



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

**CONTRATAÇÕES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE
FOMENTO À GERAÇÃO DE RENDA NA ECONOMIA LOCAL: UMA PROPOSTA
LEGISLATIVA**

Por

MARIA EDUARDA SAMPAIO DA CUNHA

URUÇUCA, 2019



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

CONTRATAÇÕES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO À GERAÇÃO DE RENDA NA ECONOMIA LOCAL: UMA PROPOSTA LEGISLATIVA

Por

MARIA EDUARDA SAMPAIO DA CUNHA

COMITÊ DE ORIENTAÇÃO

PROF. THIAGO MOTA CARDOSO
PROF. SOFIA CAMPIOLO
PROF. JAENES MIRANDA ALVES

TRABALHO FINAL APRESENTADO AO PROGRAMA DE MESTRADO
PROFISSIONAL EM CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS

Ficha Catalógrafica

Cunha, Maria Eduarda Sampaio da.

Contratações em unidades de conservação como instrumento de fomento à geração de renda na economia local: uma proposta legislativa. Maria Eduarda Sampaio da Cunha; orientadores: Prof. Dr. Thiago Mota Cardoso, Profa. Dra. Sofia Campiolo e Prof. Dr. Jaenes Alves Miranda. Uruçuca, 2019. 73 pp.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ / Escola Superior de Conservação Ambiental - ESCAS, Nazaré, 2019

1. Unidades de Conservação. 2. Contratos administrativos. 3. Geração de Renda
4. Sustentabilidade

BANCA EXAMINADORA

Nazaré Paulista/SP, 21 de maio de 2019.

Prof. Dr. Thiago Mota Cardoso

Prof. Dr. Cláudio Valadares Pádua

Prof^a. Dr^a. Nurit Rachel Bensusan

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos inúmeros pares que se fizeram presentes nesta caminhada, em especial aos colegas Marcelo Barreto, Erika Campos, André Nascimento e Maria Luíza de Deus pelo incentivo e apoio cotidiano na busca por soluções para a concretização das unidades de conservação do Litoral Sul da Bahia.

Aos professores orientadores, Thiago Mota Cardoso, Sofia Campiolo e Jaenes Miranda Alves, que iluminaram a estrada para que eu pudesse atravessar com menos tropeços, me ensinando a ser luz também.

A toda equipe da ESCAS/IPÊ pela força e resiliência para abrir os caminhos por onde passam tantos profissionais como eu em busca de soluções científicas para os problemas diários. Gratidão Professora Cristiana Martins e Eduardo Paraíso pelo apoio e constância.

Aos meus amigos da 6ª Turma Extra – Campus, aqui nomeados para que não sejam jamais esquecidos, Ariene, Eritan, Michel, Helder, Taís, Graziane, Pedro, Kelly, Cid, Ligia e Josélia, por fazerem parte dessa história.

À companhia amorosa e persistente de Sylvio, Maria Clara, Marina e Mateus, sempre presentes nos momentos de sombra, dando sentido à minha busca por tempos melhores.

E a meus pais, por tudo.

ÍNDICE GERAL

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2. CAPÍTULO I - ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS E A ESTRATÉGIA DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA..... | 15 |
| 2.1 HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL..... | 15 |
| 2.2 CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E POPULAÇÕES HUMANAS | 19 |
| 2.3. CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO | 23 |
| 2.4. ENTORNO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: ÁREAS CIRCUNDANTES E ZONA DE AMORTECIMENTO..... | 27 |
| 2.5. INTERAÇÕES ENTRE POPULAÇÕES LOCAIS DO ENTORNO E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL | 30 |
| 3. CAPÍTULO II - A GESTÃO PÚBLICA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL..... | 33 |
| 3.1 O QUE SÃO SERVIÇOS PÚBLICOS? | 35 |
| 3.2 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS..... | 37 |
| 3.3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS | 38 |
| 3.4.1 CONTRATOS REGULADOS PELA LEI N.º 8.666/93 | 43 |
| 3.4.2 CONTRATOS DE CONCESSÃO | 45 |
| 3.4.2.1 AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇOS..... | 45 |
| 3.4.2.2 PERMISSÃO DE SERVIÇOS | 47 |
| 3.4.2.3 CONCESSÕES COMUNS | 48 |
| 3.4.2.4 CONCESSÕES ESPECIAIS (LEI N.º 11.079/2004)..... | 50 |
| 3.4.3 CONTRATOS DE GESTÃO (LEI N.º 9.637/98)..... | 52 |
| 4. CAPÍTULO III - A BASE CONSTITUCIONAL DA ESTRATÉGIA DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL E O PODER DE COMPRA DO ESTADO | 56 |
| 4.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE | 56 |
| 4.2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 58 |
| 4.3 JUSTIFICATIVA | 63 |
| 4.4 PROJETO DE LEI | 65 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 68 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 70 |

Resumo do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre

CONTRATAÇÕES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO À GERAÇÃO DE RENDA NA ECONOMIA LOCAL: UMA PROPOSTA LEGISLATIVA

Por

MARIA EDUARDA SAMPAIO DA CUNHA

ABRIL/2019

Orientadores: Prof. Dr. Thiago Mota Cardoso

Prof. Dra. Sofia Campiolo

Prof. Dr. Jaenes Miranda Alves

A criação de unidades de conservação é uma estratégia da política ambiental brasileira consolidada pela Constituição Federal em seu art. 225 e que deve ser efetivada pelo Poder Público, com o objetivo de garantir à atual e às futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Pelo histórico da construção dessa política, as unidades de conservação, especialmente as de proteção integral, impactam diretamente nos habitantes das áreas limítrofes, trazendo restrições de uso, anteriormente inexistentes, de recursos e de terras ao estabelecer regras que se aplicam apenas ao território da unidade e à sua zona de amortecimento, gerando conflitos de interesse entre a UC e os habitantes locais. A legislação infraconstitucional não trouxe qualquer regulamentação para promover a integração desses atores à unidade contemplando alternativas que permitam o desenvolvimento local, existindo, entretanto, diretrizes para que os habitantes do entorno da Unidade sejam contemplados com políticas voltadas para a geração de renda. Fazendo um paralelo com outras políticas consolidadas através do uso do poder de compra do Estado, propõe-se uma legislação que permita o tratamento favorecido para os habitantes da zona de amortecimento das unidades de proteção integral da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas contratações realizadas para as próprias unidades de conservação visando fomentar a geração de renda e ampliar a interação entre essas populações e a gestão da unidade.

Palavras chaves: Unidade de conservação, conflitos, desenvolvimento econômico e social, contratos administrativos, lei e sustentabilidade.

