

LEGISLAÇÃO PERTINENTE À GESTÃO COMPARTILHADA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – UMA PROPOSTA DE SUPERAÇÃO DA VULNERABILIDADE AMBIENTAL OU UM CAMINHO PARA A TRANSGRESSÃO PÚBLICA?

Maria Inês Paes Ferreira, Paulo Roberto Goulart Marinho & Pedro Araújo Marinho

Considerando que o conceito de inclusão está intrinsecamente associado à devolução de bens de produção expropriados, percebe-se que o termo vem sendo apropriado pelo senso comum de forma equivocada, por estar relacionado a práticas que objetivam migrar valor de uso em valor de troca, mercadoria. Pode-se citar como exemplo a comunidade pesqueira da Lagoa de Carapebus, situada na região do entorno do PARNA Jurubatiba, no Estado do Rio de Janeiro, outrora produtora de seus próprios instrumentos e meios sociais de produção, apropriação e distribuição de riquezas, agora submetida à relação salarial e a outro modo de produção e apropriação de riquezas. Tal comunidade, ora desagregada pela influência do crescimento econômico trazido pelas atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, acha-se atualmente, como tantas outras no país: em estado de vulnerabilidade sócio-ambiental, conforme conceituado por Loureiro *et al.* (2005). De forma geral, o modelo de Unidades de Conservação (UCs) brasileiro cumpre este papel, excetuando-se as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDSs) e Reservas Extrativistas (RESEXs).

A problemática se torna ainda mais complexa diante dos novos meios utilizados para a gestão participativa de Unidades de Conservação, como descrita na Minuta de lei do CONAMA para a gestão compartilhada UCs-OSCIPs. Tal tema tem tomado corpo, e se torna cada vez mais difundido, como se faz ver no decreto 48766/04, assinado pelo Governo do Estado de São Paulo. Portanto, é necessário o aprofundamento dessa discussão, trazendo-a para o âmbito público. Busca-se assim evitar que a tomada de decisão seja realizada por apenas parte dos envolvidos no processo de gestão ambiental, ferindo assim os princípios democráticos. A implantação de mecanismos de gestão compartilhada das UCs deve ser feita de forma cuidadosa, de modo a garantir a superação da vulnerabilidade sócio-ambiental das comunidades envolvidas, para além da conservação da biodiversidade, e o desconhecimento das suas bases legais pode implicar em sérios riscos de transgressão pública.

O objetivo do presente trabalho é avaliar criticamente a legislação sobre gestão compartilhada de UCs de Proteção Integral, por meio de parcerias público-privadas entre Poder Executivo e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), conforme disposto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, 2004).

O trabalho foi desenvolvido por meio de análise comparativa entre diversos textos legais que tratam das regras para o estabelecimento de parcerias público-privadas, destacando nos textos informações relativas a três pontos de vista principais: o do controle social, o da avaliação de resultados e o da contratação de serviços.

Do ponto de vista do controle social, a Constituição Brasileira (Artigo 225), estabelece o princípio da responsabilidade recíproca. Ao instituírem-se conselhos de políticas públicas (CPPs) não deliberativos, como os Conselhos das Unidades de Conservação de Proteção Integral, campo de contratação da gestão compartilhada com OSCIPs, reduz-se o princípio constitucional do dever ao da consulta entre parceiros, sem garantias de obediência, desvinculando o exercício do dever da coletividade, da contrapartida e da obediência do gestor público aos Conselhos de Políticas Públicas (CPPs).

A Lei 9790/99 define no Parágrafo Único do seu Artigo 3º um espaço de atuação das OSCIPs como de “intermediação, de apoio a outras organizações sem fim lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, com as quais firmará termo de parceria sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação”, sem citar tais mecanismos. Em seu Artigo 12, define que “os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria (TP) ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade deverão dar ciência ao Tribunal de Contas e ao respectivo Ministério Público sob pena de responsabilidade solidária”, sem, contudo estabelecer a obrigatoriedade de informar ao CPP respectivo, apesar da responsabilidade recíproca em relação ao objeto do TP.

O Decreto 3100/99, no Artigo 4º, permanece sem mencionar o CPP, que é citado na Lei 9790/99 (Artigo 10), apenas no nível de consulta. No Parágrafo 1º adverte ainda, que a manifestação do CPP será considerada para a tomada da decisão final (grifo nosso). A participação do CPP não poderá modificar o TP celebrado, e ainda, eventuais recomendações ou sugestões do CPP sobre o acompanhamento do TP “serão encaminhadas ao órgão estatal parceiro para adoção de providencias que entender cabíveis” (Decreto 3100/99, Artigo 17, grifo nosso), o que implica no esvaziamento da participação e do controle social, bem como na destituição do princípio constitucional do dever recíproco, indicando sérios riscos de transgressão pública.

