentos e Dados do Parque Estadual Mata do Limoeiro

A metodologia utilizada na presente pesquisa para analisar as políticas públicas ambientais que são efetivadas por meio do Parque Estadual Mata do Limoeiro foi a análise dos documentos e dados fornecidos pelo parque quanto aos seus projetos sociais, e o número e perfil dos visitantes do parque considerando o período de 2014 a 2019.

Nesse sentido, cumpre destacar que as políticas sociais do PEML são realizadas por meio de diversos projetos sociais, os quais podem ser entendidos como planos ou esforços solidários que têm por objetivo a melhoria de um ou mais aspectos de uma sociedade, se dedicando principalmente a iniciativas que potencializam a cidadania e consciência social dos indivíduos, envolvendo-os na construção de um futuro melhor, e sua avaliação desempenha um papel central no esforço de racionalização destes, segundo Cotta (1998).

Quanto à avaliação destes, Cotta (1998) entende que:

(...) ausência de controles e de metodologias de avaliação geralmente leva a um gasto social ineficiente e, conseqüentemente, ao desperdício dos recursos disponíveis. A tendência à expansão dos gastos públicos, especialmente na área social, associada à escassez crônica de recursos fiscais, obriga ao aumento da eficiência na utilização dos recursos disponíveis e da eficácia na consecução dos objetivos pretendidos. E são precisamente estes dois vetores — eficiência e eficácia — que orientam a realização das avaliações (COTTA, 1998, p. 22)

Quanto aos projetos sociais, cumpre destacar ainda que os mesmos são realizados em circunstâncias complexas, dada a multiplicidade de fatores e sujeitos que se relacionam em tais processo com o fim sanar as demandas suscitadas na região. Nesse sentido, Valarelli afirma:

Em se tratando de projetos sociais, lidamos com realidades complexas nas quais muitos fatores e sujeitos intervêm e moldam as relações e processos. Um projeto baseia-se na intenção de atuar nesta complexidade, perseguindo objetivos de mudança numa situação considerada como problema ou necessidade. Com suas atividades, relacionando-se com a ação dos demais sujeitos na sociedade, pretende produzir resultados que, no conjunto, contribuam para modificar aquela situação. Por isso, os resultados de um projeto social nunca são uma certeza, mas um investimento, uma aposta na possibilidade de alcançá-los. Não havendo certezas, é preciso construir meios de verificação que auxiliem a perceber o rumo das mudanças que se consegue produzir. (VALARELLI, [20--], p. 2)

O PEML/MG como uma unidade de conservação visa, por meio de seus projetos sociais uma maior integração com as comunidades do entorno para potencializar as pesquisas científicas, desenvolver atividades de educação ambiental, bem como apresenta atividades que envolvam recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

5.1.1 Sobre os projetos desenvolvidos nos Parque

Conforme os relatórios do Parque Estadual Mata do Limoeiro analisados nessa pesquisa, o Programa Limoeiro em ação em 2014 inicialmente abarcava 21 projetos, já em 2015 realizou 29 projetos e em 2018, 31 projetos foram concluídos. Dentre os vários projetos inseridos no Programa destacaram-se: Volta pela Mata do Limoeiro, EcoFolia, Natal em Comunidades, Formação de Agentes Verdes, Seminário em Gestão e educação Ambiental, Limoeiro mais verde, Limoeiro noturno, Bike Limoeiro, Fogo Zero, Postal Limoeiro.

Com o passar dos anos, quatro projetos ganharam maior expressividade e relevância social para os moradores do entorno e demais visitantes, alçando assim o *status* de projetos macros. São eles o EcoFolia, a Volta da Mata do Limoeiro, a Trilha dos Sentidos e o Natal em Comunidades.

Ademais, ainda dentro do Programa Limoeiro em Ação, há o desenvolvimento de outros 31 projetos e, dentre eles, destacam-se o Cinema no Parque, o Núcleo de Pesquisadores, as Obras e Adequações, o Meu desejo para um Mundo. Estes projetos proporcionam a aproximação dos visitantes, e em especial das comunidades rurais do entorno, com a unidade de conservação por meio de sua participação efetiva nestes.

O Parque Estadual Mata do Limoeiro realiza diversos projetos sociais fixos em sua programação, podendo ter a periodicidade de realização anual, mensal e semanal.

Nos projetos anuais tem-se o EcoFolia, a Volta pela Mata do Limoeiro, o Natal em Comunidades, Limoeiro Noturno, Seminário em Gestão e Educação Ambiental, já nos mensais têm-se as reuniões, cinema/palestras nas comunidades e nos semanais tem-se Bike limoeiro, trilha dos sentidos, salas de visitas na sede.

No tocante à manutenção financeira do PEML/MG, registra-se que todo o custeio financeiro se dá pelos seguintes meios: repasse da Prefeitura de Itabira referente ao ICMS Ecológico do PE Mata do Limoeiro, conforme se verifica no relatório anual; recurso angariados na própria unidade de conservação com as taxas de entrada no parque.

Além dos investimentos realizados pelo Instituto Estadual de Florestas, o repasse retrocitados, os projetos também são financiados contam com o apoio e o patrocínios de outras instituições como o Ministério Público, instituições educacionais, empresas privadas e doações realizadas pelo Coletivo Amigos da Mata do Limoeiro.

Cumprido neste momento dar destaque aos macroprojetos realizados pelos PEML/MG já citados.

5.1.1.1 O EcoFolia

O EcoFolia é um projeto realizado anualmente no período no Carnaval, sendo sua primeira realização no ano de 2015, cujo objetivo é promover uma interação entre os estudantes voluntários participantes e as comunidades no contexto de envolvimento desses com o Parque, por meio de atividades desenvolvidas que proporcionam o fortalecimento da educação ambiental, da preservação e conservação do meio ambiente.

Contando com a participação de vários voluntários, previamente inscritos, e via de regra, são universitários em cursos de graduação, pós-graduações ou mestrados, que dedicam seu carnaval às atividades realizadas na sede do Parque e nas Comunidades do Entorno desde a sexta-feira de carnaval até a terça-feira.

Ademais, o projeto conta com o apoio de diversas entidades privadas e públicas para a sua realização, bem como com os moradores do entorno, autoridades governamentais, isto é, o projeto conta com a atuação de vários agentes sociais de segmentos diversificados.

Quanto às atividades realizadas no projeto, possuem um tema central e são multidisciplinares em cada ano de realização. Elas podem se dar de diversas formas, sendo as principais: palestras, oficinas de reciclagem e artesanato, rodas de conversa, caminhadas noturnas, plantio de mudas, visitas, oficinas, palestras e ainda aplicação de questionários nas comunidades do entorno e dinâmicas diversas.

Figura 5 - Participantes e funcionários Ecofolia 2017



Fonte: Banco de dados Parque Estadual Mata do Limoeiro

Esse projeto tem gerado resultados tão positivos para que o Parque que já teve os seguintes reconhecimentos:

a) Indicação ao Prêmio Hugo Werneck em 2014 na categoria “Melhor Projeto em Mobilização Social”;

b) Vencedor do Prêmio Hugo Werneck em 2016, na categoria “Melhor Projeto em Educação Ambiental”;

c) Apresentação do projeto no I Fórum Internacional de Gestão em Unidade de Conservação, em Brasília/DF;

d) Publicação na Revista do Instituto Ipê da Amazônia como uma das 100 melhores Boas Práticas em Unidades de Conservação do Brasil.

Além disso, o EcoFolia já rendeu ao Parque a publicação de 5 artigos científicos no II Simpósio Interdisciplinar de Ciência Ambiental /USP, 28º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental/ RJ, VI Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social/BH, IV Congresso Nacional de Educação Ambiental /PB, e no VI Encontro Nordestino de Biogeografia /PA.

5.1.1.2 Volta da Mata do Limoeiro

Tendo em vista o incentivo à realização de práticas esportivas, o PEML/MG é um ambiente propício à realização de caminhadas, corridas e ciclismo, haja vista a trilha Limoeiro Bike. Assim, diante desse cenário, vislumbrou-se a viabilidade do projeto Volta da Mata do Limoeiro, que ocorre nessa trilha, e onde se encontram diversas aventuras e alguns obstáculos em seus 8,5 km, dentre eles as travessias em ribeirão e árvores na trilha.