Abstract of Final Dissertation present for Programa of Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável as parcial insume to obtain the Master grid

CONTRATAÇÕES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO À GERAÇÃO DE RENDA NA ECONOMIA LOCAL: UMA PROPOSTA LEGISLATIVA

Por

MARIA EDUARDA SAMPAIO DA CUNHA

APRIL/2019

Mentors: Prof. Dr. Thiago Mota Cardoso

Prof. Dra. Sofia Campiolo

Prof. Dr. Jaenes Miranda Alves

ABSTRACT

The creation of conservation units is a strategy of Brazilian environmental policy consolidated by the Federal Constitution in its art. 225 and that it must be carried out by the public power, with the purpose of guaranteeing to the present and the future generations an environment ecologically balanced. Due to the history of the construction of this policy, conservation units, especially those with integral protection, have a direct impact on the inhabitants of the bordering areas, bringing previously non-existent restrictions on the use of resources and land by establishing rules that apply only to the territory of the unit and its buffer zone, generating conflicts of interest between the unit and the local inhabitants. The sub-constitutional legislation did not bring any regulations to promote the integration of these actors into the unit, contemplating alternatives that allow local development, while there are guidelines for the inhabitants of the unit to be contemplated with policies aimed at income generation. Parallel to other consolidated policies through the use of state purchasing power, it is proposed legislation that allows the favored treatment for the inhabitants of the buffer zone of the integral protection units of the Union, States, Federal District and Municipalities in the hirings carried out for the conservation units themselves in order to

foster income generation and increase the interaction between these populations and the management of the unit.

Key words: Conservation unit, conflicts, economic and social development, public hiring, law and sustainable.

1. INTRODUÇÃO

A criação de espaços protegidos de domínio público no território brasileiro, tida como uma das mais importantes diretrizes da política de meio ambiente nacional, trouxe consigo inúmeros desafios, dentre eles o de gerir grandes porções do território com uma série de restrições de uso. Ao aprofundarmos o estudo da materialização de uma unidade de conservação no país, verificamos que ao longo do tempo vem se consolidando um modelo que privilegia a criação de unidades de proteção integral, aproveitando oportunidades geralmente associadas ao momento político e econômico, com o objetivo de ampliar a área conservada, sem análise dos impactos futuros relacionados a sua implantação e manutenção (SANTILLI, 2005). As primeiras áreas protegidas brasileiras foram criadas com o intuito de proteger a beleza cênica de determinados locais, importando o modelo americano de parques para lazer e contemplação e atualmente evoluíram para áreas cujo objetivo é promover a conservação da biodiversidade, conforme previsão da Lei n.º 9.985/2000¹, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Servidora pública do Estado da Bahia desde 2006, integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, depois de cinco anos atuando com licitações e contratos, tive a oportunidade de começar a trabalhar junto ao órgão ambiental estadual em 2016, o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), apoiando a gestão das unidades de conservação do Litoral Sul do Estado. Desde o início da minha atuação, duas questões chamaram minha atenção: a dificuldade de efetivar uma interação consistente e duradoura entre os habitantes locais e a área protegida, a despeito da existência de projetos realizados por entidades sem fins lucrativos nesse sentido e do histórico de contratação de mão de obra local para a execução dos serviços terceirizados prestados na Unidade, e a baixa renda dos habitantes do entorno do Parque Estadual da Serra do Conduru - PESC.

Ao buscar mecanismos legais para consolidar a participação da população local na gestão da unidade, especialmente os habitantes que residem dentro da sua poligonal e na zona de amortecimento, percebi que o único mecanismo que insere

¹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em 19 agosto 2019.

esses habitantes na gestão das Unidades é a formação de conselhos gestores das unidades com a participação de representantes da sociedade civil organizada, que, por si só, não alteram a sua situação. A partir dessa percepção, compreendi que as restrições de uso impostas ao território escolhido para a implantação das unidades de conservação impactam diretamente na vida das pessoas que ali já estavam, alterando seu modo de vida, incluindo suas fontes de renda, e que isto ocorre sem que se tenha consolidado uma política de compensação pelo prejuízo suportado por elas em benefício de um bem coletivo, já que suportam os ônus das restrições (BENSUSAN, 2006). E ao estudar a história da criação de unidades de conservação (UC) no país constatei que não se considerou o tecido social desses territórios na etapa de planejamento, não havendo preocupação relacionada aos impactos sociais locais da alteração da natureza jurídica do espaço no momento prévio à criação, fato que culmina nos conflitos entre a gestão das unidades e as populações humanas residentes, muitas dessas sendo povos tradicionais e indígenas. Somente neste milênio a legislação brasileira incorporou a variável humana nas políticas ambientais.

Para compreender essa evolução, é importante conhecer os caminhos criados a partir do movimento socioambiental iniciado na década de 90, com destaque para como isso alterou a legislação no sentido de tentar congregiar os interesses de conservação da natureza com a subsistência e cultura das populações residentes. Segundo Santilli (2005), no início dos anos 90 havia a necessidade de fortalecimento do discurso preservacionista em um ambiente político desfavorável, e foi através da articulação entre movimentos sociais, ambientalistas, sociólogos e antropólogos, que surgiu o que chamamos de socioambientalismo. E esse movimento vem pautando a política nacional, especialmente a partir da primeira década deste milênio, com avanços expressivos na legislação brasileira, como o reconhecimento dos direitos das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais em relação aos territórios que ocupam e a aprovação da Lei que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que traz em seu bojo reflexos dessa preocupação com as populações humanas que se relacionam com as unidades (SANTILLI, 2005).

No entanto, como essas comunidades foram desconsideradas no momento da criação e durante a implantação das unidades, através da invisibilidade dos impactos

causados pela unidade de conservação em suas vidas coletivas, seja pela alteração do seu território, pelas limitações de acesso e uso dos recursos naturais ou pela mudança no seu modo de vida, é preciso avançar para a consolidação de uma política de inserção que inclua os grupos mais afetados, que são aqueles que se encontram dentro do território protegido e em sua zona de amortecimento. Os avanços na proteção de direitos identitários não podem ser considerados em boa parte dos casos, pois as populações residentes afetadas nem sempre cumprem os requisitos legais necessários para serem reconhecidas como povos e comunidades tradicionais, de forma que a proteção sobre o seu território e cultura não se encontram normatizados, sendo necessário um esforço de exegese para amparar seus direitos individuais e coletivos em relação à ação estatal, que utiliza de forma ampla o instituto da desapropriação previsto na Lei n. 9.985/2000 para deslocá-las da área protegida. Para Thiago Cardoso (2015),

Esses conflitos nasceram de uma situação histórica de racismo e preconceito, bem como da instalação de projetos desenvolvimentistas, da criação de unidades de conservação, regimes de co-gestão de ecossistemas ou recursos e reivindicações por direitos territoriais e justiça ambiental apresentadas por indígenas e populações locais ² (traduzido para o português)

Esse histórico, de afastamento das pessoas anteriormente conviventes com a natureza local a partir da alteração da natureza jurídica da área, é a causa dos conflitos, ampliados por diversos fatores, como a ausência de espaços de diálogo, de políticas públicas adequadas e específicas para auxiliar a adequação das comunidades afetada à nova realidade e em especial, pela dificuldade de buscar alternativas para a geração de renda nesses locais. (IRVING, 2006) Em relação às unidades de conservação, diversas ações de apoio aos habitantes do entorno vem sendo desenvolvidas pelo terceiro setor, demonstrando que é necessário equacionar os encargos derivados das restrições trazidas pela sua criação em áreas ocupadas para que seja possível alcançar o objetivo de promover a conservação da biodiversidade.