Sob o ponto de vista da avaliação de resultados, o Decreto 3100/99 no seu artigo 20 cria uma comissão composta por dois membros do poder executivo, um da OSCIP (objeto da avaliação), e um membro do CPP (se houver). Apesar do princípio constitucional definir deveres recíprocos, observa-se desequilíbrio na composição e ausência de paridade. Além disso, o executor interessado direto é também avaliador, deliberando em assunto de interesse próprio, abrindo novamente as portas à transgressão pública.

Sob o ponto de vista da contratação, o vínculo de cooperação entre os partícipes no TP para a execução do projeto de Gestão Compartilhada será na forma do estabelecido no plano de trabalho proposto pela OSCIP (Minuta de Resolução CONAMA, Cláusula 1.^a). Portanto, a proposição do TP parte do “colaborador”, e não do órgão público ou do CPP. O Artigo 8º da Minuta define que a avaliação anual será realizada pelo órgão competente do SISNAMA e pelo Ministério do Meio Ambiente, não mencionando o CPP. Retomando às competências definidas na Minuta de Resolução, o Artigo 4.º diz que o concurso de projetos será realizado pelo órgão executor do SNUC, e não menciona a participação do CPP neste procedimento. O parágrafo único do Artigo, apesar da necessidade de opinião ou ratificação do CPP conforme inciso IV, remete à consulta sobre o modo de fazê-la, conforme definido no artigo 10, Parágrafo 1.º da Lei 9790/99. Na definição das obrigações das partes (Cláusula Quarta, Inciso II) é estabelecido que a responsabilidade por todos os encargos de natureza trabalhista e previdenciária, decorrentes dos recursos humanos “utilizados” nas execuções do objeto do TP é da instituição contratada. Na Cláusula 5^a, Parágrafo 4º o “parceiro público” recomendará alterações de valores, revisão de metas pactuadas, (...), desde que devidamente justificado, de comum acordo celebrado em termos aditivos”. Envolvidos nesse comum acordo estariam o contratante e do contratado (parceiros), ou seja, o executivo e a OSCIP. Mais grave contudo é a Cláusula 7^a, que estabelece que em caso de inadimplência do objeto do TP, e restando desembolsos à realizar, o TP poderá ser prorrogado por indicação da Comissão de Avaliação, constituída (conforme descrito no item 3.3) em total desequilíbrio de poder; é também do parceiro público o direito de fiscalizar, bem como de indicar os nomes dos componentes da equipe de fiscalização (Cláusula 8^a).

A interpretação da legislação pertinente ao tema “Gestão compartilhada de UCs por meio de parcerias público-privadas com OSCIPs permitiu detectar problemas relativos à escamoteamentos e malversação de tributos, desresponsabilização de direitos trabalhistas e sucumbência da autoridade pública, cujo poder policial vem sendo substituído por relações de mercado camufladas de voluntarismo sem fins lucrativos. Além disso, pôde-se perceber o desrespeito ao princípio da responsabilidade recíproca. Se a legislação não for alterada e a

Minuta de Resolução CONAMA for aprovada como originalmente proposta, e os CPPs reduzidos a entes acessórios, a dimensão igualitária constitucional e de reciprocidade de responsabilidades para com o bem público pode ser transformada em pó. Além disso, fica evidente a necessidade de empoderamento dos Conselhos das UCs de Proteção integral, elevando-os, através de alteração no SNUC ao nível deliberativo.

O presente estudo deixa o alerta de que, sem o devido controle social e o fortalecimento legal dos CPPs, a gestão compartilhada de UCs não irá minimizar a vulnerabilidade ambiental de grupos tradicionalmente apartados do processo de gestão ambiental, submetidos muitas vezes à violência na transformação das relações de produção das comunidades atingidas por Unidades de Conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 16. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

LOUREIRO, C. F. B. Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: IBAMA, 2005.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto no. 48.766, de 30 de junho de 2004.

CONAMA. Minuta de Resolução: Dispõe Sobre a Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação com OSCIP. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 16 ago. 2006.

D.O.U. Decreto no. 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

D.O.U. Decreto no. 9.790, de 23 de março de 1999.

MMA. SNUC. 5. ed. Brasília: MMA/SBF, 2004.