Idealizado para alinhar o esporte o contato com a natureza, o projeto é coordenado pelo Educador Físico Anderson Cerceau, morador e natural de Itabira:

No dia do evento como incentivo a Educação Ambiental e possibilitando um diferencial com outras corridas é realizado o plantio de aproximadamente 100 espécies de mudas nativas em áreas do Parque. Essa ação possibilita também um envolvimento dos participantes com a unidade de conservação provando que o evento é “muito mais que uma simples corrida”. (PEML/MG, p. 2, 2019)

Muito mais do que uma corrida de 8,5 km numa trilha no meio da Mata do Limoeiro, o projeto em voga possui ênfase ambiental. O percurso perpassa os principais atrativos naturais do parque e inclui obstáculos como árvores caídas, travessias em ribeirão e poças d’água. Por meio dele há tanto o incentivo para a prática de esportes ao ar livre quanto a educação ambiental por meio de oficinas de reciclagem, doação e plantio de mudas nativas, visitação às

salas temáticas. Todo o projeto é permeado pela constante conscientização da importância da educação ambiental e como esta reflete em todos os cidadãos, posto que integrantes do meio ambiente.

Registra-se que a Volta da Mata do Limoeiro já reuniu mais de 1.000 participantes nas cinco edições que teve, ganhando assim, um *status* de importância principalmente na região quanto a eventos dessa natureza.

Para que os participantes tenham consciência do seu progresso na corrida, cada quilômetro é sinalizado por placas, bem como em toda a trilha são colocados pontos de apoio para a distribuição de água, monitoramento da direção correta, registros fotográficos e o incentivo para que todos concluam a corrida com alegria e ânimo. Esses pontos de apoio são ocupados pelos funcionários, voluntários, pesquisadores e cooperadores das comunidades do entorno.

Outro ponto de destaque da corrida aqui tratada é que desde a terceira edição da corrida, em 2017, a cada corrida adotou-se uma mascote dentre os animais que compõem a fauna do parque. Sendo mais uma atitude de educação ambiental quanto à fauna da mata local e à necessidade de preservá-la para todos os seres vivos ali presentes, sejam humanos ou animais, ao escolher a mascote, passa-se a informar e debater junto aos participantes sua importância para o equilíbrio ecológico, suas principais ameaças e a importância do Parque como local de vida e sobrevivência da espécie adotada. Em 2017 a mascote escolhida foi o Tatu, em 2018 o canário e em 2019 a onça pintada.

Figura 6 - Voluntários da 5ª Volta do Limoeiro de 2019



Fonte: Banco de dados Parque Estadual Mata do Limoeiro

Mas não só os participantes são beneficiados por toda esta mobilização, posto que enquanto os pais participam da corrida, são desenvolvidas diversas atividades de educação ambiental para as crianças que ficam na sede do parque nas salas temáticas do Parque. Ao final da corrida, todos os participantes ganham medalhas por concluírem o percurso, e são premiados os cinco primeiros colocados na classificação geral, nas categorias Masculino e Feminino, com troféus e medalhas para os cinco primeiros colocados nas diferentes faixas etárias.

5.1.1.3 Trilha dos Sentidos

Criada em 2016, a Trilha dos Sentidos foi criada no PEML/MG dentro das atividades de comemoração ao aniversário da Unidade de Conservação, foi um projeto que veio e ganhou grande destaque. Isso porque a Trilha dos Sentidos tem por objetivo dar aos seus participantes uma nova experiência de conexão com o meio ambiente por meio dos cinco sentidos, e em especial o tato, paladar e audição.

A trilha proporciona um encontro com a natureza de forma intimista, trabalhando o imaginário dos participantes. Após a experiência há um momento coletivo de debate e reflexões sobre as responsabilidades de cada um e as consequências das ações em relação à preservação ambiental (PEML/MG, p. 2 2018).

Essa trilha tem por fundamento a educação ambiental por meio de questões simples que passam despercebidas no cotidiano imediatista atual, bem como a filosofia de uma nova cultura comportamental que busca o compromisso das pessoas com o presente e com o futuro do meio ambiente (PEML/MG, p. 3, 2018).

Figura 7 - Trilha dos Sentidos



Fonte: Banco de dados Parque Estadual Mata do Limoeiro

O projeto **“Trilha dos Sentidos”** busca promover em seus participantes a construção e/ou fortalecimento de novas posturas críticas, bem como a provocação de transformação de hábitos perante ao meio ambiente e responsabilização coletiva e individual por estes.

A trilha dos sentidos é uma forma de despertar as sensações e sensibilizar sobre a importância do olfato, do paladar, da audição, do equilíbrio e das várias formas de tato. Com os olhos vendados e pés descalços, a pessoa entra na trilha guiada por uma corda, e descobre um mundo novo, repleto de sensações e emoções novas. Redescobre a natureza no seu sentido mais amplo, toca objetos e plantas, experimenta sabores, ouve sons com muito mais intensidade, sente e reconhece cheiros que muitas vezes passam despercebidos. Quem passa pela trilha e consegue sentir essas sensações pode ter certeza que é um ser humano completo, mesmo privado de um dos sentidos. Aquele que é pleno tem a capacidade de se adaptar e enfrentar situações adversas, e viver intensamente sob qualquer circunstância. (PEML/MG, 2018, p. 4)

Os idealizadores dessa atividade ambiental acreditam que a pessoa que passa por essa experiência permite-se o despertar de uma nova concepção do mundo ao seu redor, de si e de sua integração com a natureza, e só assim poderá desenvolver a sensibilidade e capacidade de

cuidar de si, dos outros e do meio ambiente (PEML/MG, 2018, p.4).

O Projeto “Trilha dos Sentidos” vem sendo tema de pesquisa de universidades que querem entender a aplicabilidade e a forma simples, mas que emociona, sensibiliza e cativa visitantes, além de cumprir um dos objetivos de criação do *Parque Estadual Mata do Limoeiro*, levando seus praticantes a entenderem a importância das relações com o meio ambiente. A trilha dos Sentidos desperta a quem a vivencia uma consciência do mundo, da natureza, do meio ambiente. (PEML/MG, 2018, p. 4)

Composta por um percurso de 200 metros, a trilha trabalha com o imaginário dos participantes, posto que o trajeto é realizado de olhos vendados e pés descalços, durante o qual as pessoas são guiadas por meio de uma corda fixa e pelas orientações dos monitores do parque. Assim, são aguçados o tato, o olfato, o paladar e audição, já que os recursos naturais como a água, os sons dos animais, o cheiro das árvores, flores e ervas são tidos como pontos de paradas e reflexão. Essa experiência visa trazer à tona memórias afetivas, traumas, reflexões profundas sobre si e outros. Sobre a estratégia de eliminar temporariamente a visão dos participantes, explica os idealizadores:

A estratégia de eliminar temporariamente a visão dos participantes (utilizando uma venda) foi a forma encontrada para colocar o sujeito e o coletivo em situação de estranhamento, de desconhecimento e de despertar os demais sentidos que estão via de regra adormecidos, anestesiados. Ao finalizarem a passagem na trilha, os participantes elaboraram narrativas sobre as sensações experimentadas e reflexões despertadas. O principal intuito é de estimular a percepção e articulação de si mesmo, os outros e a natureza.

O ser humano, com todas as suas complexidades, tende a ser muito visual. Ao enxergar algo que agregado à visão, sente atraído, seduzido, passa a desejar. Por outro lado, se algo não lhe agrada à visão, desperta sensações desagradáveis e normalmente é delegado ao segundo plano, ou é desprezado. Somos assim, somos perfeitos e cheios de defeitos, somos humanos. Possuímos os cinco sentidos especiais além de outros mais generalistas, e para sermos completos, plenos, precisamos estabelecer um equilíbrio entre ambos. Ao privarmos-nos da visão, os demais sentidos vêm à tona, já que a visão limita, sobressai-se sobre os demais sentidos inibidos ou diminuindo seus efeitos. (PEML/MG, 2018, p. 6)

Ao final da trilha os participantes têm a oportunidade de externar em uma roda de conversa suas reflexões sobre a experiência vivida na “Trilha dos Sentidos”, e nesta oportunidade ainda são provocados quanto à aplicabilidade daquela vivência em diversas áreas de suas vidas, e como momentos tão importantes são esquecidos no decorrer do dia a dia, evidenciando-se a percepção ambiental referente aos modos de ser e estar, seja na cidade ou no campo.

5.1.1.4 Natal em Comunidades

Com o intuito de levar um ambiente de celebração da união, fraternidade e total integração com a natureza, foi criado em 2013 o projeto Natal em Comunidades, no qual as crianças das comunidades do entorno do PEML/MG participam de uma grande festa com diversas atividades lúdicas de educação ambiental na sede do parque.