² Texto original em inglês: “*These conflicts are born out from a historical situation of racism and prejudice, as well as through the installation of development projects, the creation of protected areas, regimes for the co-management of ecosystems or resources, and the claims for territorial rights and environmental justice put forward by indigenous and local populations.*”

Para tanto, é preciso compreender quais as possibilidades de inclusão dessas populações no dia-a-dia da Unidade, especialmente no que se refere às oportunidades de geração de renda que a própria Unidade pode instrumentalizar localmente, com o intuito de reduzir a injustiça social que recai sobre as populações locais, afetadas diretamente em seu modo de vida pela sua criação. Uma das possibilidades identificadas, entre outras, é a utilização do poder de compra da Unidade de Conservação enquanto local de prestação de serviços públicos para despende recursos na economia da região, seja por meio da contratação da mão de obra residente no entorno, seja através da contratação de bens e serviços utilizados pela Unidade de fornecedores locais. Esta possibilidade de se regulamentar as contratações realizadas direta ou indiretamente para as unidades de conservação de proteção integral é o objeto de análise da presente dissertação.

Como método, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre as legislações associadas às diversas espécies de contratação pública e através da análise das normas que tratam de unidades de conservação, o presente trabalho pretende identificar os bens e serviços públicos inerentes às atividades nelas desenvolvidas, a partir dos seus objetivos legalmente estabelecidos, avaliando a aplicabilidade das normas sobre contratos públicos já existentes. A realização desses objetivos será por meio de uma proposição de adequação da política de colaboração entre o particular e a Administração Pública no caso das unidades de conservação, já que, em virtude das dificuldades orçamentárias para sua manutenção, tem-se utilizado largamente instrumentos legais para a delegação de serviços para o particular. Abordando a questão das espécies contratuais mais favoráveis à inclusão das populações locais como executoras de atividades rentáveis dentro das Unidades, transparece também o poder discricionário do Estado em relação à modelagem das suas contratações e a possibilidade de dinamização da economia local com a utilização das próprias unidades de conservação como fomentadoras da geração de renda e emprego, a partir do chamado poder de compra do Estado.

Utilizar o poder de compra do Estado é uma estratégia política já utilizada no país, por exemplo, para beneficiar microempresas e empresas de pequeno porte através da chamada Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, ou mesmo para fomentar a

permanência de agricultores familiares no campo, inserindo essa categoria como fornecedora do Estado, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (MPOG, 2009). Serão abordados também os contratos administrativos de concessão, gestão e mesmo parcerias público-privadas vem sendo realizadas com êxito em diversos parques, como o Parque Nacional das Cataratas do Iguaçu e o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha³, implementados como um caminho viável para alcançar os objetivos de manter a conservação da biodiversidade como idealmente a lei previu.

Nesse sentido o objetivo do trabalho é apresentar uma alternativa de integração da gestão da unidade de conservação com os habitantes da sua zona de amortecimento e entorno através da utilização de mecanismos de colaboração entre o Poder Público e o particular, amplamente utilizados pelas UCs para a consecução dos seus objetivos, que são os contratos administrativos. O trabalho está organizado em três capítulos, o primeiro contextualizando a história da criação de espaços especialmente protegidos e a estratégia de conservação da natureza, para compreender de onde surgiram as atuais unidades de conservação no mundo e no Brasil. Neste capítulo são abordados também os conflitos derivados do modelo adotado e os desafios da gestão.

O segundo capítulo trata da gestão das unidades de conservação de proteção integral, caracterizando os serviços prestados em unidades de conservação como serviços públicos e explicando as formas de prestação, com ênfase na prestação indireta por meio de instrumentos contratuais legalmente previstos. O terceiro capítulo traz a base constitucional para a preservação do meio ambiente e a possibilidade de utilização do poder de compra do estado como meio de concretização de políticas públicas, relacionando as diretrizes de desenvolvimento econômico com a implementação das unidades de conservação, trazendo a proposta de regulamentação do tratamento diferenciado nas contratações realizadas para as unidades de conservação de proteção integral voltado às pessoas físicas e jurídicas que tenham endereço em suas zonas de amortecimento e entorno, nos moldes de outras normas já consolidadas, regulamentando as estratégias do Plano Nacional de Áreas Protegidas –

³ Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/images/concessoes.pdf>>. Acesso em 11 fevereiro 2019.

PNAP, aprovado por meio do Decreto n.º 5.758/2006⁴ e buscando concretizar um meio de interação entre a unidade de conservação de proteção integral e os habitantes da sua zona de amortecimento e do seu entorno que contemple a diretriz de distribuir os resultados da renda gerada pelos serviços públicos prestados na unidade.

2. CAPÍTULO I - ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS E A ESTRATÉGIA DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

2.1 Histórico da criação de áreas protegidas no Brasil

Os espaços especialmente protegidos são pedaços do território mundial que possuem individualização e regras de uso legalmente estabelecidas. Conforme explica Nurit Bensusan, “trata-se de separar porções do território e limitar ali o uso da terra e dos recursos naturais” (BENSUSAN, 2006, p.9) A estratégia de utilização desses espaços mudou ao longo do tempo, até culminar na importante função de conservar e/ou preservar a natureza, por meio da delimitação de parcelas do território nacional pelo ou com o aval do Estado (IRVING, 2006). A história dos espaços protegidos, no entanto, remonta aos tempos antigos, ao início das civilizações. As primeiras áreas protegidas datam de 700 a.c, quando os Assírios separavam parte do seu território como reserva real de caça, com o objetivo de manter o estoque de alimentos e essa estratégia, de limitar o uso em determinados espaços para garantir o estoque de determinado recurso natural, foi se consolidando com o passar do tempo. (BENSUSAN, 2006)

Além desse objetivo, na história da humanidade, áreas tiveram seu uso limitado também por questões religiosas, no sentido de manter intactos locais sagrados, onde a natureza preservada fazia a ligação com os deuses, como a criação de florestas sagradas na Rússia (DAVENPORT E RAO, 2002, apud BENSUSAN, 2006). A ideia de limitar o uso de determinada área para preservar a paisagem natural no sentido de manter o seu estado original se deu a partir de meados do século XIX, após a

⁴ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em 11 fevereiro 2019.

revolução industrial, quando o avanço da espécie humana sobre a natureza começou a se tornar uma preocupação⁵. Em 1872, os Estados Unidos iniciaram a política de preservação de paisagens naturais por meio da criação de Parques, sendo o primeiro deles Yellowstone, que, no seu ato de criação, tinha o objetivo de conservar as paisagens sublimes, de natureza intocada, para as futuras gerações e para o lazer da população em geral (BENSUSAN, 2006).

Com a ampliação do debate sobre os efeitos da ação humana sobre a natureza, seguiu-se a criação de Parques em outros países, incluindo a América Latina. No Brasil, no entanto, a ideia só se consolida em 1911, com a criação da Reserva Florestal do Acre e, posteriormente, em 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia, embora haja registro de que em 1876 o engenheiro André Rebouças, inspirado em Yellowstone, apresentou ao governo brasileiro uma proposta de criação de dois parques nacionais. Mesmo não tendo logrado êxito em nível nacional, os debates surtiram efeito após a proclamação da República, com a criação do Horto Florestal de São Paulo pelo Decreto n.º 335 de 10 de fevereiro de 1896⁶, com as características da unidade de conservação que hoje denominamos parque. Mais tarde, durante a chamada “Revolução de 30”, com o ambiente político favorável a novas ideias, o arcabouço legal do país teve expressiva modificação e a própria Constituição Federal de 1934 previu como responsabilidade da União a proteção das belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico. (IRVING, 2006) É desse período o Decreto n.º 23.973 de 23 de janeiro de 1934, o primeiro Código Florestal brasileiro, que previu em seus arts. 4º e 5º a classificação das florestas brasileiras em protetoras e remanescentes, incluindo neste último grupo os parques nacionais, estaduais e municipais, com limitação de uso prevista no art. 9º, a seguir transcrito:

Art. 9º Os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem.

