

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
 Data: / /
 Cod. Nº. D. 00. 252

1. Apresentação

Este documento síntese baseia-se em estudo realizado a partir de uma parceria entre três Organizações Não-Governamentais (ONGs) paulistas, a Fundação SOS Mata Atlântica, o Instituto Socioambiental e o Instituto de Pesquisas Ecológicas, com o Governo do Estado de São Paulo, mais especificamente com sua Secretaria de Meio Ambiente, cujo objetivo específico é subsidiar um processo público de consulta para criação de um modelo que possibilite a realização de termos de parceria entre o poder público estadual e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) para a gestão compartilhada de unidades de conservação estaduais, tal como estipulado no artigo 30 da Lei 9985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.

Por não haver uma legislação estadual que discipline a forma como essa co-gestão de unidades de conservação pode ocorrer, e por ser a norma federal regulamentadora da matéria (Decreto 4340 de 22 de agosto de 2002) bastante genérica, entendeu-se necessário pensar num marco legal que pudesse definir de maneira clara as bases dessas parcerias para o Estado de São Paulo. O estudo do qual foi extraído o presente documento tenta analisar, do ponto de vista jurídico, as possibilidades e entraves para a regulamentação estadual.

2. Premissas jurídicas da gestão participativa de Unidades de Conservação

2.1. A gestão compartilhada de Unidades de Conservação

A primeira vez que a Lei brasileira regulamentou a possibilidade de gestão compartilhada de unidades de conservação com organizações da sociedade civil foi com a edição da Lei 9985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Diz a referida lei, em seu artigo 30, que “as unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidades, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão”.

A figura jurídica da OSCIP foi estabelecida em nosso Ordenamento Jurídico pela Lei 9790/99, conhecida também como marco legal do terceiro setor. A norma procurou diferenciar as organizações sem fins lucrativos até então existentes, que se dedicavam apenas ao benefício mútuo de seus associados (clubes, sindicatos, cooperativas etc.) daquelas que efetivamente prestavam serviços públicos ou atuavam politicamente em prol do bem comum. A qualificação de OSCIP, outorgada pelo Ministério da Justiça, é o reconhecimento por parte do Estado do *caráter público não-estatal* de uma determinada organização social, que é privada em sua origem mas pública em sua finalidade. Por essa razão a supra-citada norma legal autorizou o poder público a realizar *termos de parceria*² com essas organizações privadas, já que ambos comungam dos mesmos fins.

Ao aceitar a co-gestão com OSCIPs, o legislador reconheceu que há organizações com competência técnica e política, com recursos humanos, financeiros e tecnológicos que podem, em casos pontuais, ser de grande valia na gestão e proteção de unidades de conservação, e que a relação entre os dois sujeitos – poder público e OSCIP – não deve ser de subordinação ou substituição, mas sim de parceria, cooperação.

¹ Documento síntese baseado em parecer jurídico elaborado em abril de 2003 a pedido das organizações: IPÊ, SOS Mata Atlântica e Instituto Socioambiental

² Segundo o art. 9º da Lei nº 9.790/99, o Termo de Parceria deve ser entendido como “o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público”

A co-gestão de unidades de conservação, portanto, deve ser feita entre o Estado e uma OSCIP e formalizada através de um termo de parceria, instrumento já regulamentado em legislação específica.

2.1.1. Os conceitos de co-gestão

Não há uma definição legal do que seja a co-gestão. Embora seja uma forma de gestão participativa de unidades de conservação, a co-gestão vai além dessas outras formas, que incluem apenas uma atuação consultiva ou de planejamento, pois estabelece uma relação mais duradoura, com repartição de obrigações entre o órgão público e a organização social.

Segundo definição do Ibama, co-gestão significa "participação de uma ou mais entidades qualificadas no gerenciamento de unidades de conservação, compartilhando com o órgão governamental competente as decisões gerenciais e o planejamento operativo das mesmas, conforme procedimentos especificados nos instrumentos de planejamento (planos de manejo, planos de ação emergencial etc.) aprovados pelo órgão governamental competente"³. Essa definição, embora possa ser objeto de algumas críticas, é a mais completa e que melhor resume a idéia de co-gestão.

Para que exista uma verdadeira co-gestão, portanto, é necessário que exista efetivamente o compartilhamento do *poder decisório* entre o órgão público e a OSCIP no âmbito da administração da unidade de conservação. A abertura dos processos decisórios, tipicamente executados pelo Estado, à participação de uma organização da sociedade civil não implica nenhuma afronta às competências inerentes ao Estado, e muito menos um enfraquecimento de seu papel, mas apenas uma forma de concretização do princípio da cooperação, estabelecido constitucionalmente. Obviamente não poderá haver uma transferência *integral* de autoridade para a organização da sociedade civil, pois de maneira alguma o Estado poderá deixar de se responsabilizar por bens cuja gerência e administração lhe foi outorgada pela Constituição (art. 225, § 1º, I e III).