Idealizado pela Associação de Moradores local, o Natal em Comunidades é um evento anual que comunga a participação dos colaboradores do Parque, voluntários, pesquisadores, representantes das comunidades do entorno e instituições de diversos segmentos com o fim de alcançar o maior número de pessoas das comunidades, tanto em aspectos ambientais quanto sociais.

A cada ano são selecionadas várias das comunidades do entorno, que são recebidas na sede do parque para momentos de união destas, de suas crianças como uma unidade no sistema ambiental vivido.

O Natal em Comunidades conta com atividades como oficinas, teatros, brincadeiras, apresentação de corais, pinturas, visitação às salas temáticas, rodas de conversas, além da entrega de presentes às crianças pelo Papai Noel.

A cada ano o projeto tem alçado um patamar de importância e destaque na relação Parque e Comunidades do entorno para fins de conscientização ambiental, bem como de “união entre as famílias, dos seus parceiros, reforçando a ideia de um Parque de todos e da proteção e preservação de um bem comum e de grande importância como identidade local” (PEML/MG, 2018, p. 2).

Esse evento ainda apresenta a possibilidade de demonstrar para as comunidades alvo os objetivos que levaram à constituição da unidade de conservação naquele local, que vai além da proteção e conservação da fauna e flora da mata nativa ali existente. Nesse sentido:

O Parque além da proteção da fauna e flora deve ser entendido como um tesouro da comunidade e essa visão só é possível a partir do momento que a comunidade se insere nele, se vê como parte dele e tem voz e vez em suas ações e por fim compreendendo os objetivos que levaram a sua criação. (PEML/MG, 2018, p. 2-3)

Assim, verifica-se que o Natal em Comunidades vai além de uma ação social, sendo um importante instrumento efetivo da política pública ambiental na região de Ipoema, bem como da participação ativa das comunidades nesta.

Analisando os programas macros aqui relatados, considerando também que a pesquisadora já atuou nestes como pesquisadora voluntária, sendo uma testemunha ocular dos acontecimentos, avalia-se que os mesmos a cada ano que se passa ganham mais relevância social para a população local, vez que a adesão das comunidades do entorno é crescente, bem

como evidenciam a mudança da mentalidade que é necessária a constante integração dos seres humanos com o meio ambiente a fim de preservá-los e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Figura 8 - Natal em Comunidades 2019



Fonte: Banco de dados Parque Estadual Mata do Limoeiro

5.1.2 Quanto aos números e perfis dos visitantes do Parque

No que tange à visitação, segundo revista eletrônica da ICMBio publicada em fevereiro de 2019 as Unidades de Conservação apresentaram um aumento na visitação de 6,15%, em 2018, com um total de 12,4 milhões de visitas. Em 2017, foram 10,7 milhões de visitas. Nesse sentido:

Para o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Adalberto Eberhard, o aumento das visitas é decorrente do maior interesse das pessoas pelo meio ambiente e por experiências na natureza, mas o trabalho de estruturação das unidades faz toda diferença. (ICMBIO, 2019, p. 3)

Ademais, podemos considerar que os motivos para o aumento das visitas podem ser relacionados à estrutura ofertada pelo Parque, aos projetos sociais ali desenvolvidos, o incentivo à educação ambiental, bem como às experiências vivenciadas na natureza.

No tocante à visitação cumpre registrar que foi considerado o registro de visita de turistas, moradores do entorno, instituições de ensino, voluntários em projeto, participantes na Volta pela Mata do Limoeiro, participantes de reuniões do Instituto Estadual de Florestas

(IEF), e em reuniões com a gerência, pesquisadores e convidados, conforme tabelas de perfil dos visitantes no PEML, abaixo apresentada:

Figura 9 - Perfil dos visitantes 1: porcentagem média nos últimos anos



Fonte: Elaboração própria

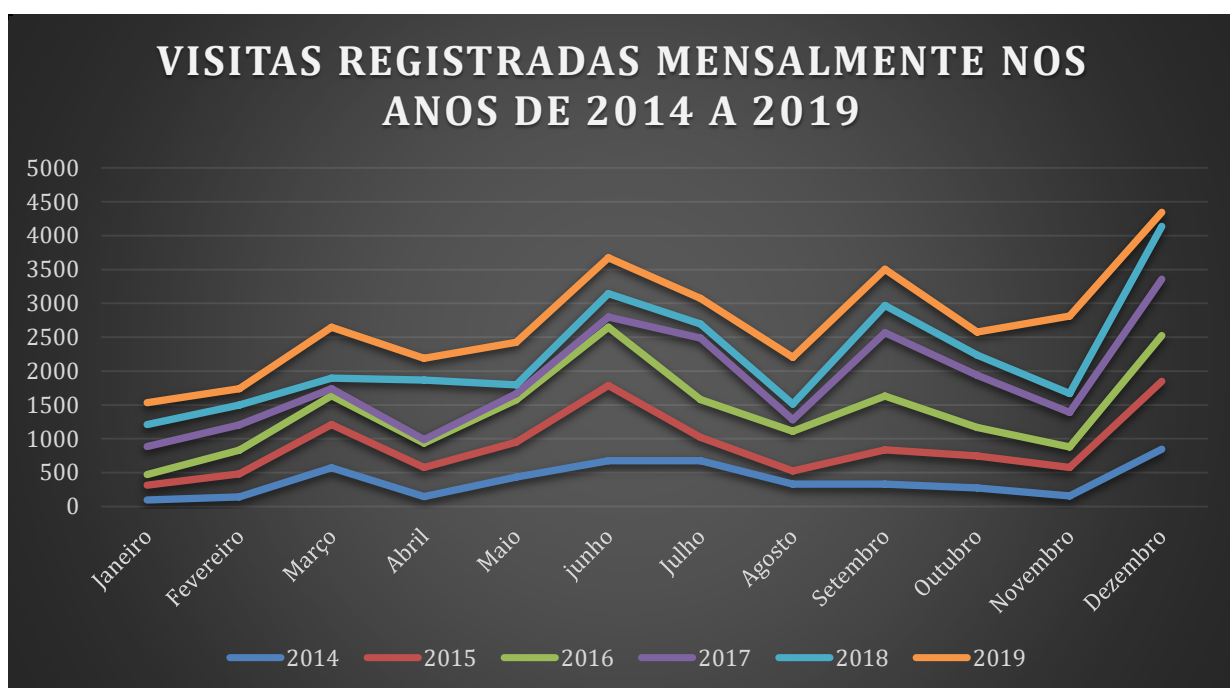
Figura 10 - Perfil dos visitantes 2: números médios nos últimos anos



Fonte: Elaboração própria

De forma panorâmica, verifica-se que em 2014 teve-se o geral de 4.676 visitas e participações nos projetos sociais realizados no parque, em 2015 tiveram 6.191 visitantes registrados, em 2016 foram apuradas 6.120 visitas, em 2017, 5.311, em 2018, 4.329 e em 2019 o Parque foi visitado por 6.087 pessoas, conforme tabela demonstrativa abaixo:

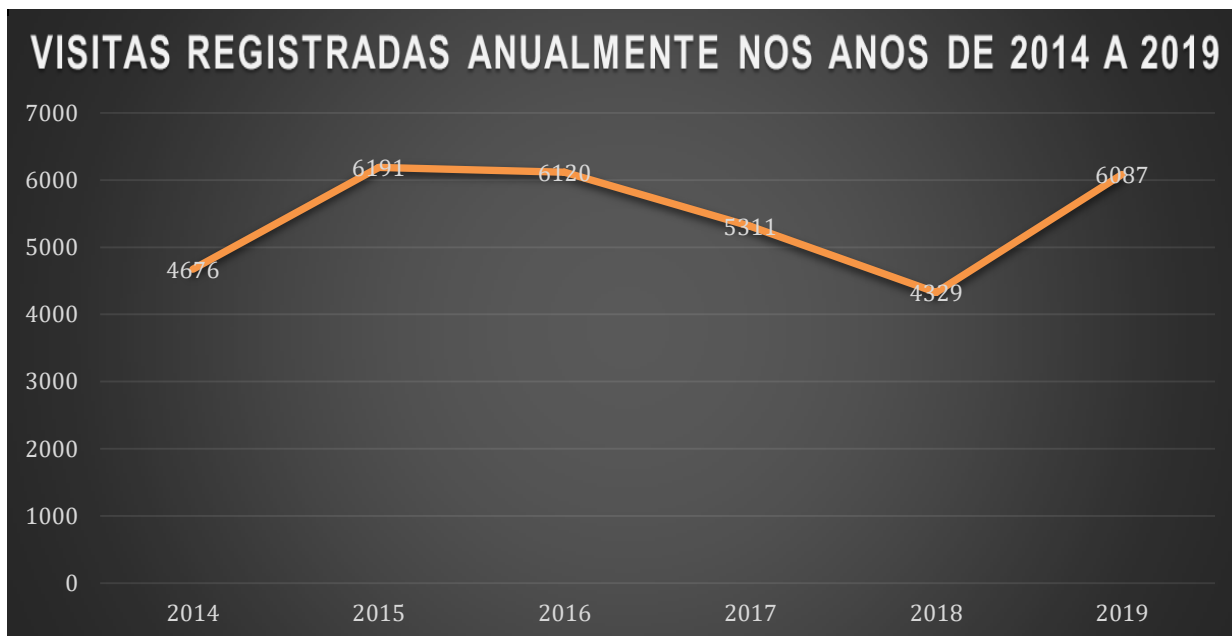
Figura 11 - Visitações registradas mensalmente nos anos de 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria

Sendo os referidos números apontados anualmente:

Figura 12 - Visitações registradas anualmente nos anos de 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria.