⁵ Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1engaanais_enga_2012eixos1274_1.pdf> acesso em 11 fevereiro 2019.

⁶ Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1896/decreto-335-10.02.1896.html>>. Acesso em 19 agosto 2018.

§ 1º É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de actividade contra a flora e a fauna dos parques.

§ 2º Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições técnicas, de forma que, tanto quanto possível, se não altere o aspecto natural da paisagem.(SIC)⁷

Nesse contexto foi então criado o Parque Nacional de Itatiaia pelo Decreto n.º 1.713 de 14 de junho de 1937⁸, a partir de um parecer técnico que destacava a área da Estação Ecológica pertencente ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro como uma área de relevante interesse público pelas suas características ecológicas, com o objetivo de que essas características fossem perpetuamente preservadas pelas circunstâncias científicas. Logo após foram criados os Parques Nacionais do Iguaçu, pelo Decreto-Lei n.º 1.035 de 10 de janeiro de 1939⁹, e da Serra dos Órgãos, pelo Decreto-Lei n.º 1.822 de 30 de novembro de 1939¹⁰, ambos com base no art. 134 da Constituição brasileira de 1937, que no capítulo de Educação e Cultura previa que:

Art 134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

No âmbito estadual, também passaram a surgir parques para preservar paisagens e atributos naturais, destacando os estados de São Paulo e Minas Gerais que já na década de 40 decretaram suas primeiras áreas protegidas. Novo impulso na criação de unidades de conservação no país ocorreria a partir de 1960, quando no âmbito mundial o debate sobre a necessidade de impor limites à ação humana sobre a natureza começava a descortinar as consequências da utilização desenfreada de recursos naturais (SANTILLI, 2005). A mudança da sede do País para Brasília, conjugada com a estratégia política de consolidação do vasto território nacional refletiu

⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm>. Acesso em 19 agosto de 2018.

⁸ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1713-14-junho-1937-459921-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 19 agosto 2018.

⁹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1035-10-janeiro-1939-372797-publicacaooriginal-1-pe.html>> acesso em 03 setembro 2018.

¹⁰ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1822-30-novembro-1939-411745-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 03 setembro 2018.

na política ambiental, com a criação de unidades de conservação fora do bioma Mata Atlântica.

O Decreto n.º 49.874, de 11 de janeiro de 1961¹¹, que criou o Parque Nacional das Emas diz em seu art. 4º que o Parque "destina-se, à preservação da flora e belezas naturais, dos imensos campos, pequenos cerrados e bosques ciliares da Região, e ao refúgio dos animais de pequeno porte e aves, que a caracterizam; fica, desde logo, sujeito ao regime especial previsto no Código Florestal, aprovado pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, e demais dispositivos legais vigentes"¹², denotando a expansão da política para a região central do país. Após o golpe militar de 1964, são criadas as primeiras estruturas governamentais responsáveis por cuidar dos parques e florestas nacionais, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e a Secretaria de Meio Ambiente (IRVING, 2006). A criação dessas estruturas no âmbito governamental deve ser destacada, pois foram criadas em um momento político em que a temática ambiental estava intrincada com o Plano de Desenvolvimento Nacional elaborado pelo governo ditatorial, que trazia uma clara estratégia desenvolvimentista e de modernização das cidades, com foco na industrialização do país.

O modelo desenvolvimentista previa expandir a industrialização com a ampliação da infraestrutura destinada ao setor – usinas hidrelétricas, estradas – impactando áreas estratégicas para a conservação da natureza como a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica com obras de grande vulto, desconsiderando não só a biodiversidade como as populações dessas áreas. Mas foi nesse contexto que o Código Florestal foi alterado pela Lei n.º 4.771 de 15 de setembro de 1965¹³ e a Política Nacional do Meio Ambiente juntamente com o Sistema Nacional da Meio Ambiente – SISNAMA foram instituídos pela Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981¹⁴. E durante a década de 80, o movimento ambientalista transnacional passa a pressionar fortemente a agenda do governo brasileiro, mesmo antes da redemocratização do país,

¹¹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-49874-11-janeiro-1961-389179-publicacaooriginal-1-pe.html>> acesso em 19/08/2018

¹² Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/emas.pdf>>, acesso em 02 setembro 2018.

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm. Acesso em 19 agosto 2018.

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 19 agosto 2018.

com especial atenção para o alto grau de desmatamento na floresta amazônica, o que ocasionou, ainda durante o regime militar, a criação de áreas protegidas nessa região (MEDEIROS, 2006).

Após o fim do regime militar, a agenda interna governamental passou a ser pautada pelos acordos internacionais, o que traz nova dinâmica para o debate sobre áreas protegidas e faz o país avançar com a criação de novas áreas na Amazônia, fruto da preocupação mundial sobre o crescimento do desmatamento e os conflitos entre populações locais – indígenas, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos - e grandes latifundiários (IRVING, 2006). A Constituição Federal de 1988¹⁵ culmina essa preocupação estabelecendo em seu art. 225, § 1º, III, que incumbe ao Poder Público “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” (BRASIL, 1988). Posteriormente, no ano 2000, a Lei nº 9.985¹⁶ estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação consolidando no Brasil a classificação das áreas protegidas para a conservação da biodiversidade como Unidades de Conservação e caracterizando cada um desses espaços com parâmetros baseados na classificação da International Union for Conservation of Nature – IUCN¹⁷.

2.2 Conservação da biodiversidade e populações humanas

Conforme se infere da análise histórica da legislação que trata dos espaços territoriais protegidos no Brasil, durante um século os objetivos de criação dessas áreas estavam atrelados a uma ideia de natureza intocável, que merecia ser protegida de qualquer intervenção humana. Essa ideia de que o afastamento do ser humano da área a ser protegida é necessário para que sejam mantidos incólumes os processos

¹⁵Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>. Acesso em 19 agosto 2018.

¹⁶Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em 19 agosto 2019.

¹⁷ União Internacional para a Conservação da Natureza, entidade sem fins lucrativos que congrega representações de Estados, Agências Governamentais, outras entidades sem fins lucrativos e indivíduos com o objetivo de promover mundialmente a conservação da biodiversidade.

ecológicos tem origem no mito da natureza intocada, que prega que os processos naturais só acontecem corretamente sem intervenção humana (BENSUSAN, 2006; DIEGUES, 1994). A ideia por trás desse mito parece ser a do paraíso terrestre, difundida pelo cristianismo da Idade Média, que, nos séculos seguintes, passou a ser contraponto para as transformações dos ambientes das cidades, especialmente em virtude da industrialização. Tanto na Europa como no Novo Mundo, filósofos, historiadores naturais e romancistas, idealizaram a natureza como um refúgio para a alma humana, o ambiente selvagem de onde veio o homem e para onde deve ele apontar para sobreviver às mudanças do estilo de vida nas civilizações modernas.