2.1.2. Os modelos de co-gestão

Embora tenhamos falado até o momento simplesmente de *co-gestão* de unidades de conservação, há na verdade diversas espécies de gestão compartilhada. Podemos falar, então, de modelos de co-gestão de unidades de conservação, que se diferenciam quanto à amplitude, objetivos e arranjos institucionais.

Os objetivos gerais para o estabelecimento da co-gestão são a promoção da proteção da biodiversidade em áreas protegidas prioritárias e o envolvimento da comunidade na gestão de unidades de conservação. Mas, para cada caso, podem ser estabelecidos objetivos mais específicos, que podem incluir, por exemplo, o incremento da qualidade e do alcance da pesquisa científica na unidade de conservação; o incremento da qualidade de infra-estrutura e equipamentos da unidade de conservação; incremento da capacidade de controle sobre a degradação dos recursos naturais existentes dentro da área protegida; dentre outros.

Nos modelos estudados verificou-se que a gestão compartilhada é em geral baseada numa política pública ou num marco regulatório e é estabelecida através da assinatura de um acordo entre as partes (órgão público responsável pela unidade de conservação e organização da sociedade civil). Esse acordo deve estabelecer clara delimitação da área e do modelo de co-gestão a ser implantado, bem como dos direitos e deveres das partes. Deve garantir ainda amplo acesso à informação pertinente à unidade de conservação aos interessados, estabelecer mecanismo para cobrança do cumprimento das regras estabelecidas no acordo, mecanismos de resolução de conflitos e sanções no caso de descumprimento das cláusulas. Esses acordos normalmente prevêm o estabelecimento de um comitê executivo de gestão conjunta, com participação do governo e da entidade da sociedade civil, que tomam decisões com base em consensos. Em geral esse modelo prevê também a criação de um conselho que auxilia o comitê executivo gestor, seja com caráter consultivo, ou deliberativo. As regras de repartição e compartilhamento de competências, bem como de resolução de conflitos, devem estar muito bem definidas no termo de parceria a ser firmado entre o órgão público e a OSCIP, pois a clareza e

internalização dessas regras pelos parceiros são fatores fundamentais para o sucesso da empreitada conjunta.

O Peru adotou um modelo que prevê 3 tipos de gestão compartilhada (Resolución JEFATURAL nº 270-2001-INRENA), o qual pode servir de inspiração para o modelo paulista:

- a) **administração total**, onde o parceiro privado se responsabiliza por todas as operações de manejo e administração previstas no plano de manejo da unidade, a serem realizadas sobre a totalidade da área da unidade de conservação;
- b) **administração parcial de operações**, onde o parceiro privado se responsabiliza por apenas parte das atividades de manejo e administração, a serem realizadas sobre a totalidade da área da unidade de conservação;
- c) **administração parcial da unidade de conservação**, onde o parceiro privado se responsabiliza por parte ou totalidade das atividades de manejo e administração previstas no plano de manejo, mas as realiza apenas em parte da superfície da unidade de conservação.

A Lei nº 9985/00 e seu decreto regulamentador não definem um modelo específico de co-gestão a ser aplicado na realidade brasileira. Cabe, portanto, ao Estado de São Paulo definir o modelo que mais se adequa às suas necessidades.

Assim sendo, o formato específico da co-gestão deve ser decidida pelo Estado em cada caso. Em alguns, será necessário compartilhar a gestão de uma série de atividades, enquanto em outros basta a parceria numa única atividade para melhorar significativamente a gestão global da unidade de conservação. Isso significa que a norma regulamentadora deve deixar uma ampla margem para decisão discricionária do poder público em cada caso, dentro dos limites aqui sugeridos.

2.2. A parceria com OSCIP

2.2.1. Critérios para escolha da OSCIP

Embora a Lei 9985/00 não tenha detalhado a forma como poderia ocorrer a gestão compartilhada de uma UC, e nem como o poder público poderia selecionar a parceira mais adequada, o Decreto nº4340/02 fixa algumas diretrizes. Segundo esse diploma legal (art.22), a celebração de Termo de Parceria para gestão compartilhada de unidades de conservação pressupõe que a OSCIP: a) tenha dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e b) comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação (que pretenda gerir) ou no mesmo bioma.

Parece claro que a norma legal deu preferência às OSCIPs que já trabalhem com a UC cuja gestão será compartilhada, o que deverá ter um peso significativo no critério de escolha, e que poderá ser um diferencial decisivo quando do empate técnico num processo de concorrência pública. De qualquer forma, não poderá se candidatar a OSCIP que nunca tenha desenvolvido trabalhos no bioma no qual está inserida a UC, ou seja, uma OSCIP que atue exclusivamente no Cerrado não poderá se candidatar à gestão de uma UC da Mata Atlântica.