Dos referidos números extrai-se que nos meses em que ocorrem os projetos anuais há uma elevação do número de visitas, como por exemplo nos meses março dos anos de 2015 e 2016 ocorreu o EcoFolia, em julho de 2017 aconteceu a 3ª Volta pela Mata do Limoeiro, em abril de 2018 ocorreu a 4ª Volta pela Mata do Limoeiro, em dezembro de 2018 aconteceu o Natal em Comunidades e em março de 2019 foi realizado o EcoFolia e em novembro de 2019 foi realizado no Natal em Comunidades.

É necessário esclarecer que na apuração das visitas considerou-se a frequência das pessoas que visitaram o parque, independente do perfil do visitante. Assim, apura-se que uma curva crescente no número de visitas de 2014 a 2015, uma certa estabilidade até 2016. Contudo, em 2017 e 2018 vemos um decréscimo na curva geral, posto que em 2018 temos o menor número anual de visita com 4.329 registros, e em 2019 o número de visitas volta a crescer.

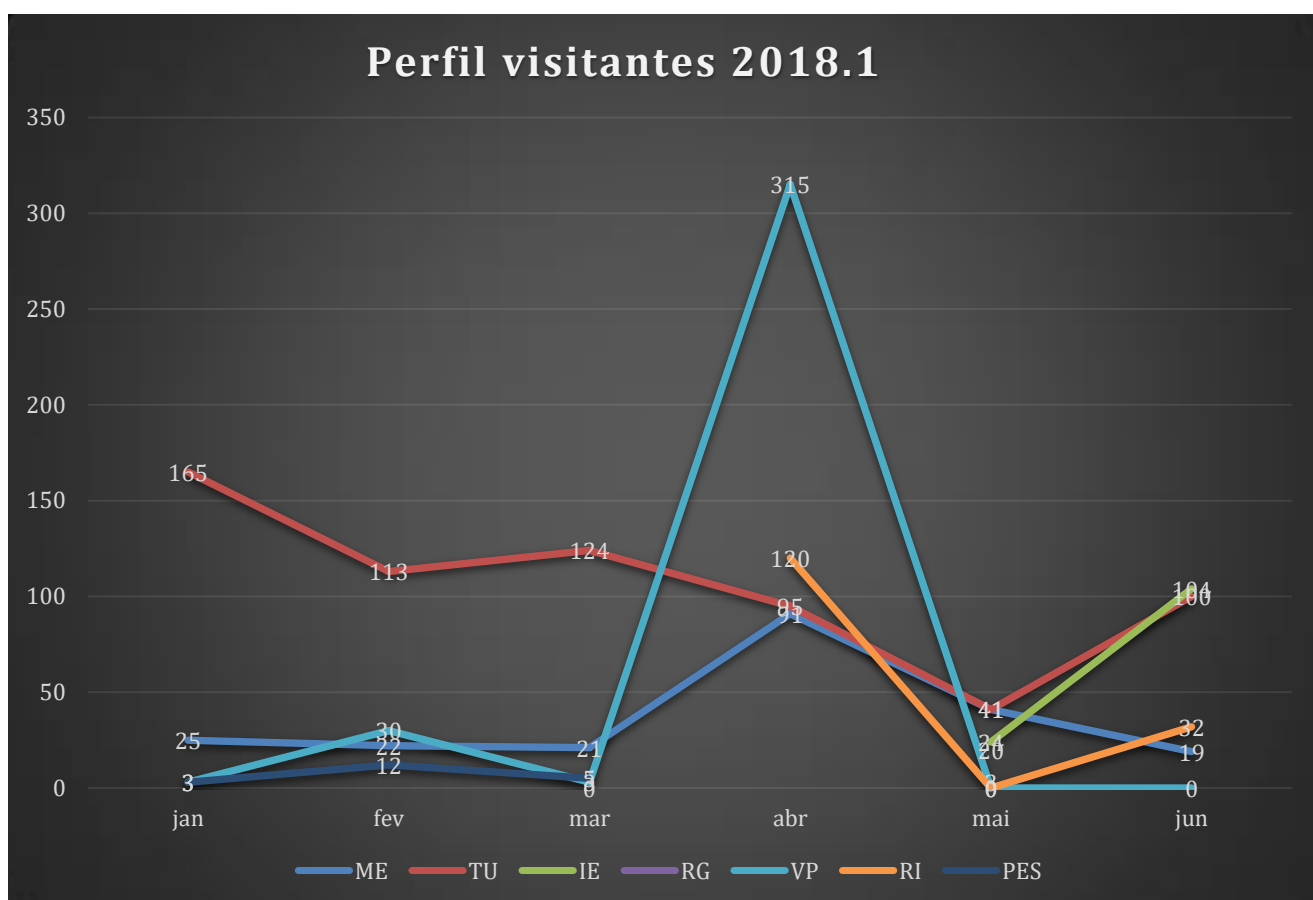
Partindo da apuração geral de visitantes supramencionados, pode-se identificar os seguintes perfis: moradores do entorno (ME), turistas (TU), Instituições de Ensino (IE), Reunião com a gerência (RG), Reunião com o IEF (RI), Voluntários de Projetos (VP), Pesquisadores e Convidados (PES).

Aqui, cumpre destacar a performance das comunidades do entorno, beneficiárias diretas das políticas públicas desenvolvidas pelo PEML. Para tanto, por amostragem dessa performance, verificou-se o número de visitantes que se enquadram no perfil de moradores do entorno nos períodos de 2018.1 e 2019.1.

Nesse sentido, verificou-se que em 2018.1 o número de pessoas visitantes que são das comunidades do entorno é de 376 pessoas, sendo o segundo maior perfil referente ao período, ficando abaixo somente dos turistas que alcançaram o número de 1.032 pessoas.

Discriminando essas visitas mês a mês identifica-se que o mês de abril teve o maior número de visitantes, 621, sendo estes de perfil em sua maioria participantes da Volta da Mata do Limoeiro (315) e participantes da reunião com o IEF (120), moradores do entorno (91), conforme se demonstra no gráfico abaixo, sendo o referido mês àquele em que a frequência dos moradores do entorno se mostra mais acentuada.

Figura 13 - Perfil do visitante de 2018.1: apuração mensal



Fonte: Elaboração própria.

