

PROJETO DE LEI Nº , DE 2004
(Do Sr. Sarney Filho)

Dispõe sobre a co-gestão de unidades
de conservação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a relação entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para a co-gestão das unidades de conservação reguladas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 2º Admite-se a instituição de co-gestão de unidades de conservação no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, entende-se por co-gestão de unidades de conservação a participação de uma ou mais organizações da sociedade civil qualificadas como OSCIP para o 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 das áreas protegidas e no termo de parceria firmado entre o Poder Público e as OSCIP.

Art. 3º Podem participar da co-gestão de unidades de conservação, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que cumpram, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – possuam como objetivo social a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, ainda que também possuam outros objetivos ;

II – possuam certificado de qualificação como OSCIP emitido pelo Ministério da Justiça, em perfeito atendimento à legislação específica vigente;

III – possuam normas estatutárias que atendam aos requisitos estabelecidos pela legislação vigente que rege a parceria entre as OSCIP e o Poder Público.

Parágrafo único. A dedicação da organização da sociedade civil ao objetivo estabelecido no inciso I do *caput*, para fins de co-gestão de unidade de conservação, deve ser comprovada não só pela descrição do objetivo em seu estatuto, mas também mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, ou pela prestação de serviços de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, preferencialmente na própria unidade de conservação que pretende co-gerir ou, pelo menos, no mesmo bioma.

Art. 4º A co-gestão de unidades de conservação tem por objetivos gerais:

I – promover a conservação ou o uso sustentável da biodiversidade nas áreas protegidas;

II – envolver a comunidade em processos de gestão participativa das áreas protegidas;

III – incrementar a qualidade e o alcance da pesquisa científica nessas áreas;

IV – incrementar a qualidade da infra-estrutura e dos equipamentos públicos, quando a categoria de conservação assim o permitir;

V – incrementar a capacidade de controle sobre a degradação dos recursos naturais da área protegida;

VI – promover a educação ambiental de forma geral e, especialmente, a educação ambiental relacionada à fragilidade e ao potencial de cada área protegida.

Art. 5º A co-gestão das unidades de conservação deve estar, necessariamente, fundamentada no marco regulatório ambiental, devendo também manter coerência com as políticas públicas de meio ambiente federais, estaduais e locais.

Art. 6º Os instrumentos de planejamento referidos no parágrafo único do art. 2º, inclusive o plano de manejo, devem, sempre que possível, ser concebidos juntamente com a OSCIP que exerce a parceria na co-gestão da unidade de conservação e com a comunidade de seu entorno, de acordo com o que prevê a legislação específica vigente e seu regulamento.

Art. 7º A co-gestão pode envolver:

I – administração completa dos programas previstos no plano de manejo, e em outros instrumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP parceira do Poder Público, executada na totalidade da área protegida;

II – administração parcial dos programas previstos no plano de manejo e outros instrumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP do Poder Público, executada na totalidade da área protegida;

III – administração completa dos programas previstos no plano de manejo e em outros instrumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP parceira do Poder Público, executada apenas em parte da área protegida;

IV – administração parcial dos programas previstos no plano de manejo e outros instrumentos de planejamento da unidade de conservação, pela OSCIP parceira do Poder Público, executada apenas em parte da área protegida.

Parágrafo único. A opção por um modelo específico de gestão deve ser feita pelo órgão público responsável pela unidade de conservação, de acordo com as necessidades e peculiaridades da área protegida e de seu entorno, tendo em vista, sempre, a melhora significativa da gestão global para sua conservação ou seu uso sustentável, estando esta melhora

claramente justificada no instrumento de formalização da parceria.

Art. 8º A co-gestão de unidades de conservação deve ser estabelecida por meio de termo de parceria, instrumento a ser firmado entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil que preencham os requisitos previstos no art. 3º, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, conforme as condições estabelecidas na legislação vigente.