Além dos critérios formais já estabelecidos na legislação federal sobre unidades de conservação e sobre OSCIPs, o órgão estatal que pretenda realizar parcerias com OSCIPs para a co-gestão de uma ou mais UCs deve estipular, a priori, quais as qualidades mínimas que a organização deve possuir. Embora a legislação nacional ou estadual não estipule quase nada nesse sentido, além do que está disposto no art.22 do Decreto 4340/02 e já comentado anteriormente, podemos verificar que a exigência de critérios mínimos, formais e materiais, para que as organizações sociais possam se candidatar à co-gestão de uma determinada área protegida é praxe na legislação de outros países que já disciplinaram a matéria.

Nesse sentido, vale olhar para a legislação de outros países e identificar o que pode ser aplicado

por aqui. O Peru adotou os seguintes critérios:

- a) experiência mínima de cinco anos em conservação e manejo ambiental de áreas naturais;
- b) experiência da própria organização nessas atividades;
- c) experiência e qualidades profissionais dos membros da equipe de trabalho apresentada pela organização como a responsável pelo projeto;
- d) experiência de trabalho prévia na própria unidade de conservação que se pretende gerir, ou em ecossistemas similares àqueles contidos nesta unidade;
- e) experiência de trabalho prévia com os atores socio-econômicos existentes dentro ou no entorno da unidade de conservação, ou com atores em condições similares;
- f) experiência em gerenciamento de pessoal e administração de projetos de similar magnitude econômica, social e ambiental.

Esses são alguns requisitos que devem servir de base à reflexão daqueles que elaborarão a regulamentação paulista. De qualquer forma, é importante estabelecer alguns critérios gerais para que uma OSCIP possa postular a co-gestão de qualquer unidade de conservação, sem prejuízo de outros critérios específicos que podem ser identificados pelo Poder Público diante do caso concreto e de suas peculiaridades. É recomendável que esses critérios gerais constem de norma regulamentadora da matéria, o que por sua vez implicaria na observância das mesmas em todo e qualquer processo seletivo aberto para selecionar uma OSCIP apta à co-gestão de uma ou mais Ucs.

2.4.2. Forma de seleção da OSCIP

Segundo o Decreto nº 3.100, de 30.06.99, que regulamentou a Lei nº 9.790/99,

“A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, **poderá** ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro, para obtenção de bens e serviços e para realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.

Parágrafo único – Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.”

Assim sendo, parece que o decreto regulamentador da lei das OSCIPs facultou ao poder público a realização prévia do concurso de projetos, ou seja, não o tornou obrigatório, possibilitando a realização de parcerias diretas. Essa liberalidade, no entanto, não deve se aplicar à seleção de OSCIPs para a gestão compartilhada de determinada unidade de conservação. Como bem assevera PAULO AFFONSO LEME MACHADO:

“O processo de licitação pública é uma garantia de moralidade e impessoalidade – bases de uma sadia e eficiente administração. Assim, parece-me que o art. 23, *caput* (acima transcrito) deve ser convertido de uma faculdade em uma obrigação. Fora disso, o processo de escolha das OSCIP para gerir as unidades de conservação derrapará no lamaçal do favoritismo, da negociata e da corrupção.”⁴

Em razão disso, o Decreto nº 4.340/02 deixou clara a obrigatoriedade de realização de concurso de projetos para a seleção das OSCIP aptas a firmar Termos de Parceria visando à gestão compartilhada de unidades de conservação. Com efeito, a teor do art. 23 do citado Decreto:

“O **edital para seleção de OSCIP**, visando a gestão compartilhada, deve ser publicado com no mínimo sessenta dias de antecedência, em jornal de grande circulação na região da unidade de conservação e no Diário Oficial, nos termos da Lei nº 8.666, de 21.06.93 .”

4 “Áreas Protegidas: a Lei nº 9.985/2000.” In: Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Coordenação Antônio Hermam Benjamin – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 271-272

Portanto, para selecionar a OSCIP parceira, deverá haver necessariamente um concurso de projetos, no qual constarão os requisitos e condicionantes para que a entidade possa se candidatar à gestão das UCs ofertadas.

3. Atividades e aspectos críticos de acordos para co-gestão

3.1. Fiscalização

A questão acerca da possibilidade de parceria para a fiscalização dentro de uma unidade de conservação é das mais polêmicas, pois envolve aspectos centrais do direito administrativo, como o conceito de poder de polícia, de atividades-meio e atividades-fim, dentre outros. A grande questão que se coloca é se a fiscalização caracteriza exercício do poder de polícia administrativa, e se, portanto, poderia ser delegada, ou seja, exercida por outrem que não a autoridade publicamente constituída.