Segundo Diegues, nos Estados Unidos do século XIX, duas linhas de pensamento legitimaram a modelagem de criação dos parques nacionais como espaços da vida selvagem, de onde deviam estar afastadas as populações indígenas ou colonos que ali habitassem – o conservacionismo dos recursos naturais, nas ideias de Gifford Pinchot e o preservacionismo, defendido por John Muir. Pinchot defendia a eficiência na utilização dos recursos naturais, evitando o desperdício, e que esses recursos fossem utilizados para o bem da maior parte da sociedade, preocupando-se também com as gerações futuras. Suas ideias embasaram o conceito moderno de desenvolvimento sustentável. Já o preservacionismo defendido por Muir intentava, como o próprio nome induz, preservar a natureza dos avanços da modernização, destacando a importância estética e espiritual da vida selvagem, que deveria ser intocada. Nessa linha, outros estudiosos como Henry David Thoreau e Marsh também influenciaram os debates sobre o consumo de bens naturais (DIEGUES, 2008).

O modelo de parque estruturado nos Estados Unidos não está alinhado com o preservacionismo puro. Apesar de cultivar a estética da vida selvagem por meio da limitação de uso das belas paisagens para que elas permaneçam incólumes e sejam refúgios e espaços de lazer para a sociedade urbana crescente, não reconhece o valor intrínseco dos elementos que a compõem. Na década de 30, o Brasil importa esse modelo de criação, trazendo com ele o mito do *wilderness*¹⁸, que subsidiou inicialmente a criação dos parques nacionais, em um país que possui características ecológicas, sociais e políticas distintas dos Estados Unidos. O país passava por uma modernização

¹⁸ Vida selvagem, natural

legislativa e nos debates para a elaboração do Código Florestal em 1934 as ideias sobre conservação da natureza estavam atreladas à manutenção das belas paisagens e das florestas, ameaçadas pela monocultura da cana e do café e pela pecuária, em aderência ao modelo americano. No entanto, se nos Estados Unidos talvez ainda existissem no século XIX áreas selvagens, desocupadas, no Brasil de 1930, isso não era verdade. Conforme leciona Diegues (1994), mesmo nas “florestas tropicais aparentemente vazias, vivem populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura” (DIEGUES, 2008, p. 18), que interagem com o ambiente natural sem degradá-lo.

Assim, grande parte das áreas decretadas como protegidas, eram ocupadas há muito tempo por populações humanas e os processos ecossistêmicos agregam essas interações, fazendo com que alguns estudiosos defendam a convivência entre as comunidades e a natureza nas Unidades de Conservação como caminho para a conservação (SANTILLI, 2005). A dicotomia homem *versus* natureza reflete o pensamento urbano-industrial do ocidente, que à época da colonização da África e das Américas não conseguia conceber outro modelo de civilização que não fosse o das cidades. O modo de vida dos nativos do Novo Mundo sequer foi considerado como possível, porque os elementos naturais eram vistos como mercadoria e meio para acumulação de riquezas. O modo de vida do que chamamos vulgarmente no Brasil de comunidades tradicionais, estabelece relações com o ambiente que diferem essencialmente das relações estabelecidas nas sociedades urbanas. O conceito legal de povos e comunidades tradicionais foi estabelecido pelo Decreto n.º 6.040 de 07 de fevereiro de 2007¹⁹, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em seu art. 3º, I:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

¹⁹Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em 10 outubro 2018.

Sem adentrar no debate da conceituação imprecisa do que seriam as comunidades tradicionais, é importante ressaltar que a legislação brasileira as diferenciou dos quilombolas e dos povos indígenas, que possuem definição específica em outros diplomas legais²⁰. No que tange a caracterização dos povos e comunidades tradicionais, os elementos território e recursos naturais interessam sobremaneira, pois é a partir deles que podemos inferir o impacto desse tipo de organização social na conservação da biodiversidade e, a partir disso, compreender porque o modelo americano implantado no Brasil vem sendo criticado. A questão que se impõe é que os dois elementos são essenciais para a reprodução do modo de vida dessas comunidades e que não se trata de uma relação utilitarista, onde o humano se coloca na posição de consumidor de recursos (DIEGUES, 2000).

O vínculo com a terra tem relação com o conhecimento dos processos naturais específicos do local, que reflete respeito aos ciclos e manejo mais cuidadoso dos seus elementos e que são tradicionalmente executados pelas pessoas, geração após geração (DIEGUES, 2000). Por isso a falsa noção de “espaços vazios” nos locais onde habitam, que referendam a percepção de que a natureza está intocada, quando, na verdade, a biodiversidade encontrada foi modificada pelas interações com essas comunidades. Conforme leciona Antonio Carlos Diegues:

O território dessas sociedades, distinto daquele das sociedades urbanas industriais, é descontínuo, marcado por vazios aparentes (terras em pousio, áreas de estuário que são usadas para a pesca somente em algumas estações do ano, áreas de coleta, de caça, etc.) e tem levado autoridades da conservação a declará-lo parte das “unidades de conservação” porque “não é usado por ninguém”. Aí reside, muitas vezes, parte dos conflitos existentes entre essas sociedades e as autoridades conservacionistas” (DIEGUES, 2000, p. 20).

Voltamos então ao ponto em que o modelo americano de parques, ao ser replicado no Brasil, desconsiderou as interações entre homem e natureza características do modo de ocupação do território nacional e, a partir da criação das primeiras unidades de conservação, surgiram conflitos pelo território e pelos recursos nele existentes.

²⁰ Ver Lei n.º 6.001 de 19 de dezembro de 1973 e Decreto n.º 4.887 de 20 de novembro de 2003.

2.3. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação

Para iniciar o debate sobre conflitos socioambientais em Unidades de Conservação, partimos da premissa que a origem desses conflitos foi a importação de um modelo incompatível com a realidade de ocupação territorial do país e suas características sociais e econômicas, alimentado pela ausência de políticas públicas orientadas para equilibrar os interesses antagonizados. Após a criação das primeiras unidades, a política ambiental no Brasil continuou a seguir as tendências internacionais, incorporando conceitos e modelos dos países desenvolvidos. Reforçando o discurso preservacionista adotado como fundamento na década de 30, os conceitos do movimento denominado “ecologia profunda” difundido nos anos 70 por Arne Naess²¹ referendou a ideia biocêntrica de parques desabitados, defendendo que a natureza deve ser preservada independente da sua utilidade para a humanidade. Em todo o mundo, a criação de unidades de conservação continuou seguindo a linha da separação: nas áreas de preservação não cabiam comunidades, nem era possível manter o extrativismo. (DIEGUES, 2008)

A legislação ambiental brasileira que estava então se consolidando com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA através da publicação da Lei n.º 6.938/1981²², também dispôs sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, com o advento da Lei n.º 6.902/1981²³. Estava inaugurada a classificação das unidades de conservação, que mais tarde seria estruturada pela Lei n.º 9.985/2000: áreas protegidas sem ocupação de populações humanas, as Estações Ecológicas, e áreas habitadas com restrições de uso e ocupação, as Áreas de Proteção Ambiental. Lembramos que também nesse período político, o regime militar cumpria o Plano Nacional de Desenvolvimento, com a construção de hidrelétricas e estradas em locais identificados pelo governo como não habitados por não possuírem estruturas de cidade, mas que eram locais onde viviam inúmeras comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Esses empreendimentos foram construídos sem consulta

²¹ Filósofo e ecologista norueguês

²² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6983.htm>. Acesso em 18 setembro 2018.

²³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6902.htm>. Acesso em 18 setembro 2018.

prévia aos habitantes e sem preocupação com o meio ambiente, em um contexto de expansão da urbanização para todo o território brasileiro como sinônimo de modernização, em contraposição aos usos ancestrais da terra pelos agricultores, extrativistas, pescadores, entre outras comunidades.