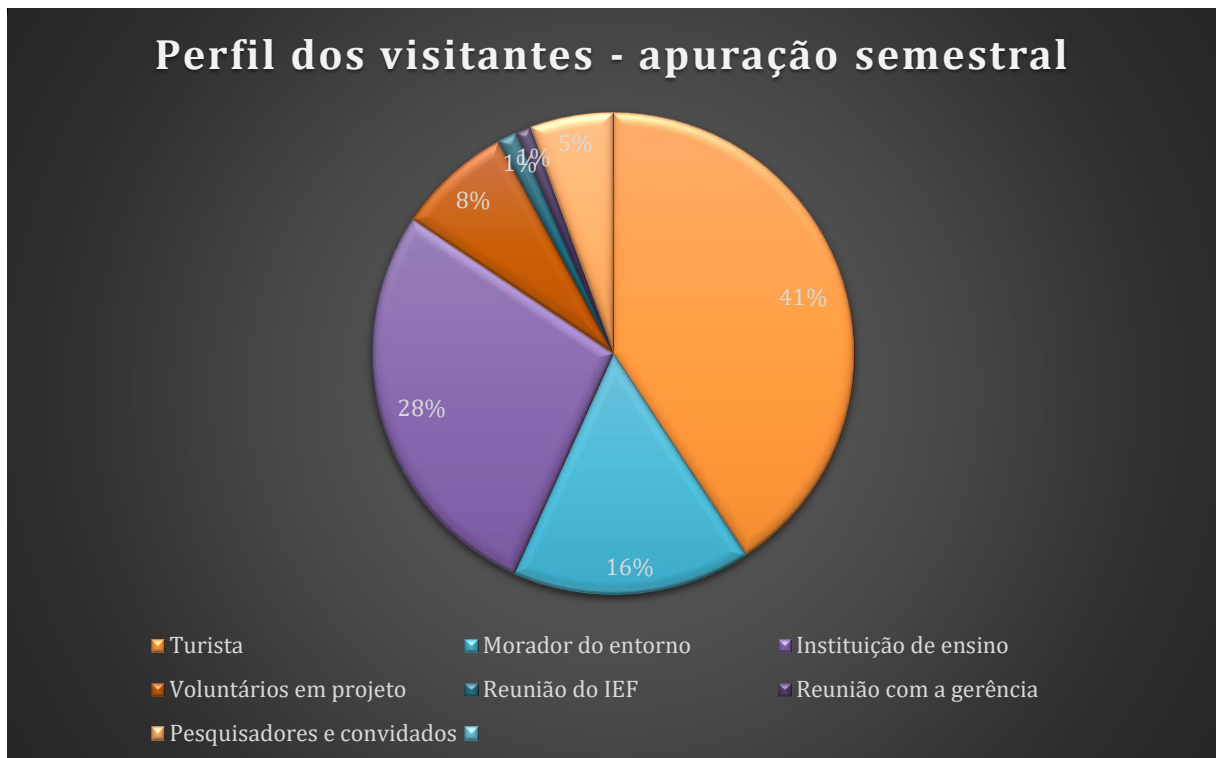
Figura 14 - Perfil do visitante de 2018.1: apuração semestral



Fonte: Elaboração própria.

Agora analisando o mesmo período no ano de 2019, tem-se os seguintes dados:

Figura 15 - Perfil do visitante de 2019.1: apuração semestral



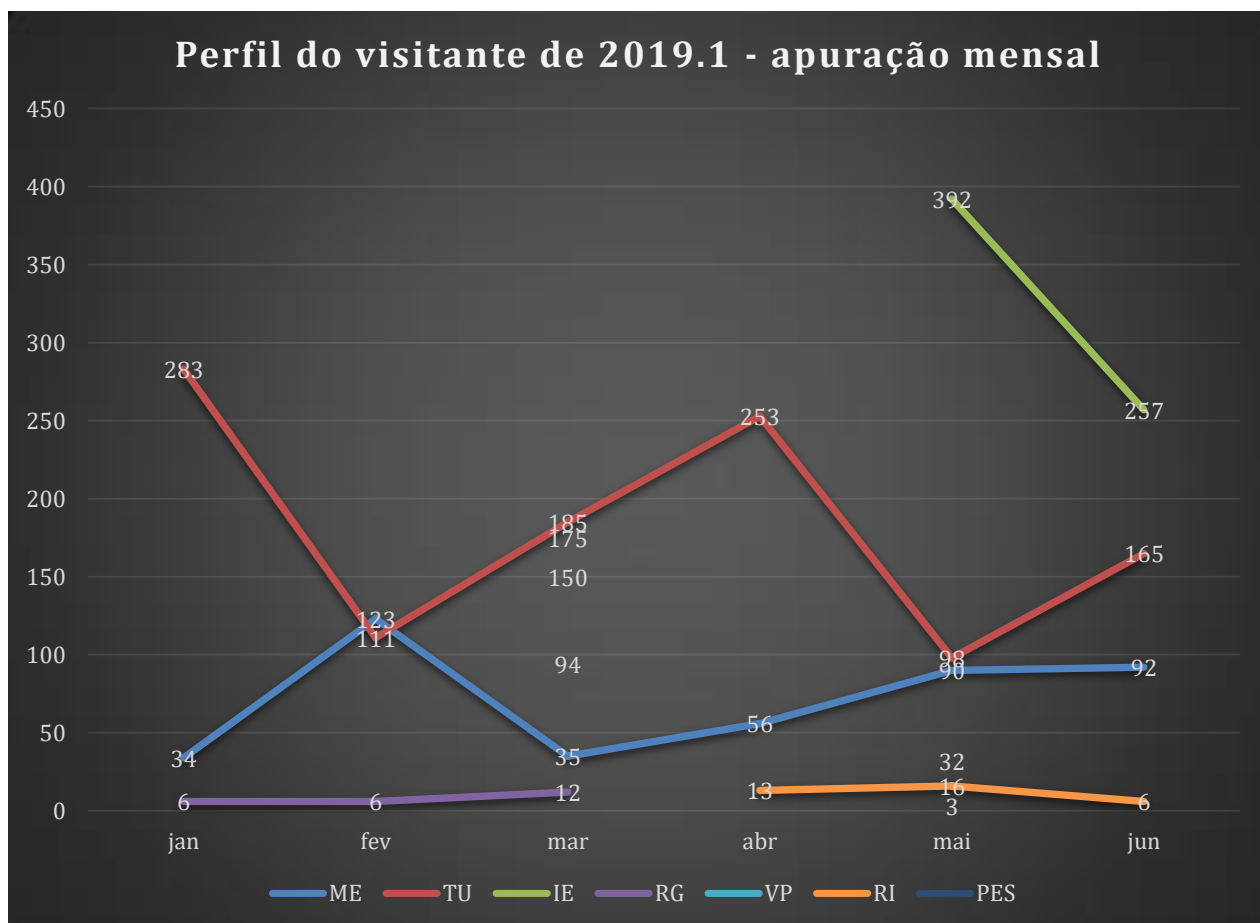
Fonte: Elaboração própria

Daí se extrai que o perfil de moradores do entorno é representado por 430 pessoas, sendo o terceiro maior perfil referente ao período, ficando abaixo somente dos turistas e das instituições de ensino, que podem ou não ser das comunidades do entorno, as quais alcançaram os números de 1.095 e 743 pessoas, respectivamente.

Ademais, discriminando essas visitas mês a mês identifica-se que no mês de março teve o maior número de visitantes, 651, sendo estes de perfil em sua maioria de turistas (185), e voluntários em projetos (175) e pesquisadores (144) e, conforme se demonstra a seguir.

Registra-se ainda quanto a frequência dos moradores do entorno que foi maior no mês de fevereiro com 123 visitas, superior ainda aos visitantes turistas daquele mês.