Nos parece que não há dúvidas quanto ao fato de que os *atos de sanção*, ou de *ordem*, não poderiam ser implementados por particulares, devido à sua natureza coercitiva. Por outro lado, atividades preparatórias, instrumentais desses atos de ordem não teriam problemas em ser delegadas a particulares, como ocorre no caso de fiscalização em rodovias concedidas à iniciativa privada.

Diante disso, fica claro que o termo de parceria a ser firmado entre o poder público e a OSCIP pode prever que esta disponibilizará pessoal para auxiliar na fiscalização das possíveis infrações ambientais que corriqueiramente ocorrem dentro de uma unidade de conservação. Isso não significa, sob hipótese alguma, delegação de poder de polícia, o que é constitucionalmente vedado. Mas deve-se ficar claro que o funcionário da OSCIP encarregado da atividade de fiscalização não poderá lavrar autos de infração, aplicar multas ou qualquer outra sanção administrativa prevista na Lei nº 9605/98, pois isso sim é uma forma de exercício de poder de polícia administrativa, e, portanto, indelegável. Deve ele deter-se a tentar evitar a ocorrência de delitos, repreendendo possíveis infratores e agindo para evitar o dano ambiental, mas caso seja necessário a aplicação de qualquer tipo de sanção administrativa, ou mesmo a captura do infrator, será necessário a imediata comunicação à autoridade competente, seja ela o funcionário do órgão público parceiro ou uma autoridade policial.

3.2. Gerenciamento e realização de pesquisas

As pesquisas conduzidas em Unidades de Conservação (Ucs) devem observar regras específicas, que dependerão do tipo de Unidade de Conservação e se esta é Federal, Estadual ou Municipal. Além das normas gerais, é importante verificar os planos de manejo, se a unidade possuir, que determinam a maneira que a pesquisa poderá se desenvolver e formas de controle e autorização das mesmas.

No Estado de São Paulo, há normas específicas sobre o tema. A norma mais recente e em vigor sobre a matéria é a Resolução da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de No. 25, de 8 de novembro de 2000.

O artigo 1º da Resolução SMA 25/00 determina que: *"todos os pesquisadores, inclusive aqueles ligados a outras instituições oficiais, públicas ou privadas, que estiverem desenvolvendo pesquisas, ou pretenderem fazê-lo, no interior das Unidades de Conservação sob a responsabilidade do Estado de São Paulo, deverão preliminarmente, submeter o Projeto de Pesquisa a Diretoria Geral dos Institutos para posteriormente preencher o Termo de Responsabilidade, conforme o modelo anexo a esta resolução"*.

Uma OSCIP encarregada da gestão de uma unidade de conservação poderia gerenciar atividades relacionadas à pesquisa científica, cuja execução tenha sido previamente autorizada pelo órgão ambiental responsável, segundo os trâmites estabelecidos pela legislação. Aliás, uma importante contribuição que uma OSCIP pode fazer para a melhoria da gestão das unidades de conservação é o gerenciamento de pesquisa no seu interior, através de atividades como: instruir e acompanhar

o processo de autorização; gerenciar instalações laboratoriais e outras; zelar pela limpeza e ordem dos alojamentos e demais dependências e equipamentos; registrar e organizar os resultados de pesquisa de forma que venham a contribuir para a gestão da unidade de conservação; organizar fóruns de debate sobre pesquisas realizadas na UC; divulgar pesquisas; acompanhar a coleta de materiais; zelar pelo depósito de amostras coletadas, dentre outras.

3.3. Elaboração do plano de manejo

O plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Lei nº 9985/00, art.2º, XVII). É, portanto, o documento que vai orientar o uso dos recursos, a ocupação do território e disciplinar as atividades passíveis de serem realizadas no interior – e, no caso de existir zona de amortecimento, no exterior também – de uma unidade de conservação, o que lhe outorga nítido caráter normativo, pois gera obrigações tanto ao órgão gestor como aos particulares que se utilizam, direta ou indiretamente, dos recursos da unidade de conservação.

É possível e desejável o estabelecimento de uma parceria entre o órgão público e uma OSCIP para elaboração do plano de manejo de uma determinada unidade de conservação, uma vez que isso não implica delegação de poder de polícia, pois o poder para aprovar o plano de manejo e inclui-lo no mundo jurídico continuará sendo de titularidade do órgão estatal. A OSCIP apenas o auxiliará a elaborar o plano, oferecendo sua *expertise* técnica, eventualmente o seu conhecimento sobre os problemas da UC e da região, e envolvendo outros atores – prefeituras, universidades, ONGs, comunidades de dentro ou do entorno da unidade etc. - no seu processo de construção.

Na elaboração do plano de manejo, além das técnicas e métodos que considere os mais aptos a realizar tal tarefa, a OSCIP deverá necessariamente seguir o roteiro metodológico básico estabelecido pelo órgão público, como determina o art.14 do Decreto nº 4340/02.