Diante dessas ameaças ao seu modo de vida, as comunidades tradicionais e os povos indígenas passam a se estruturar como organizações e a contar com o apoio de organismos internacionais. Diegues aponta que diversos autores começaram a tecer críticas sobre a ideia de natureza intocada ao constatarem que as áreas indicadas para conservação possuíam qualidade ambiental e alto grau de biodiversidade em razão do manejo das comunidades que as ocupavam, passando a defender um novo modelo de conservação a partir dessa constatação:

A maioria desses cientistas, ligados tanto às ciências naturais quanto às sociais estava construindo um outro tipo de ciência e prática da conservação que pode ser chamada de ecologia social ou ecologia dos movimentos sociais. Essa nova tendência da conservação baseia-se, de um lado, na constatação do insucesso de muitos parques nacionais e áreas protegidas de uso indireto e, de outro, em argumentos de ordem ética, política, cultural e ecológica. Sob o ponto de vista ético, argumenta-se ser injusto expulsar comunidades que vivem nas áreas de florestas há tantas gerações e que são responsáveis pela qualidade dos habitats transformados em áreas protegidas, dado o seu modo de vida e o uso tradicional dos recursos naturais.

Sob o ponto de vista político, constatou-se que, sem o apoio dessas comunidades, grande parte das ações conservacionistas e preservacionistas tem efeito oposto à real conservação dos habitats e dos recursos naturais. Além disso, o modelo preservacionista tem alto custo social e político, pois adota um enfoque autoritário, de cima para baixo, uma vez que, na maioria das vezes, as comunidades locais não são consultadas a respeito da criação de uma área protegida restritiva sobre seu território. Tal modelo é, desnecessariamente, caro politicamente e hoje, na maioria dos países tropicais, somente é viável com grande aporte financeiro dos países industriais do Norte, dos bancos multilaterais e de algumas megaorganizações conservacionistas ligadas a esses países. (Diegues, 2000, p. 7)

As discussões sob o tema, entretanto, não trouxeram ainda solução para os conflitos já instalados nas inúmeras regiões do país. Em todos os biomas, populações de ribeirinhos, caiçaras, agricultores, pescadores, indígenas e quilombolas foram retirados de suas áreas ou sofreram limitação de uso de recursos em territórios onde habitualmente os extraíam em função da criação de unidades de conservação.

O conflito é inerente às relações humanas e pode acontecer em diferentes esferas, inclusive intraindividual. Para tratar da questão relacionada às unidades de conservação, nos interessam os conflitos classificados como interindividuais e intergrupais. Vamos identificar na sociologia uma ponderação de que os conflitos não são negativos e nem positivos, devendo ser analisados em suas circunstâncias. Para Simmel (2011), o fato dos conflitos serem uma das formas de sociação²⁴ implica na resultante de que ele é também positivo, assim como a convergência, pois por meio dele a coesão pode ser alcançada nas sociedades. O fator de conflito no caso das unidades de conservação e comunidades é a utilização do território e a exploração dos recursos naturais, equiparando-o aos conflitos de autoridade e subordinação, estando a gestão da unidade de conservação no papel de autoridade e as comunidades no papel de subordinados, por não deterem o poder sobre o objeto do conflito. Hirschman, citado por Marta de Azevedo Irving (2006) em “Áreas protegidas e Inclusão Social”, classifica esse tipo de conflito como “mais-ou-menos”, caracterizando-o como aqueles que dizem respeito à distribuição do produto social entre diferentes setores da sociedade.

Esta seria a causa do conflito: ao limitar o uso do território e de seus recursos, a gestão das unidades de conservação distribui o produto social meio ambiente privando uma parcela da população de utilizá-lo. Embora pareçam inconciliáveis os fatores, este tipo de conflito é passível de solução, porque, em tese, as partes podem fazer concessões e chegar a um acordo, ainda que uma delas ganhe mais e a outra ganhe menos. Andrea Zhouri e Klemens Laschefski (2010) apontam três tipos de conflitos socioambientais, cada um deles com características e meios de solução distintos, descritos no Quadro 1.

Os conflitos do tipo distributivo têm por objeto o acesso e a utilização de recursos naturais por diversos atores, enquanto o tipo espacial se refere a conflitos sobre impactos ambientais extra-territoriais, como poluição do ar, da água, que afetam atores em locais distintos ao da sua ocorrência inicial. O terceiro tipo de conflito se refere à propriedade e uso da terra, relacionados com os diferentes modos de convívio com o espaço. (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010).

²⁴ Termo cunhado por Georg Simmel para conceituar as diversas formas como os atores sociais se relacionam. Para aprofundamento, sugerimos a leitura de Simmel: Sociologia. Coleções Grandes Cientistas Sociais. São Paulo. Ed. Atica. 1983.

Quadro 1 – Tipos de conflitos ambientais

| Tipo de Conflito Ambiental | Objeto | Método de Solução |
|----------------------------|---|---|
| Distributivos | Acesso e utilização de recursos naturais | <ul style="list-style-type: none"> • Mudança tecnológica para a modernização ecológica • Sistema eco-socialista • Mudança de estilo de vida (<i>simple life</i>) |
| Espaciais | Impactos ambientais que ultrapassam limites territoriais (poluição da água, do ar, etc) | <ul style="list-style-type: none"> • Agenda comum de transformação social (movimento Justiça Ambiental) • Modernização ecológica |
| Territoriais | Propriedade e uso da terra | <ul style="list-style-type: none"> • Reterritorialização • Acordos/ajustes |

Segundo Thiago Cardoso et al. (2010):

O conceito de conflito está associado a disputas sobre o poder (a capacidade de gerar efeitos). Em particular, os conflitos adquirem uma dimensão ambiental quando grupos sociais com diferentes formas de apropriação de territórios conferem diferentes significados e reivindicações sobre um espaço ou recurso. O conflito se origina quando um grupo que usa determinado território é ameaçado por um impacto indesejável resultante das atividades e práticas de outros grupos ou de outras pessoas do mesmo grupo. Outros conflitos também podem surgir quando as pessoas não têm direitos de longo prazo a um território. (CARDOSO ET AL, 2015, p. 1) (traduzido)²⁵

A caracterização do conflito e o reconhecimento da sua existência e dos efeitos para os objetivos de conservação da natureza é o ponto de partida para a solução, pois

²⁵Texto original: “The concept of conflict is associated with disputes about power (the capacity to generate effects). In particular, conflicts acquire an environmental dimension when social groups with differing forms of appropriation of territories confer different meanings and claims, of a space or resource. Conflict originates when a group that has used a particular territory is threatened by an undesirable impact resulting from the activities and practices of other groups or other people from the same group. Other conflicts may also emerge when people do not have long-term rights to a territory.”

somente compreendendo a causa é possível estabelecer estratégias e aplicar métodos que auxiliem no equilíbrio dos interesses dos habitantes atingidos e da gestão das unidades de conservação. (ZHOURI e LASCHEFSKI,2010)

Dentro do contexto de buscar soluções para os conflitos em unidades de conservação, atemo-nos às unidades de conservação classificadas no Brasil como de proteção integral, entendendo que as que se classificam como de uso sustentável já possuem ferramentas legais para viabilizar a harmonização de interesses. Por exemplo, as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável, que são unidades de Uso Sustentável, regulam suas interações com as comunidades tradicionais por meio de contrato, sendo permitidos usos diretos dos recursos naturais na forma prevista por este instrumento.