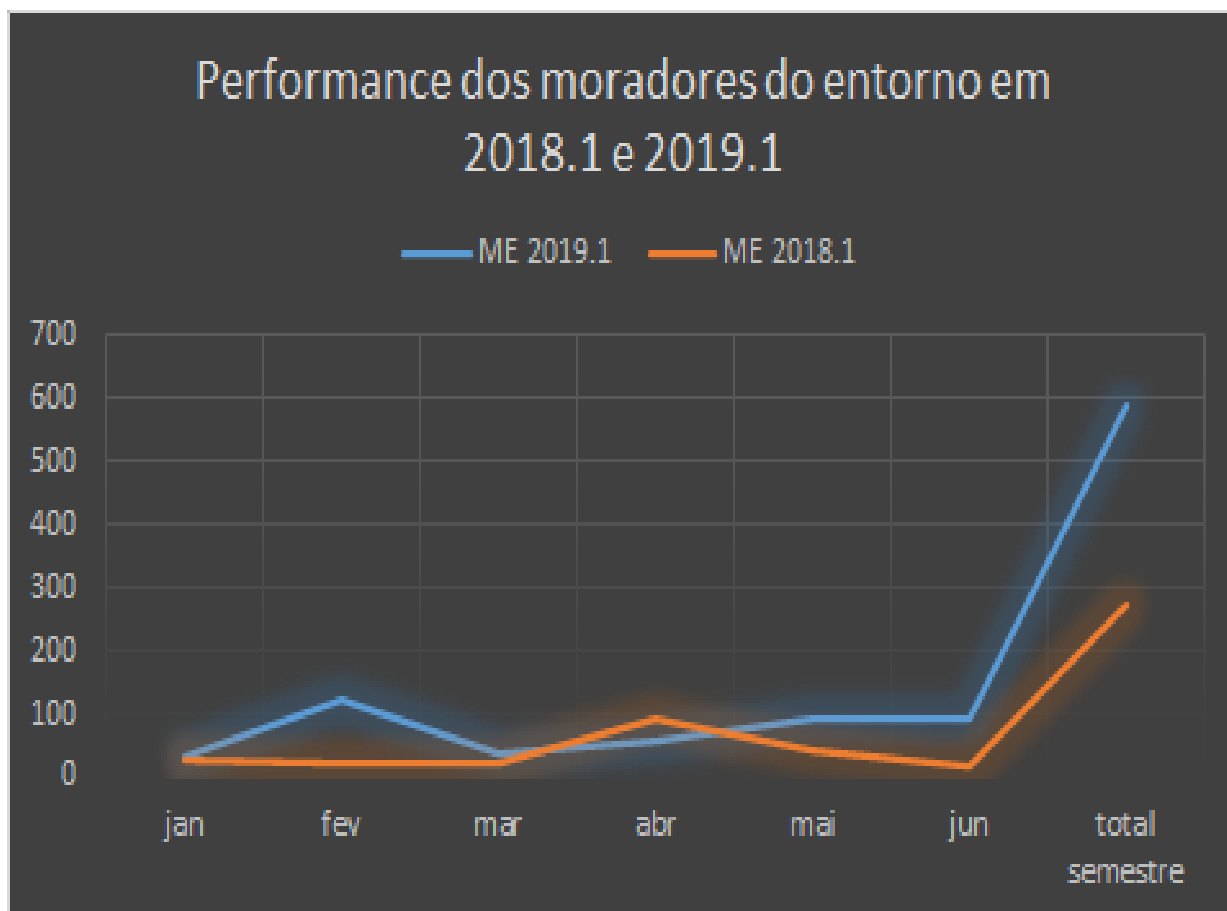
Figura 16 - Perfil do visitante de 2019.1: apuração mensal



Fonte: Elaboração própria

Comparando os períodos analisados, percebe-se a frequência dos moradores foi bem diferente nos dois semestres.

Figura 17 - Frequência dos moradores do entorno em 2018.1 e 2019.1



Fonte: Elaboração própria

A partir das figuras anteriores pode-se perceber que no primeiro semestre de 2019 houve um crescimento de visitantes moradores do entorno até fevereiro, que alcançou seu maior pico com 123 pessoas. Pondera-se ainda que em março houve um decréscimo, no entanto, a visitação ainda foi maior que o mesmo período do ano anterior.

Verifica-se ainda que apesar da constância até março de 2018, a frequência das comunidades do entorno apresentou uma elevação atingindo seu pico em abril, para posterior decréscimo até junho, enquanto em 2019 a partir de março há um crescimento e uma estabilização ao fim do semestre.

Diante dos números apresentados, pode-se concluir que à medida que as políticas públicas se tornaram mais conhecidas e efetivas nas comunidades do entorno, pesquisadores, voluntários, instituições de ensino, voluntários e outros, o número de visitação do parque se tornou crescente dentre o período de 2014 a 2019.

5.1.3 Sobre os voluntários, pesquisadores e convidados

Não obstante os pontos já tratados acima, é fundamental realizar uma análise também dos voluntários dos projetos, pesquisadores e convidados envolvidos nas atividades desenvolvidas pelo PEML.

Diferentemente dos moradores do entorno, que são o público focal das políticas públicas ambientais realizadas pela unidade de conservação local, os voluntários, pesquisadores e convidados são aquelas pessoas que juntamente com os colaboradores do parque e sua gestão permitem que vários dos projetos ganhem força para que sejam desenvolvidos e concretizados. Sendo estes beneficiários indiretos das políticas públicas ambientais ali realizadas.

Os voluntários são recrutados por meio de processos seletivos realizados via editais no site da IEF. Editais que são amplamente divulgados nas redes sociais do Parque e daqueles que já são voluntários no parque.

De modo que por meio destes pode-se observar que as políticas públicas realizadas pelo Parque têm tido um potencial de alcance muito mais abrangente que a região em que se encontra localizado.

Isso porque, conforme demonstrado nos gráficos do item anterior, os voluntários dos projetos, pesquisadores e convidados comportam em 12% da média de visitantes anuais da unidade de conservação em estudo, o que representa a média de 807 pessoas envolvidas em tais atividades, e conforme informações trazidas nos relatórios elaborados pela gestão do Parque uma considerável parcela destas pessoas não são moradores de Ipoema ou Itabira, sendo moradores de diversos locais do Estado e do país.

Destaca-se que o perfil dos voluntários e pesquisadores têm se tornado cada vez mais diversificados no que tange a cursos de formação, cidades de origem, idades, profissões e outros.

Essa diversidade fica cada vez mais clara ao se analisar os relatórios do Projeto Anual EcoFolia, que identifica várias pessoas com formação em Engenharia Ambiental, Engenharia Mecânica, Engenharia Elétrica, Engenharia de Produção, Ciências Biológicas, Administração, Direito, Ciências Sociais, Ciências Contábeis, Biblioteconomia, Nutrição, Antropologia e outros.

Moradores de localidades diversas provém de municípios como Ipoema, Itabira, Belo Horizonte, João Monlevade, São Paulo, Contagem, Betim, São Luís, Divinópolis, Lavras,

Santa Bárbara, Viçosa e outros, bem como de estados como Paraná, Maranhão, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro.

Importante que pelos dados apresentados pelo Parque, em especial os questionários realizados pelos participantes dos EcoFolias, posteriormente ao acontecimento destes, o motivo de tamanha adesão de voluntários de lugares tão distintos. Um dos motivos apresentados é a forma como os voluntários percebem essas políticas públicas realizadas pelo parque enquanto formação humana social e profissional.

Posteriormente à realização de cada EcoFolia, conforme já visto, o Parque faz uma pesquisa com os participantes por meio de questionários semiestruturados para a melhor compreensão dos pontos fortes e fracos do evento, bem como buscando sugestões para melhorias e entender como o projeto foi recepcionado pelas partes. Como já foi ressaltado em seção específica, o EcoFolia é realizado no Carnaval e conta com diversas atividades temáticas e multidisciplinares que são em sua maioria direcionadas a interação dos ecofoliões com as comunidades do entorno.

Nos resultados apresentados pelas pesquisas realizadas com os voluntários, dentre as várias atividades realizadas, as mais elogiadas foram aquelas que ocorreram junto às comunidades do entorno do Parque, nos quais seus moradores eram o público ou os palestrantes convidados.

Após estas destacou-se as atividades que permitiram a sensibilização dos participantes com os problemas enfrentados pelo Parque como caça e queimadas, por exemplo. Deste modo, os ecofoliões tiveram a oportunidade de se tornarem agentes sociais ativos para uma maior contribuição socioambiental com ideais e valores reforçados quanto à educação ambiental. Assim, percebe-se que a missão e os valores praticados no PEML/MG são fidelizados nos discursos dos voluntários entrevistados.

Vejamos alguns depoimentos (a identificação dos depoentes foi omitida) que comprovam o reconhecimento da relevância dos projetos do parque quanto uma função social de transformação de consciência ambiental:

“O projeto tem importâncias múltiplas em suas funcionalidades: promove o crescimento aos integrantes, com um desenvolvimento claramente visível a educação ambiental”;

“tem uma função socioambiental gigantesca, com impacto positivo imensurável, indo além dos limites do parque”;

“promove o fortalecimento da consciência ambiental dos envolvidos”;

principalmente com o meio ambiente e seus agentes. Todas as palavras apresentam uma conotação afetiva positiva, e por meio de seus depoimentos verifica-se que muitas não estão relacionadas somente a atividades praticadas, mas também com as vivências inter-relacionais experimentadas.

Verifica-se ainda que a maioria dos depoimentos analisados dos participantes se fundam em elementos de sensibilização ambiental e a importância da educação ambiental. Seguem alguns depoimentos que demonstram isso:

“Participar do projeto me proporcionou vivenciar experiências incríveis, entrar em conexão com a natureza e com pessoas maravilhosas.”

“A convivência entre pessoas de diferentes áreas de formação acadêmica, cidades, costumes e idades enriquece o projeto, pois as características se somam em prol de objetivos em comum. É maravilhoso ver junto tanta gente empenhada em fazer o bem, em cuidar do meio ambiente e ser multiplicador de boas ações.”