§ 1º O termo de parceria, além das condições estabelecidas na legislação vigente, deve conter:

I – a opção explícita por um dos modelos de co-gestão, com a inequívoca delimitação da área de abrangência da unidade de conservação e das tarefas administrativas que são objeto da co-gestão;

II – os motivos, suficientemente justificados, que levaram à opção pelo modelo de co-gestão específico;

III – cláusula que determine a disponibilização, por no mínimo 30 (trinta) dias, em meio eletrônico, imediatamente após a celebração do termo de parceria, por meio de página própria na rede mundial de computadores, do extrato do termo, contendo:

a) as metas para a melhoria da gestão da unidade de conservação e os prazos para sua execução;

b) os critérios para a avaliação de desempenho da OSCIP em sua gestão, mediante indicadores reconhecidos pela comunidade científica da área ambiental;

c) a previsão de receitas e despesas para a execução da gestão.

IV – cláusula que também determine a disponibilização, nos termos do inciso anterior e por igual período, do relatório demonstrativo das metas propostas e dos resultados alcançados e da execução física e financeira da co-gestão, assim como da posterior manifestação oficial:

a) da comissão de avaliação da parceria;

b) do órgão público responsável pela contratação da parceria;

c) do conselho deliberativo da unidade de conservação.

Art. 9º O edital para a seleção da OSCIP que deve co-gestionar a unidade de conservação deve ser publicado em jornal de grande circulação e no diário oficial, conforme o nível de governo a que pertence a unidade de conservação, pelo menos 60 (sessenta) dias antes da data marcada para a seleção, devendo permanecer, neste período, disponível na página eletrônica oficial do órgão público responsável.

Art. 10. Os termos de referência, tendo em vista orientar a apresentação de propostas pelas OSCIP, devem ser definidos pelo órgão responsável pela unidade de conservação e ratificados por seu conselho deliberativo.

Parágrafo único. O mesmo procedimento deve repetir-se para a contratação e para a definição dos dispositivos do termo de parceria a ser firmado com a OSCIP selecionada.

Art. 11. O resultado da seleção da OSCIP deve fazer-se acompanhar de relatório circunstanciado, que justifique a escolha de uma organização em detrimento de outra ou outras, quando for o caso, relatório que deve ser igualmente publicado no diário oficial e deixado em disponibilidade na página eletrônica oficial do órgão responsável por, pelo menos, 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. Caso haja alguma contestação, recurso deve ser apresentado ao órgão responsável, ficando sua resolução sujeita às instâncias de decisão do SNUC previstas na legislação vigente.

Art. 12. A OSCIP parceira deve encaminhar, anualmente, relatórios de suas atividades para a apreciação pelo órgão ambiental responsável e pelo conselho deliberativo da unidade de conservação.

Art. 13. Na unidade de conservação sob regime de co-gestão, a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços, quando couber, deve ser, preferencialmente, executada pela OSCIP parceira, devendo tal exploração estar, necessariamente, indicada no plano de manejo da área protegida e detalhada no termo de parceria que rege sua co-gestão.

§ 1º Para efeito desta Lei, consideram-se produtos, sub-produtos ou serviços passíveis de exploração na unidade de conservação, por meio de autorização do órgão ambiental competente:

I – os destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso público, como visitação, educação ambiental, recreação e turismo;

II – os originados do manejo de recursos florestais e outros recursos naturais em unidades de conservação de uso sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

§ 2º A exploração comercial de produto, sub-produto ou serviço na unidade de conservação sob regime de co-gestão deve estar fundamentada em estudo de viabilidade econômica aprovado pela OSCIP parceira e pelo órgão ambiental responsável pela área protegida, e ratificado pelo conselho deliberativo da unidade de conservação.

Art. 14. Observados os percentuais previstos em lei ou regulamento para aplicação na implementação, manutenção e gestão da própria unidade de conservação, os recursos financeiros advindos de serviços oferecidos e de atividades desenvolvidas nas unidades de conservação do grupo de proteção integral sob o regime de co-gestão podem ser diretamente incorporados à receita de sua administração, devendo sua aplicação constar do relatório e da prestação de contas previstos no inciso IV do § 1º do art. 8º desta Lei.

Art. 15. Os recursos financeiros advindos da cobrança pelo uso de imagens, marca ou logotipo da unidade de conservação devem ter a mesma destinação e o mesmo controle previstos no art. 14 desta Lei.