3.4. Visitação Pública

A lei que instituiu o SNUC estabeleceu dentre seus objetivos e diretrizes a promoção do turismo ecológico em determinadas categorias de unidades de conservação, e que o poder público deverá buscar o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de algumas atividades, dentre elas o turismo ecológico (artigo 5º, IV). Portanto, na co-gestão de unidades de conservação deve-se prever como uma das atividades passíveis de serem compartilhadas, quando assim permitido por lei e pelo plano de manejo, a promoção do turismo ecológico.

No estado de São Paulo, o Regulamento de Parques (Decreto No. 25.341 de 1986) faz algumas previsões sobre atividades de turismo e visitação em unidades de conservação. O regulamento estadual estabelece que a visitação e a utilização de áreas de acampamento, abrigos coletivos ou outros nos parques são condicionadas ao pagamento de contribuições fixadas pela Direção do Instituto Florestal e as rendas advindas do exercício de atividades de uso indireto de recursos nos parques, bem como subvenções, dotações e outras que vierem a receber, inclusive multas previstas no regulamento, devem ser recolhidas ao Fundo Especial de Despesa do Instituto Florestal⁵.

Uma questão que se coloca é saber se os recursos advindos da compra de ingressos e do oferecimento de outros serviços podem ser recolhidos pela OSCIP co-gestora, para aplicar no desenvolvimento da parceria, o que será analisado no item seguinte.

3.5. Exploração de serviços no interior da unidade de conservação

Reza o art.33 da Lei nº 9985/00 que a exploração comercial de produtos, subprodutos ou **serviços** obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou

⁵Ver item 3.5

culturais, ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto APA e RPPN, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

O Decreto nº 4340/02, que regulamenta a Lei do SNUC, define como produtos, subprodutos ou serviços inerentes à unidade de conservação aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo (art.25, parágrafo único, inciso I). Os serviços são, portanto, atividades acessórias da atividade finalística da gestão da unidade de conservação, e portanto sem o caráter de exclusividade de atividade típica do Estado, sendo possível citar como exemplos o serviço de exploração de lanchonete, de exploração do ecoturismo, de venda de produtos promocionais, dentre outros⁶.

Na realidade o legislador não foi muito preciso na definição dessas atividades, que não são propriamente serviços, mas sim explorações de bens públicos. Na doutrina do direito administrativo, a autorização para exploração desses bens é denominada de permissão ou concessão de uso de bem público. Acreditamos ser esse o caso de instalação de lanchonetes ou lojas dentro de UCs, bem como do uso de suas trilhas para exploração do serviço de condução turística. Assim sendo, e diante da ausência de uma determinação mais específica da Lei nº 9985/00, deve-se seguir a regulamentação normal para permissão ou concessão de uso de bem público. E aí cabe as seguintes questões: a) pode a OSCIP que concorrer à co-gestão da unidade de conservação também concorrer à concessão de uso para instalação de atividades com fins econômicos? b) em caso positivo, o instrumento para seleção pode ser o concurso de projetos ou seria necessária uma licitação nos moldes da Lei nº 8666/93? c) pode ela exercer essa atividade em caráter gratuito ou terá de remunerar o poder público pelo uso desse bem, como qualquer particular que o explorasse? Analisemos cada uma dessas questões.

Em primeiro lugar, deve ficar claro que não há nenhum impedimento para que uma OSCIP, que por definição é uma entidade sem fins lucrativos, pratique atividades de cunho econômico, tais como a venda de produtos promocionais ou educativos (camisetas, adesivos, broches, bonés, livros e outros artigos), a venda de alimentos ou a exploração do serviço de ecoturismo. Embora exista muita confusão entre lucro e ganho econômico, hoje já é praticamente pacífico na doutrina jurídica que ambos conceitos não se confundem. Como muito bem ressalta MARTINS,

“Finalidade não lucrativa não se confunde com inexistência de atividade econômica ou com atividade não lucrativa. A primeira, como vimos, diz respeito ao destino que se dá ao lucro. A segunda e a terceira dizem respeito à boa ou má administração dos negócios sociais. Para sustentar projetos absolutamente despidos de interesse, temos de promover atividades tipicamente comerciais”

Disso fica claro que a resposta à primeira pergunta é positiva, ou seja, é possível que uma OSCIP possa explorar uma lanchonete ou uma loja dentro de uma unidade de conservação, inclusive daquela que ela compartilha a gestão. Isso não só é possível mas, muitas vezes, desejável, já que ao exercer uma atividade econômica ela angariará fundos que poderão ser aplicados no desenvolvimento de seus trabalhos naquela determinada unidade de conservação, ou seja, ela reaplicará os recursos no mesmo local de onde eles proviram, o que muitas vezes não acontece quando o permissionário ou concessionário são empresas privadas.