“A relação interpessoal com todos é simplesmente a cereja do bolo. Temos a certeza da amizade sincera, da ajuda e cooperação mútua e de como em tão pouco tempo o que mais importa é o outro que está ali conosco nos 5 dias seguidos. Mesmo que cada um more em cidades ou Estados diferentes, não importa, a amizade prevalece. E sabemos que a distância existe apenas geograficamente, porque sim, o outro está ali quando um de nós precisarmos.”

“O tempo inteiro é de grande aprendizado tanto na questão acadêmica quanto nas questões interpessoais, os temas abordados e atividades desenvolvidas a cada dia nos mostra uma nova visão para o dia a dia, é fantástico fazer parte e saber de que alguma forma você contribui ao longo do projeto.” (PEML/MG, 2019, p.40-50)

Outro elemento que ganha destaque quando se trata da fidelização dos voluntários e pesquisadores do PEML/MG é a observância do comprometimento e engajamento da equipe que trabalha no projeto.

O comprometimento da equipe do Parque tem o reconhecimento unânime dentre os respondentes, posto que é visível o amor e dedicação para a realização dos projetos sociais. Destaca-se que muitos dos ecofoliões agradecem especificamente aos colaboradores ante aos cuidados com cada participante, posto que alguns destes por morarem em outros estados do país tiveram uma demanda maior na locomoção e outros que passaram por problemas pessoais e os profissionais do PEML/MG tiveram uma postura sensível e atenciosa com cada demanda apresentada.

Analisando assim os depoimentos e questionários respondidos pelos voluntários do EcoFolia realizado em 2019, percebe-se que o projeto foi muito relevante para a formação acadêmica, profissional e pessoal dos sujeitos socioambientalmente conscientes. E este ainda

possibilitou uma forte interação interpessoal o que contribui e muito para a consciência ambiental coletiva.

A mudança de perspectivas dos voluntários ao participar dos projetos do PEML/MG demonstra que estes são afetados diretamente pelas políticas públicas realizadas por este ao desenvolvê-los como agentes ecológicos, mas conscientes e socialmente responsáveis, ainda que não sejam o público-alvo direto de tais projetos, mas sim as comunidades do entorno.

6 O PARQUE ESTADUAL MATA DO LIMOEIRO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, recepcionada pela Constituição de 1988, versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, bem como sobre os seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

A Política Nacional do Meio Ambiente, além daqueles princípios estabelecidos na Constituição vigente, observa ainda os princípios estabelecidos no artigo 2º, *in verbis*:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Para dar o devido cumprimento aos princípios supramencionados, a Política Nacional de Meio Ambiente estabelece seus objetivos no artigo 4ª. Vejamos:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (Vide decreto nº 5.975, de 2006)

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Diante dos princípios e objetivos estabelecidos nos PNMA, criou-se vários instrumentos de se efetivar a política ambiental:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental; (Regulamento)

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

~~VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;~~

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Chama-se atenção para o instrumento estabelecido no inciso VI, que visa a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas. E é por meio do instrumento acima que se permitiu a criação do Sistema de Unidades de Conservação, conforme amplamente exposto em capítulo próprio.

A partir daqui podemos entender que o Parque Estadual Mata do Limoeiro se caracteriza como uma política pública ambiental.

Em que pese, o PEML se uma política pública por excelência, analisando os projetos implementados por este junto a sociedade, verifica-se que o parque atende aos princípios constantes nos incisos IV, VI, VIII e X do PNMA, isto é, a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas, o incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, a recuperação de áreas degradadas e a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Quanto aos objetivos estabelecidos no PNMA, em relação ao parque em questão, tem que é cumprido aquele disposto no inciso II, posto que prevê a à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. O que se observa principalmente pela movimentação social realizada pelo distrito de Ipoema para a preservação da Mata do Limoeiro quando da ameaça de desmatamento.

No tocante ao ciclo das políticas públicas, o Parque em estudo se enquadra da seguinte forma:

- a) Agenda - relevância da garantia constitucional ao meio ambiente equilibrado e no PNMA, devendo ainda se considerar ainda a luta social do povo de Ipoema, o que ganhou atenção do poder político estadual e municipal;
- b) Alternativas – a cominação de crimes ambientais para se evitar o desmatamento, os incêndios criminosos e a caça ilegal, a criação de uma unidade de conservação para a preservação da mata local, bem como para a realização de ações junto as comunidades do entorno com fim de promover educação ambiental e pesquisas;

- c) Decisão – além dos crimes ambientais já previstos em leis federais, criou-se o Parque Estadual Mata do Limoeiro, decisão esta tomada a partir do modelo incremental, o que vislumbra principalmente em relação aos projetos nele desenvolvidos;
- d) Implementação – Por meio do Decreto – Lei e do plano de manejo se oficializa e concretiza a criação do PEML, bem como há a delimitação seu território e ainda se promove a nomeação dos gestores;
- e) Avaliação – avalia-se o parque por meio dos relatórios produzidos pelo parque, além das vistorias realizadas pelo IEF, das pesquisas de satisfação e dos indicadores para a análise dos resultados produzidos no PEML.
- f) Consequência – tendo em vista que o PEML se apresenta como uma política pública ambiental eficiente e eficaz na preservação e conservação do meio ambiente equilibrado, garantido a todos constitucionalmente, e que por meio dele as comunidades do entorno têm tido acesso a políticas de educação ambientais, verifica-se a viabilidade a permanência e continuidade da referida política pública.

Assim, por tudo o que foi demonstrado nos capítulos acima, verifica-se que a Unidade de Criação é uma política pública ambiental necessária e útil para atender aos diversos tratados dos quais o Brasil é signatário para a promoção da preservação e conservação de um meio ambiente equilibrado para as gerações presentes e futuras.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas implementadas pelo Estado possibilitam minimizar a pobreza e a desigualdade social, dando acessibilidade à sociedade aos direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para a melhor compreensão das políticas públicas passou-se pelo racional destas ações governamentais que é conhecido como Ciclo das Políticas Públicas, o que possibilita a organização e interpretação objetiva da vida de uma política pública.

O Ciclo das Políticas Públicas considera as etapas de identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisões, implementação, avaliação e extinção. Etapas que podem ser dadas de forma consecutiva ou simultânea, isso porque “a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2012, p. 34).

Por meio dos conceitos e nuances apresentadas nos capítulos 2, 3 e 6 pode-se atingir integralmente os objetivos específicos constantes nas alíneas “b” e “d”, a saber, “Compreender as concepções teóricas acerca de políticas públicas nas Unidades de Conservação” e “Analisar o Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) pelo viés do ciclo de políticas públicas”.

O direito ao meio ambiente é consagrado como uma garantia fundamental tanto em âmbito internacional quanto nacional, posto que diante da globalização e formulação das novas configurações econômicas emergentes, exigiu-se uma maior cooperação entre os Estados nacionais para a solução dos problemas ecológicos.

Dentre os diversos instrumentos com o fim de se garantir o direito ao meio ambiente equilibrado é a unidade de conservação, permitindo que o direito fundamental seja devidamente efetivado.

A Constituição vigente em seu artigo 225 garante o direito a um meio ambiente equilibrado aos presentes e futuras gerações, e para tanto, estabeleceu diversos instrumentos e dentre eles têm-se a unidade de conservação, reservas legais e áreas de preservação permanente.

Ressalta-se aqui que Machado (2013, p. 2090) entende que “a tutela constitucional não está limitada a nomes e regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço

entra na órbita do art. 225, §1º, III, desde que se reconheça que ele deva ser especialmente protegido.”

A unidade de conservação também foi ratificada na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938 de 1981, a partir da alteração de redação pela nº 7.804, de 1989, em seu art. 9º, inciso VI que passou a incluir esta como instrumentos da política nacional de meio ambiente.

Para que operacionalizar os vários tipos de Unidades de Conservação, foi criada a Lei Federal nº 9.985/2000, que instaurou o Sistema Nacional de Conservação da Natureza, também conhecido como SNUC, de modo que cada tipo de unidade de conservação, de acordo com as suas categorias e as classificações possuam as respectivas normas e regulamentações gerais e específicas.

Estando assim, cumprido de forma satisfatória o objetivo específico de alínea “a”, posto que foi possível compreender a conceituação e formação das Unidades de Conservação.

Assim, em atendimento ao objetivo específico de alínea “c”, ao elaborar o histórico de criação do Parque, posto que se deu como consequência de uma luta social do distrito de Ipoema contra o desmatamento e exploração da Mata do Limoeiro, em 22 de março de 2011 foi criado, por meio do Decreto Estadual nº 45.566, o Parque Estadual Mata do Limoeiro que é uma unidade de conservação que visa a proteção da flora, fauna, recursos hídricos e naturais, e ainda busca o desenvolvimento de projetos e pesquisas científicas.