No caso de unidades de conservação de proteção integral as restrições de interação entre homem e natureza são muito mais severas, sendo permitidos apenas usos indiretos, assim entendidos aqueles que não envolvem consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. Nesses casos, é explícito na Lei n.º 9.985/2000 a impossibilidade de permanência de habitantes na área destinada à unidade de conservação e que as terras delimitadas para a unidade devem se tornar de domínio público, cabendo ao poder público desapropriar as áreas particulares.

No entanto, não seria suficiente para garantir a conservação da biodiversidade na área protegida se o seu entorno pudesse ser utilizado de qualquer forma, porque tanto a fauna como a flora não respeitam os limites fictícios criados para delimitar as unidades de conservação.

2.4. Entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral: áreas circundantes e zona de amortecimento

O termo “entorno” não possui conceituação específica na legislação que trata de unidades de conservação, sendo utilizado de maneira genérica para tratar dos espaços limítrofes com a área decretada e muitas vezes relacionado às populações que residem

em sua vizinhança, mas sem nenhuma precisão. Por essa razão, vamos considerá-lo genericamente, como qualquer área que se avizinha da unidade de conservação e espacialmente mais ampliada, compreendendo toda a área dos municípios onde está localizada a UC. Desta forma, neste trabalho o termo entorno não se confunde com área circundante, que foi o primeiro termo utilizado no Brasil para definir os limites territoriais que deveriam ser regulados para garantir a conservação da biodiversidade nas unidades de conservação, nem com zona de amortecimento, termo legal atualmente utilizado para esse fim.

Para contextualizar a ideia de regulação da área que contorna as Unidades de conservação, nos reportamos ao programa MaB - Homem e Biosfera - da UNESCO, publicado na década de 70, que recomendava a delimitação de áreas tampão ou de amortecimento no entorno das Reservas da Biosfera, fixadas além dos limites das áreas de proteção. Esse foi o instrumento que fundamentou a possibilidade de ingerência do Estado nas propriedades particulares que se localizavam próximas às unidades de conservação.

No Brasil, o Decreto n.º 99.274/1990²⁶ tratou pela primeira vez das áreas circundantes às unidades de conservação, fixando sua área em um raio de 10 km e estabelecendo que competia ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) estabelecer quais as atividades que poderiam ser ali desenvolvidas. No mesmo ano, através da Resolução 13/1993²⁷, o CONAMA delegou ao órgão administrador da Unidade de Conservação a indicação das atividades permitidas na área circundante e determinou que os empreendimentos que ali se instalassem deveriam ser licenciados pelo órgão competente com a anuência prévia da gestão da UC.

Com o advento da Lei n.º 9.985/2000 a nomenclatura da zona tampão foi alterada, pois o art. 25 deste diploma legal determina que todas as unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental (APA) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devem possuir uma zona de amortecimento. E o mesmo diploma legal, em seu art. 2º, XVIII conceitua zona de amortecimento como “o entorno

²⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm, acesso em 27/12/2018

²⁷ <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res1390.html>, acesso em 27/12/2018

de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”.

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Em 2010, o CONAMA expediu nova Resolução, de n.º 428, revogando a Resolução n.º 13/1990²⁸ e estabelecendo novo parâmetro para a zona de amortecimento, reduzindo sua área de 10 para 3 km e estabelecendo que as unidades de conservação que não tivessem sua zona criada até 2015 não mais seriam ouvidas nos processos de licenciamento de empreendimentos nessa área. Atualmente, a Lei não determina quais são os limites territoriais da zona de amortecimento, nem aponta as restrições de uso nessa área, indicando apenas que seu uso deve ser limitado para minimizar os impactos na unidade de conservação, remetendo ao órgão gestor a competência para fixar os limites e os usos permitidos, mas o SNUC, em seu art. 49, parágrafo único prevê que:

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

A extensão da ingerência da administração da unidade de conservação para um território privado se justifica sob o argumento de que as atividades realizadas nos

²⁸ Disponível em < <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res1390.html>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2019.

limites da área a ser conservada podem contrariar os interesses de conservação, objetivo de criação da unidade. Entretanto, as populações residentes nessas áreas passam a ser impactadas diretamente pela criação da unidade de conservação, embora não tenham que ser retiradas desse. O que acontece é que uma vez decretada a zona de amortecimento, os proprietários ou posseiros residentes nessa área passam a ter limitações de uso similares às ocorrentes na poligonal da unidade. As restrições tem relação com as atividades desenvolvidas, com o volume de ocupação da área, com a extração de recursos naturais, dentre outras, que sejam relevantes para o alcance da conservação da natureza. Entretanto, no caso dos habitantes da zona de amortecimento, não há nenhuma definição de compensação pelas limitações aplicadas à sua propriedade, fazendo com que suportem os ônus da criação da Unidade sem qualquer contrapartida.

2.5. Interações entre populações locais do entorno e unidades de conservação de proteção integral

Apesar dos avanços na legislação ambiental para abarcar o aspecto social das relações das unidades de conservação com o meio externo, especialmente as populações residentes dentro da poligonal e na zona de amortecimento, com destaque para as comunidades classificadas como tradicionais, não há ainda uma regulamentação específica para essas interações. Como visto, antes mesmo da existência das unidades de conservação, pessoas já habitavam ou utilizavam essas áreas convivendo com a biodiversidade ali existente, muitas vezes de forma tão intrincada que a criação de um parque ou estação ecológica não consegue, por si só, alterar essa relação. Considerando o histórico de criação das unidades de conservação no país e o reconhecimento de que é muito recente a determinação de participação das populações locais nos processos de criação e de gestão das unidades, identificaremos como essas populações interagem com a UC.

As unidades de conservação criadas no século passado foram concebidas no âmbito do Estado e instituídas pelo poder da autoridade, como um ato unilateral de potestade imposto aos habitantes da área sem qualquer explicação ou questionamento

sobre o interesse ou necessidade de sua implantação. Diegues afirma que somente na década de 90 o movimento da ecologia social fez eco nos debates sobre o sistema de unidades de conservação a ser estabelecido no país e, assim como outros normativos pretéritos, como a Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, estabelecida durante a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, denominada ECO-92, trouxe a preocupação com o uso sustentável dos recursos biológicos e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes do uso dos recursos genéticos como pilares das suas recomendações, inserindo as comunidades como sujeitos de direitos ao acesso aos recursos (DIEGUES, 2001).

A Lei n.º 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) incorporou a preocupação com as comunidades em seu art. 4º, XIII, estabelecendo como objetivo do sistema a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente. Além disso, democratizando a política, estabeleceu em seu art. 22 a consulta pública prévia como requisito para a criação de novas unidades de conservação, visando esclarecer e garantir espaço de manifestação para os habitantes locais sobre os impactos advindos das restrições. Também determinou que cada unidade de conservação de proteção integral está obrigada a possuir um conselho gestor com representantes da sociedade civil organizada e do poder público.

