

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.573, DE 2004

Dispõe sobre a co-gestão de unidades de conservação.

Autor: Deputado Sarney Filho

Relator: Deputado Antonio Feijão

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe disciplina a relação entre o Poder Público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para a co-gestão das unidades de conservação no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, de acordo com o que propõem os artigos 1º e 2º.

O art. 3º enumera os requisitos das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que podem participar da co-gestão de unidades de conservação e o art. 4º estabelece os objetivos gerais da referida co-gestão.

Os artigos 5º e 6º determinam respectivamente que a co-gestão deve estar fundamentada no marco regulatório ambiental e que os instrumentos de planejamento das áreas protegidas devem ser, sempre que possível, concebidos juntamente com a OSCIP parceira e com a comunidade do entorno da unidade de conservação objeto de co-gestão.

O art. 7º descreve os modelos de gestão que poderão ser adotados e estabelecidos pelo termo de parceria firmado entre o Poder Público

e a OSCIP, termo cujo conteúdo encontra-se definido no art. 8º do projeto de Lei.

O art. 9º, por sua vez, estabelece os requisitos mínimos do edital a ser publicado para o processo de seleção da OSCIP que irá gerir cada uma das unidades de conservação que optarem pelo modelo de co-gestão.

Outros requisitos, desta vez para os termos de referência que irão orientar a apresentação de propostas pelas OSCIP para a seleção, são apresentados no art. 10.

Ainda sobre o processo de seleção da OSCIP, o art. 11 define como deve ser a apresentação do resultado da escolha feita pelo Poder Público.

O art. 12 estabelece a obrigatoriedade de a OSCIP encaminhar anualmente ao órgão ambiental e ao conselho deliberativo da unidade de conservação relatórios de suas atividades.

Por sua vez, o art. 13 trata da possibilidade da exploração de produtos e serviços, na unidade de conservação, ser executada pela OSCIP parceira e define os critérios para que isso aconteça.

Já os arts. 14 e 15 tratam da destinação dos recursos financeiros advindos das unidades de conservação do grupo de proteção integral, quando em regime de co-gestão.

Por fim, o art. 16 acrescenta parágrafos ao art. 30 da Lei do SNUC, nº 9.985, de 2000, estabelecendo que a unidade de conservação administrada pelo regime de co-gestão deve dispor, necessariamente, de Conselho Deliberativo, determinando também suas funções.

Na justificação, o autor argumenta que a gestão compartilhada de unidades de conservação pode ser um instrumento para dinamizar a gestão de unidades de conservação no Brasil, e que a correta aplicação deste instrumento de gestão precisa, para isso, de uma regulação jurídica clara e precisa que evite o surgimento de conflitos entre a OSCIP parceira e o órgão público gestor.

O Projeto de Lei em exame foi, em agosto de 2009, aprovado por unanimidade pela Comissão de Trabalho, de Administração e

Serviço Público, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Roberto Santiago.

De acordo com a tramitação definida pela Mesa Diretora, segundo orientação do Regimento Interno da Casa, a proposição aguarda a apreciação de mérito por parte desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, onde, dentro do prazo regimental, não recebeu emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É inquestionável a importância de regulação específica que discipline o relacionamento entre o Poder Público e o Terceiro Setor para fins de co-gestão de unidades de conservação no País.

Relembrando as principais etapas que nos trouxeram até aqui, citamos a edição da Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – o SNUC, onde se prevê, pela primeira vez, a possibilidade de gestão compartilhada de unidades de conservação com organizações da sociedade civil.

A figura jurídica das OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – havia sido estabelecida pela Lei nº 9.790, de 1999, onde a qualificação de entidades não governamentais como de interesse público, outorgada pelo Ministério da Justiça, traduz-se no reconhecimento, por parte do Estado, de seu caráter público. Tais entidades sem fins lucrativos, privadas em sua origem, mas públicas em sua finalidade, ficam autorizadas a firmar termos de parceria com o Poder Público para o alcance de objetivos comuns.

Na área ambiental, a transferência de atribuições para as OSCIP permite ao órgão público concentrar-se em funções-chave, de cunho eminentemente estatal, imprescindíveis à gestão do conjunto das unidades de conservação do País. Além disso, compartilhar a responsabilidade pelas áreas protegidas é uma forma de aproveitar a expertise técnica, rica e diversificada, e

as capacidades institucionais das muitas entidades não governamentais ligadas às questões do meio ambiente.

Enfim, os argumentos levantados pelo Autor do Projeto, Deputado Sarney Filho, são tão completos, contundentes e irrefutáveis que, a princípio, pareceu-nos dispensável qualquer outro pleito em favor da proposta, que não fosse sua imediata aprovação.

Veio ao meu socorro, para que pudesse ainda enriquecer o debate com argumentos sólidos, o conhecimento de Relatório do Tribunal de Contas da União, publicado há cerca de um ano, em junho de 2008.

O Relatório avaliou a gestão governamental da Amazônia e, entre outros aspectos, apontou graves falhas estruturais que impedem que as unidades de conservação cumpram fielmente com os objetivos pelos quais foram criadas, ou seja, proteger o meio ambiente da região.

O primeiro entrave destacado é a baixa efetividade que o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) apresentam, como órgãos responsáveis por criar e gerir Unidades de Conservação sustentáveis na Amazônia.