Art. 16. O art. 30 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 30.

§ 1º A unidade de conservação, seja ela de Proteção Integral ou de Uso Sustentável, se administrada pelo regime de co-gestão com entidade qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, deve dispor, necessariamente, de Conselho Deliberativo.

§ 2º O Conselho Deliberativo da unidade de conservação sob regime de co-gestão é o colegiado eleito para decisões executivas, resolução de divergências e, eventualmente, sanções, relacionadas a este regime especial de gestão, respeitadas as atribuições dos demais órgãos, estabelecidas na

legislação vigente que rege, de forma geral, a parceria entre as OSCIP e o Poder Público.

§ 3º Regulamento deve dispor, especialmente, sobre o Conselho Deliberativo da unidade de conservação sob regime de co-gestão quanto à sua representação, competências, presidência, secretaria, duração do mandato de seus conselheiros, convocação de suas reuniões, regimento interno e outras regras e procedimentos para seu adequado funcionamento.”

Art. 17. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

A edição da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC, regulou, pela primeira vez, a possibilidade de gestão compartilhada de unidades de conservação com organizações da sociedade civil. Diz a 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 unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão”.

A figura jurídica da OSCIP foi estabelecida pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, também conhecida como o marco legal do terceiro setor. A lei procurou diferenciar as organizações sem fins lucrativos até então existentes, que se dedicavam apenas ao benefício mútuo de seus associados, como clubes, sindicatos, cooperativas, etc, daquelas que efetivamente prestavam serviços públicos ou atuavam politicamente em prol do bem comum. A qualificação como OSCIP, outorgada pelo Ministério da Justiça, é o reconhecimento, por parte do Estado, do caráter público, embora não estatal, de uma determinada organização social, que é privada em sua origem, mas pública em sua finalidade. A partir dessa nova condição da organização social, ficou o Poder Público autorizado a, com ela, firmar termos de parceria para o alcance de objetivos comuns.

A gestão compartilhada de unidades de conservação pode ser um importante instrumento para dinamizar e incrementar a gestão de

unidades de conservação no Brasil. A correta aplicação desse instrumento de gestão participativa, trazido pela lei do SNUC, deve subordinar-se, no entanto, à existência de uma regulação 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 multiplicar-se e inviabilizar o modelo, com consequências muito ruins para a conservação da área e para a sociedade como um todo. Por essa razão, a regulação deve disciplinar todos os aspectos relevantes ao tema, sem criar, no entanto, amarras que inviabilizem a adaptação de seus princípios às realidades específicas de cada estado ou região.

A transferência de atribuições para a OSCIP permite que o órgão público concentre-se em funções-chave para assegurar a gestão das áreas protegidas, como a aprovação dos planos de manejo, a formulação e aprovação de políticas públicas de conservação e uso sustentável dos recursos naturais e a fiscalização de 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 a responsabilidade de manejo é também uma forma de aproveitar a *expertise* técnica diversificada e as capacidades institucionais oferecidas por muitas organizações não-governamentais.

Mas, ao contrário do que se pode pensar, 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.

As considerações acima foram retiradas de documento produzido após seminário internacional que discutiu a construção de um modelo de co-gestão de unidades de conservação para o Estado de São Paulo, realizado

em maio de 2003, onde se discutiu a necessidade de serem elaboradas normas específicas para este tipo de gestão em áreas protegidas.

Esperamos, com este projeto de lei, oferecer os meios legais necessários à plena implantação desse modelo de gestão no Brasil. Os dispositivos da proposição foram elaborados segundo as demandas apresentadas no referido encontro e, também, segundo as preocupações do órgão ambiental federal, expostas no regulamento da Lei do SNUC (Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002), para uma adequada efetivação da gestão compartilhada de unidades de conservação.

Nossa expectativa é a de iniciar um saudável debate, do qual resulte o aperfeiçoamento da proposição ora apresentada, propiciando ao País um modelo eficaz de co-gestão de seu patrimônio natural e, às partes envolvidas, a segurança e clareza necessárias para assumirem seus papéis nesse desafiador empreendimento.

Sala das Sessões, em de de 2004.

Deputado Sarney Filho