Nesse ponto podemos responder à terceira questão. Embora a Lei nº 9985/00 fale expressamente em pagamento, seria um contra-senso, por exemplo, exigir que a OSCIP

6cf WIFDMAN 2002 p 119

que porventura explore os “serviços” acessórios à gestão de uma UC pague uma quantia periódica ao Estado e, ao mesmo tempo, o termo de parceria firmado entre ambos determine que este repasse verbas àquela para que possa realizar suas atividades dentro da unidade. Seria muito mais interessante que ela pudesse reaplicar os recursos arrecadados com os “serviços” na contratação de técnicos, na construção de obras, na aquisição de equipamentos e em outras finalidades que beneficiassem diretamente a melhoria na gestão da unidade de conservação. E isso nos parece perfeitamente possível. O que não seria possível, nos parece, é a outorga absolutamente gratuita da permissão para uso do bem público, pois isso afrontaria não só o SNUC, mas também a legislação sobre licitação. Mas é plausível que o Estado, beneficiário do pagamento pelo uso do bem, abdique de recolher aos seus cofres o dinheiro devido, e os direcione à implementação do termo de parceria assinado com a OSCIP, garantindo assim que os mesmos fiquem na própria UC. Seria uma forma de repasse de verbas indireto, o que é permitido pela Lei nº 9790/99, e não configuraria permissão de uso gratuita, pois a OSCIP continuaria pagando pelo uso do bem, mas em vez de destinar isso ao caixa único do Estado, aplicaria esses recursos diretamente na melhoria das condições da UC, que afinal é um bem do patrimônio público.

No Estado de São Paulo, porém, há um empecilho jurídico para que tudo isso aconteça. O Decreto Estadual nº 25.341/86, que estabelece o regulamento dos parques estaduais paulistas, determina em seu art. 48 que “as rendas resultantes do exercício de atividades de uso indireto dos recursos dos Parques Estaduais, bem como subvenções, dotações e outras que estes vierem a receber, inclusive as multas previstas neste Regulamento, serão recolhidas ao Fundo Especial de Despesa do Instituto Florestal – IF “. Vê-se portanto que, para os parques estaduais – categoria na qual melhor se aplica toda essa discussão, na medida em que é de domínio público e permite a visitação – não há como reaplicar o recurso obtido na própria unidade de conservação, pois ele será destinado a um caixa único, e não necessariamente voltará à UC de onde se originou.

Para que essa situação seja resolvida, a futura e eventual regulamentação estadual sobre co-gestão – que para esse fim específico deve estar revestida na forma de decreto - deve readequar essa previsão a essa nova realidade e às novas exigências legais estipuladas na Lei nº 9985/00, que determina que até 50% dos recursos arrecadados numa determinada UC devem ali permanecer.

Por fim temos ainda que analisar se o concurso de projetos pode ser o meio hábil de outorgar à OSCIP a concessão de uso de bem público para exploração das atividades mencionadas. O artigo 28 do Decreto nº 4340/02 dispõe expressamente que “no processo de autorização da exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços de unidades de conservação, o órgão executor deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor”. Vê-se, portanto, que a norma em comento fala que o processo de seleção deve ser aberto a todos os interessados, respeitados os *limites* da legislação sobre licitação, mas não estipula que esta é que deve ser aplicada. Isso significa que o processo de seleção do interessado não tem necessariamente que seguir as disposições específicas da Lei nº 8666/93, mas apenas respeitar seus limites, podendo adotar procedimentos outros previstos em nosso ordenamento jurídico, desde que observados determinados princípios inerentes ao direito administrativo, tais como a impessoalidade, a economicidade, a moralidade, dentre outros.

Assim sendo, é perfeitamente possível que a OSCIP interessada em co-gestionar determinada unidade de conservação consiga, através do concurso de projetos, obter o direito explorar

os "serviços" de que trata a lei. Segundo o Decreto nº 3100/99, referida modalidade de licitação tem como finalidade a obtenção de bens e serviços e a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria (art.23), e deve sempre obedecer os princípios da administração (art.28) e o detalhado regramento estabelecido no referido diploma legal, o que torna clara a aptidão desse instrumento para a seleção do concessionário ou permissionário.

Por essa razão, pode o concurso de projetos que for aberto para selecionar a OSCIP parceira para a co-gestão já estipular cláusulas específicas à exploração das atividades aqui mencionadas, de forma que a estimular a geração de recursos para a continuidade e aprimoramento da parceria a partir de atividades realizadas dentro da própria unidade de conservação, o que aumenta a sustentabilidade financeira da parceria, e atende aos interesses de ambos os lados.

3.6. Direito de Imagem

A utilização de imagem de Unidade de Conservação, exceto no caso de Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização do Chefe da Unidade de Conservação, e de pagamento conforme determinado por regulamento específico, segundo determina a Lei do SNUC.