O Parque Estadual Mata do Limoeiro enquanto unidade de conservação encontra-se na categoria de Proteção Integral, sendo classificado como Parque Nacional.

Atendendo a sua função social pública, o PEML, enquanto bem de uso comum, ao realizar políticas mais inclusivas e participativas em relação a população permite uma aproximação entre a unidade de conservação e as comunidades de entorno e assim, um levantamento das necessidades sociais mais urgentes. Ademais, atua o Parque na intensificação da educação ambiental, no auxílio ao atendimento do saneamento básico e na utilização sustentável das nascentes, nos combates a incêndios, nas condições de estradas, no ecoturismo local, dentre outras demandas.

A partir da análise dos documentos e dados disponibilizados pelo Parque, foram cumpridos satisfatoriamente os objetivos específicos elencados nas alíneas “e”, “f” e “g”, posto que foi possível verificar o incentivo à realização de pesquisas científicas e desenvolvimento de atividades de educação ambiental ou que envolvam recreação em contato

com a natureza e de turismo ecológico, tanto no território da unidade de conservação quanto nas comunidades do entorno.

Dos projetos realizados no parque no período de 2014 a 2019, quatro alçaram o *status* de projetos macros por se destacarem em razão da sua expressividade e relevância social para a sociedade, sendo eles o EcoFolia, a Volta da Mata do Limoeiro, a Trilha dos Sentidos e o Natal em Comunidades.

A partir das categorias de visitantes no PEML no período de 2014 a 2019, verificou-se que a frequência das comunidades do entorno nos projetos ali desenvolvidos é crescente, como se apurou por amostragem nos semestres de 2018.1 e 2019.1.

Quanto aos voluntários e pesquisadores, por meio das análises dos discursos apresentados em entrevistas realizadas pelo Parque após a participação dos voluntários e pesquisadores em seus projetos, verificou-se que ocorreram mudanças de perspectivas após o voluntariado, de modo a melhor se desenvolverem enquanto agentes ecológicos com mais consciência e responsabilidade social, ainda que não sejam o público-alvo direto de tais projetos.

A partir das premissas teóricas e das análises dos documentos disponibilizados pelo PEML pode-se concluir que este tem sido um potente instrumento de efetivação da política nacional do meio ambiente, enquanto política pública por excelência, que tem repercutido tanto nas gerações presentes, sejam elas de curto, médio ou longo alcance, isto é, os projetos realizados na referida unidade de conservação geram impactos não só nas comunidades do entorno, mas também nos voluntários e pesquisadores que ali atuam.

Por tudo o que fora apresentado na presente pesquisa conclui-se que foram atendidos tanto o objetivo geral quanto os específicos, uma vez que foi verificado que quais são e como se estruturadas as políticas públicas realizadas no Parque Estadual Mata do Limoeiro (PEML/MG) no período de 2014 a 2019.

Assim, para futuras pesquisas sugere-se análises dos efeitos práticos das políticas públicas realizadas pelo PEML, bem como a sua acessibilidade em cada comunidade do entorno ou como são percebidas no momento de avaliação da política pública em questão. Ou ainda, uma análise a partir das teorias de políticas públicas, em qual melhor se enquadra o PEML, considerando a forte atuação da sociedade civil nele por meio dos pesquisadores e voluntários.

REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro***. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31149>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_pt_br/anexo/constituicao_interpretada_pelo_STF.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.
- BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.
- BRASIL. **LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.
- BRASIL. **LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.
- BRASIL. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.
- BRASIL. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 30 abr. 2020.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013.
- CARVALHO, Alexandre G. **As contribuições de Max Weber e Karl Polanyi ao debate do oikos a partir de suas concepções de economia e de mercado**. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300685006_ARQUIVO_ASCONTRIBUI COESDEMAXWEBEREKARLPOLANYIAODEBATEDOOIKOS.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.
- CASTRO, J. A. **Política social e desenvolvimento no Brasil In: Economia e Sociedade**. v. 21, n. 4, dez. 2012 [especial]. Disponível em: <https://goo.gl/NySV56>. Acesso em: 01 jun. 2019.
- CELLARD, André. A análise documental. *In: POUPART, Jean et al (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos***. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CHIARELLI, Débora. **Breve relato sobre história do Direito Ambiental Brasileiro**. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/281550/breve-relato-sobre-historia-do-direito-ambiental-brasileiro>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto**. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1634/1/1998%20Vol.49%2cn.2%20Cotta.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **DECRETO Nº 45.566, DE 22 DE MARÇO DE 2011.**

Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16514>. Acesso em: 10 out. 2020.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes; ALMEIDA, Lia de Azevedo. **Teorias e modelos de Políticas Públicas: Uma Revisão das Abordagens sobre o Processo de Políticas.** Disponível em:

<http://www.teoriaepesquisa.ufsc.br/index.php/tp/article/download/706/424>. Acesso em 01 fev. 2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Art. 170, VI. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013.

GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas.** Cadernos de Pesquisa. São Paulo: Unicamp. 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=105472>. Acesso em: 01 jun. 2019.

ICMBio. **Visitação bate novo recorde em 2018.** Disponível em:

http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/Biodiversa/biodiversa_010.pdf. Acesso em: 06 jul. 2019.

JUCÁ, A. Gestão local de políticas ambientais: dificuldades e possibilidades. *In*: MOURA, A. **Políticas públicas e meio ambiente: da economia ecológica às ações setoriais.** 2. ed. Recife: Massangana, 2011.

KLINKSBERG, B. **Como enfrentar a pobreza e a desigualdade? Uma perspectiva internacional.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

KRELL, Andrea Joaquim. Do Meio Ambiente. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Art. 225, §1º, III. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013.

MACHADO, Nuno Miguel Cardoso. **Karl Polanyi e o "Grande Debate" entre substantivistas e formalistas na antropologia econômica.** Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000100007. Acesso 23 dez. 2020.

MERCOSUL. **Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente,** assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22 de junho de 2001. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. *In*: Moura, Adriana Maria Magalhães de

(Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

O que são Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, 1972**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 10 out.2020

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”, 1988**. Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 10 out.2020.

PEML. **Gráficos do perfil do visitante e satisfação**. Itabira, 2018.

PEML. **Gráficos do perfil do visitante**. Itabira, 2019.

PEML. **Projeto Natal em Comunidades**. Itabira, 2018.

PEML. **Plano de Manejo**. Itabira, 2012.

PEML. **Projeto Trilha dos Sentidos**. Itabira, 2018.

PEML. **Projeto Natal em Comunidades**. Itabira, 2018.

PEML. **Projeto 5ª Volta do Limoeiro**. Itabira, 2019.

PEML. **Relatório Anual 2014: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2014.

PEML. **Relatório Anual 2015: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2015.

PEML. **Relatório Anual 2016: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2016.

PEML. **Relatório Anual 2017: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2017.

PEML. **Relatório Anual 2018: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2018.

PEML. **Relatório Anual 2018: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2019.

PEML. **Relatório EcoFolia 2015: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2015.

PEML. **Relatório EcoFolia 2016: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2016.

PEML. **Relatório EcoFolia 2017: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2017.

PEML. **Relatório EcoFolia 2018: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2018.

PEML. **Relatório EcoFolia 2019: Parque Estadual Mata do Limoeiro**. Itabira, 2019.

PEML. **Relatório Final Natal em Comunidades**. Itabira, 2018.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. **Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. Disponível em:

<<http://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/856/550>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REGIÕES Fitoecológicas – Floresta Estacional Semidecidual. Disponível em: <https://ambientes.ambientebrasil.com.br/natural/regioes_fitoeologicas/regioes_fitoeologicas_-_floresta_estacional_semidecidual.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: *Cengage Learning*, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 01 fev. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI-MC 3540-1/DF**, Trib. Pleno, j. 1.9.2005, Rel. Min. Celso de Mello, p. 2, fl.529.

TELES JUNIOR, Adenevaldo. **Iniciativas de bioprospecção a partir da posse das Unidades de Conservação pelos povos e comunidades tradicionais**. Disponível em:

<<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/iniciativas-de-bioprospec%C3%A7%C3%A3o-partir-da-posse-das-unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-pelos-povos-e>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-na-perspectiva-de-direitos-humanos-um-campo-em-constru%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 12 out. 2020.