De acordo com o relatório, tal fato pode explicar o não cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal (PAPCD), que não criou todas as unidades de conservação planejadas. Verificou-se, ainda, que é baixo o percentual dessas unidades com plano de manejo implementado. Além disso, nenhuma delas está com a regularização fundiária concluída e há vários casos de sobreposição de terras de unidades de conservação federais com terras indígenas, com assentamentos da reforma agrária ou com unidades de conservação estaduais ou municipais.

Essa constatação demonstra a enormidade das tarefas a serem executadas para que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza seja uma realidade e não apenas letra morta da legislação. Parte das tarefas, as de inequívoca função do Poder Público, para que sejam por ele levadas a efeito, demandam, a nosso ver, a repartição de competências com

as entidades não governamentais qualificadas como OSCIP para a gestão das áreas protegidas.

Não obstante a oportunidade do Projeto de Lei em exame e a excelência de seu texto, sugerimos ainda algumas emendas, tendo em vista colaborar para seu aperfeiçoamento.

Trata, a mais importante delas, de privilegiar entidades que representem comunidades tradicionais habitantes da área protegida em questão ou de seu entorno, ou que tenham efetivamente trabalhado com tais comunidades, na escolha a ser feita pelo Poder Público para a co-gestão de uma unidade de conservação. Essa característica da entidade passa a ser considerada, na emenda nº 1 que propomos, como aptidão adicional às já definidas na proposição (art. 3º) como requisitos para co-gestão. Essa emenda vem, de certa forma, melhor atender ao seguinte problema que mereceu destaque por parte do TCU em seu referido relatório.

O Tribunal de Contas enfatizou a falta de unidades de conservação que têm seus planos de manejo funcionando e isso ocorre, na maioria das vezes, devido ao fato desses planos preverem a integração das áreas protegidas às atividades econômicas e sociais das comunidades de seu entorno.

É certo que a dificuldade em implementar os planos de manejo, com essa perspectiva, advém também do fato de as políticas de governo não priorizarem a dimensão ambiental do desenvolvimento. Este tem sido tratado apenas como crescimento econômico, que deve vir a qualquer custo.

Assim procedendo, atém-se, o governo, em criar, seguidamente, unidades de conservação, pois criá-las consiste em mero ato administrativo, que pode não ter consequência alguma, como, em grande parte dos casos, tem acontecido. As áreas criadas, mas não implantadas e consolidadas, continuam sujeitas ao “mercado de terras” do País, entendido este, principalmente na Amazônia, como “grilagem de terras”, na verdade, já que a maioria das áreas é pública. Por isso, não é surpresa alguma que as unidades de conservação da região estejam sendo alvo de, em média, 20% do desmatamento amazônico.

Da alçada que nos cabe agir, no entanto, avaliamos, ao propor a emenda, que a entidade selecionada para a co-gestão, se articulada com a comunidade local, terá maiores chances de atender ao objetivo de integrar a conservação ao desenvolvimento, conforme prevêem os planos de manejo.

Outra emenda, a de nº 2, substitui, no art. 13, o termo “deve ser preferencialmente” por “pode”, quando da possibilidade da OSCIP responsabilizar-se pela exploração das potencialidades da unidade de conservação sob co-gestão. Neste caso, os recursos arrecadados, nos termos da legislação vigente, podem ser incorporados, em parte, à receita da administração da área (art. 14). A emenda, como proposta, continua a permitir a captação de fundos de forma mais eficaz e o retro-investimento dos recursos na própria unidade de conservação, como defende o autor, em sua justificção, atendendo ao mesmo tempo, pela maior flexibilidade do termo “pode”, a adaptação da norma às realidades específicas de cada estado ou região, como também defende o autor. Assim, dependendo das peculiaridades estaduais, regionais ou locais, o órgão ambiental pode decidir se a exploração dos recursos da unidade de conservação fica a seu cargo ou a cargo da OSCIP parceira na co-gestão.

A terceira emenda cuida apenas da forma, ao denominar “parágrafo único” e não “parágrafo 1º”, o exclusivo parágrafo existente no art. 8º.

Considerados esses novos aspectos, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.573, de 2004, com as emendas que apresentamos.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado Antonio Feijão
Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

PROJETO DE LEI Nº 4.573, DE 2004

Dispõe sobre a co-gestão de
unidades de conservação

EMENDA Nº 1

Acrescente-se ao art. 3º do projeto o seguinte § 2º:

"Art.3º.....

§ 1º.....

§ 2º Cumpridos os requisitos relacionados no caput e cumpridas as condições estabelecidas no § 1º, considerar-se-ão com aptidão adicional para co-gestionar unidade de conservação organizações da sociedade civil que tiverem sido constituídas como representantes de comunidades tradicionais habitantes da unidade de conservação objeto da co-gestão, ou de seu entorno, ou organizações da sociedade civil com comprovada atuação junto a estas mesmas comunidades."

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado Antonio Feijão

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 4.573, DE 2004

Dispõe sobre a co-gestão de
unidades de conservação

EMENDA Nº 2

O art. 13 do projeto passa a vigorar com a seguinte
redação:

*"Art.13. Na unidade de conservação sob regime de co-gestão, a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços, quando couber, **pode** ser 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. "*

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado Antonio Feijão

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

PROJETO DE LEI Nº 4.573, DE 2004

Dispõe sobre a co-gestão de
unidades de conservação

EMENDA Nº 3

Substitua-se, no art. 8º do projeto, a numeração “§ 1º”
por “Parágrafo único”.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado Antonio Feijão