O Decreto regulamentador do SNUC estabelece em seu artigo 27 que o uso de imagens de unidade de conservação com finalidade comercial deve ser cobrado conforme estabelecido em ato administrativo pelo órgão executor. Prevê também que quando o uso da imagem for preponderantemente científico, educativo ou cultural, o uso será gratuito.

No Estado de São Paulo a matéria está regulamentada segundo uma Portaria da CPRN de 30 de setembro de 1985, que dispõe sobre autorização e cobrança para uso de imagem de unidades de conservação, sob responsabilidade do Instituto Florestal.

Acreditamos que, desde que exista uma regulamentação clara por parte do órgão executor - Instituto Florestal, no caso de São Paulo - é possível que a OSCIP se encarregue de simplesmente cobrar pelo uso da imagem, desde que esse ato não envolva nenhuma subjetividade e o regulamento a ser criado assim estipule. O que não pode acontecer é a OSCIP fixar valores, ou criar procedimentos para encaminhamento dos pedidos, e tampouco decidir em última instância caso uma particular queira, por exemplo, comprovar que seu caso está enquadrado dentre as hipóteses de uso gratuito, já que isso invadiria o exercício do poder de polícia, o que, como vimos, é indelegável.

A renda obtida com o uso das imagens poderia também ser usado pela OSCIP, dentro daquele percentual estipulado em lei, para ser aplicado na própria unidade de conservação.

3.7. Educação Ambiental

O sistema nacional de unidades de conservação tem como um de seus objetivos favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (art.3º, XII).A Educação Ambiental é ferramenta fundamental para garantir a implementação de unidades de conservação. Ela deve ser promovida em todos os níveis de ensino da educação formal segundo a legislação do país. Além disso, ocorre também através de iniciativas informais.

A Lei nº 9985/00 estipulou que uma das diretrizes a serem seguidas pelo SNUC é buscar o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais para o desenvolvimento de práticas de educação ambiental (art.5º, IV). É perfeitamente possível, portanto, que a OSCIP se encarregue de planejar e implementar programas de educação ambiental dentro da UC, já que isso não é tarefa exclusiva do poder público, e muitas vezes constitui um dos principais objetivos sociais

dessas organizações. Contar com a experiência das mesmas para essa atividade pode ser um grande ganho para a gestão das unidades de conservação.

4. Conclusões

A gestão compartilhada de unidades de conservação pode ser um importante instrumento para dinamizar e incrementar a gestão de unidades de conservação no Brasil e no Estado de São Paulo especificamente. A correta aplicação desse instrumento de gestão participativa trazido pela lei do SNUC deve subordinar-se, no entanto, à existência de uma regulamentação jurídica clara e precisa, que evite ao máximo o surgimento de conflitos entre a OSCIP e o órgão público gestor. Sem a existência de regras claras sobre o papel que cabe a cada parceiro, o que deve estar refletido principalmente no termo de parceria, os impasses podem se multiplicar e inviabilizar o modelo, com consequências muito ruins para a conservação da área e, conseqüentemente, para a sociedade como um todo. Por essa razão, a regulamentação estadual deve disciplinar todos os aspectos relevantes ao tema, sem criar, no entanto, amarras que inviabilizem a adaptação de seus princípios às realidades específicas. É uma tarefa árdua.

Por outro lado, o modelo não funcionará se o poder público estadual não estiver preparado para implantá-lo. Esse modelo exige um Estado forte e estruturado, capaz de identificar suas fragilidades e incapacidades, e assim buscar os parceiros ideais para suprir essas lacunas, agregando à sua tarefa de gestor a de fiador da relação de parceria perante a sociedade. Para que uma parceria dê os resultados esperados é condição necessária que as partes tenham plena consciência de suas responsabilidades e que tenham os meios disponíveis para executar suas tarefas. O equilíbrio entre as partes é fundamental.

A leitura de estudos e relatos sobre modelos de co-gestão em funcionamento no Brasil e em outros países revela aspectos positivos e negativos que devem ser considerados ao se estudar a hipótese de implementação da gestão compartilhada de unidades de conservação no Estado de São Paulo. Alguns aspectos positivos e outros negativos colhidos nesta pesquisa são citados a seguir, para proporcionar um livre debate sobre eventuais vantagens e desvantagens do modelo que se pretende construir.

Alguns aspectos positivos

- ✎ A transferência de atribuições para a OSCIP permite que o órgão público se concentre em funções chave para assegurar a gestão das áreas protegidas, como a aprovação dos planos de manejo, a formulação e aprovação de políticas públicas, a fiscalização e todas as demais atividades inerentes ao titular do poder de polícia.
- ✎ O modelo permite uma captação de fundos de forma mais fluida e eficaz para a gestão de áreas protegidas, assim como o retro-investimento de recursos gerados nas próprias unidades de conservação, além de permitir uma forma transparente de desembolso de recursos.
- ✎ Compartilhar as responsabilidades de manejo é uma forma de aproveitar a *expertise* técnica diversificada e capacidades institucionais oferecidas por outros tipos de instituições.
- ✎ A co-gestão permite a capacitação e treinamento mais amplo, auxiliando o Estado na formação de um quadro funcional competente para a gestão de unidades de conservação.

Alguns aspectos problemáticos

- ✎ A relutância das instituições de governo em estabelecer a co-gestão, compartilhando poder e autoridade, é um dos grandes obstáculos para a adoção desse modelo.

- ✎ Em muitas situações o discurso de democratização da tomada de decisão sobre a gestão de bens ambientais e a incorporação da sociedade civil na tomada de decisão pode ser utilizado para encobrir políticas de privatização e justificar o enxugamento da máquina do Estado.
- ✎ A sustentabilidade financeira é um aspecto crucial e deve-se levar em consideração que áreas com maior potencial turístico têm mais chances de sucesso que áreas com pequeno atrativo, e na construção de um modelo é preciso estabelecer um equilíbrio na seleção das unidades de conservação passíveis de co-gestão.
- ✎ Se não houver regras claras e mecanismos de controle que exijam a comprovação da experiência da organização, há o perigo de proliferação de OSCIPs sem história nem experiência com unidades de conservação que podem ser legitimadas para a gestão dessas unidades.
- ✎ É difícil mensurar previamente o grau de profissionalismo das ONGs, e muitas vezes faltam-lhes capacitação e competência institucional para ações de gestão.
- ✎ A sustentabilidade financeira das Unidades de Conservação nem sempre é possível de ser alcançada, mesmo num modelo de co-gestão.
- ✎ A falta de conhecimento das ONGs sobre os atores sociais relevantes para a implementação de uma unidade de conservação e a falta de sensibilidade e experiência para lidar com os mesmos pode prejudicar um processo de co-gestão.

Os aspectos relatados neste estudo poderão ser aprofundados e alterados quando o tema for aberto para discussão pública e receber o aporte de especialistas e profissionais experientes na co-gestão de unidades de conservação. Trata-se de um estudo pioneiro, uma obra aberta para construção coletiva, que muito poderá beneficiar-se de debates públicos que venham a ser promovidos visando o aprimoramento das idéias aqui esboçadas.

5. Fontes de Consulta

1. Acordo de administração da "Soufriere Marine Management Area", Santa Lucia, Caribe
2. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro, Lumen Iuris, 1996.
3. BIDERMAN, Rachel. "A Participação da Sociedade na Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação", in Revista de Direitos Difusos, Tema em Foco: Florestas e Unidades de Conservação.
4. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo, Max Limonad, 1997.
5. ECO-EXCHANGE, Rainforest Alliance, "Local Stakeholders help decide fate of six protected areas in Nicaragua, as democracy takes hold in parks management", Abril-Maio, 2002
6. FREITAS, Gustavo Suarez. "Participação Privada, Terceirização e Co-gestão no Manejo de Unidades de Conservação". In MILANO, Miguel (org). *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.
7. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 2000.
8. MACHADO, Paulo Affonso, "Áreas Protegidas: a Lei nº 9.985/2000." In: Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Coordenação Antônio Herman Benjamin – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 271-272.

9. Mediterranean Initiative for the Rational Use of Natural Areas, Relato do Workshop Regional da IUCN realizado em Murcia, Espanha, março de 2003
10. MELLO, Celso Antônio B. *Curso de Direito Administrativo – 12ª ed.* São Paulo, Malheiros, 2000.
11. PÁDUA, Maria Tereza, e ESPIRITO SANTO, César Victor, "Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação de Uso Indireto - Parcerias e Co-gestão", in *Anais do Seminário sobre Parcerias e Co-gestão de unidades de conservação ocorrido em Brasília nos dias 10 e 11 de setembro de 1996*, FUNATURA, Brasília, 1996
12. RENARD, Yves, *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation*, Capítulo 4.16. Collaborative Management for Conservation, IUCN
13. Resolución Jefatural No. 270-2001- INRENA, Aprueban disposiciones complementarias al reglamento de la Ley de Areas Naturales Protegidas para el otorgamiento de contratos de administracion, 01 de diciembre de 2001, Peru
14. Summary Report, First Nations Co-operative Management of Protected Areas Workshop, Canadian Parks and Wilderness Society, 1998
15. SZAZI, Eduardo. *Terceiro setor: regulação no Brasil*. São Paulo, Peirópolis, 2000.
16. WIEDMANN, Sonia. "O Controle Estatal das Parcerias em Unidades de Conservação - Bem de uso comum do Povo"; In MILANO, Miguel (org). *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002