Diante da constatação de que essas populações podem apoiar a gestão da unidade de conservação na consecução dos seus objetivos ou podem estabelecer obstáculo para isso, os interessados em conservação passaram a criar estratégias para restabelecer uma conexão entre as pessoas e as UCs. No estudo “Entorno de Unidades de Conservação”, Maria Clara Couto Soares observa que:

Há grande variação nos tipos de populações que ocupam o entorno e o interior das unidades de conservação. Apesar de existirem áreas urbanas, como distritos e cidades, próximas às unidades, a maior parte da população dessas regiões está concentrada na zona rural. São pessoas que se agrupam em microbacias e beira de rios, formando comunidades constituídas por famílias de pequenos, médios e grandes proprietários ou mesmo trabalhadores rurais que não possuem propriedade e, por isso, prestam serviços”. (SOARES, 2002, p.11)

No estudo citado, foram pesquisadas diversas iniciativas capitaneadas por organizações da sociedade civil no entorno de unidades de conservação, com o objetivo comum de promover interação entre as populações locais e os objetos da conservação, cada uma com estratégias diferentes. Do referido estudo se infere, ainda, que boa parte das populações, especialmente as do Norte e Nordeste do país, tem pouco ou nenhum acesso às políticas públicas básicas – saúde, educação – fazendo com que a atuação das instituições alcance outras esferas que não só a ambiental.

Esse é o caso do Parque Nacional do Morro do Diabo, onde o Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) firmou parceria com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) para realizar assistência técnica em assentamentos da região, focado não só na preservação ambiental como também na geração de renda para os agricultores. Outra iniciativa apontada é a da Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM) no Parque Nacional da Serra da Capivara no Piauí. Como prestadora de serviços no Parque, passou a contratar pessoas residentes no entorno para as funções de portaria, guarda – parque, entre outras, gerando emprego para a população local e envolvendo-as na conservação da unidade.

São inúmeros exemplos de projetos e programas voltados para envolver a população do entorno, a maioria deles intermediados por organizações da sociedade civil e voltados para a conscientização dos habitantes para práticas menos agressivas ao meio ambiente e de salvaguarda da própria unidade de conservação. A questão que se impõe é que essa interação precisa beneficiar ambos os lados para que perdure no tempo. Diante de tantas evidências, não é mais possível pensar em sustentabilidade ambiental sem abarcar a sustentabilidade social, contemplando os interesses das populações que vivem ao redor da Unidade de Conservação e garantindo que possam ter uma existência digna a despeito das limitações aos seus direitos de propriedade.

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) aprovado pelo Decreto Federal n.º 5.758²⁹ de 13 de abril de 2006, incorporou ao nosso ordenamento jurídico estratégias para efetivar as diretrizes da Convenção sobre Diversidade

²⁹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em 17 fevereiro 2019.

Biológica (CDB) no país, incluindo como princípios do Plano, no item 1.1, XII e XX do seu Anexo, a repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais e a promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas. (PNAP, 2006)

Mas além de estabelecer como princípios do Plano a distribuição equitativa dos prejuízos e benefícios da conservação e o desenvolvimento social, destacam-se também as estratégias contidas no item 3.2, II, letras n e o, que tratam, respectivamente de potencializar e fortalecer o papel das unidades de conservação como vetor de desenvolvimento regional e local e identificar e apoiar alternativas econômicas no entorno e nas zonas de amortecimento das unidades de conservação, incorporando como política a ser executada pelo Estado e que vem sendo realizada pelo terceiro setor. (PNAP, 2006)

Para esse estudo, outra estratégia estabelecida pelo PNAP que se relaciona à inclusão dos habitantes do entorno das unidades de conservação na política ambiental e que traz uma orientação de efetivar desenvolvimento social a partir da unidade de conservação é a prescrita no item 4.1, II, letra h do Anexo do Decreto:

h) definir e implementar mecanismos para garantir que as comunidades locais, quilombolas e povos indígenas tenham prioridade na implementação e gestão de atividades econômicas no interior das unidades de conservação e suas zonas de amortecimento;

3. CAPÍTULO II - A GESTÃO PÚBLICA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC compreendeu as unidades de conservação de proteção integral como espaços de domínio público, determinando que as áreas privadas onde se decretam Reservas Biológicas, Estações Ecológicas ou Parques Nacionais sejam desapropriadas. Mesmo quando se tratar de Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre, a lei indica que havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela

administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural ou do Refúgio da Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei. (BRASIL, 2000)

Sem adentrar no debate das dificuldades para promover a consolidação territorial e a regularização fundiária nas unidades de proteção integral e considerando que, em alguma medida, todas as unidades de conservação decretadas possuem sob o seu domínio absoluto um percentual do território decretado, temos que as unidades de conservação de proteção integral devem se subsumir à legislação que regula a administração pública para poder gerir o bem público. Os princípios constitucionais estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal são de observância obrigatória em qualquer ato praticado pelo administrador público.

Assim também em relação às contratações: a administração pública deve contratar por meio de processo licitatório, garantindo igualdade de condições aos concorrentes. As exceções ao processo licitatório somente podem ser feitas por previsão legal específica.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL,1988)

O objetivo de esclarecer a natureza das unidades de conservação de proteção integral no país é compreender quais os mecanismos e instrumentos legais que podem promover a interação entre a unidade e a população local a partir da sua natureza de coisa pública. E o primeiro ponto a ser abordado sob esse prisma é que as unidades de conservação prestam serviços de interesse coletivo que são conceituados como serviços públicos, como veremos a seguir.

3.1 O que são serviços públicos?

Segundo Carvalho Filho (2005) a noção de serviço público evoluiu ao longo do tempo, partindo da teoria do doutrinador francês Leon Duguit (1913), que concebeu que os serviços públicos constituem a própria essência do Estado. Como as funções assumidas pelo Estado ao longo do tempo desencadearam novas percepções, a abrangência da conceituação de Duguit não se adequou à realidade, surgindo novas teorias que abarcam outros parâmetros. Dentre essas teorias, destacamos as que conferem dois sentidos ao conceito de serviços públicos: o sentido subjetivo ou amplo e o sentido objetivo ou restrito.

No primeiro caso, defende-se que serviço público está vinculado ao órgão estatal que deve executar as atividades para a coletividade, incluindo as atividades judiciárias e legislativas nesse rol, ou seja, toda atividade desenvolvida pelo Estado é serviço público. No sentido objetivo, interessa a atividade em si, tirando o foco do executor, para restringir às atividades desenvolvidas pelo Estado que são diretamente destinadas à população. No entanto, nem esses dois sentidos são suficientes para caracterizar serviço público como ele hoje se apresenta.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003, p. 99) serviço público seria “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. Esse é o conceito que iremos adotar, por compreender que nele estão contidos os elementos que identificamos nas atividades desenvolvidas pela gestão das unidades de conservação, quais sejam, a atribuição legal da atividade, o exercício direto ou por delegação e o objetivo de satisfazer o interesse público.

Além da conceituação, é preciso compreender os tipos de serviço público por meio das suas diversas classificações. Também aqui adotaremos o caminho traçado por Di Pietro (2003), classificando os serviços públicos quanto ao objeto, quanto à maneira de satisfazer ao interesse coletivo, quanto à sua natureza e quanto à competência para o seu exercício. A primeira classificação distingue os serviços

públicos entre administrativos, sociais e comerciais ou industriais. Os serviços públicos administrativos são aqueles prestados para satisfazer as necessidades internas do Estado, que não se vinculam diretamente à coletividade, mas que são necessários para que os demais serviços públicos sejam operacionalizados, como, por exemplo, a imprensa oficial. Os serviços públicos sociais estão relacionados aos direitos previstos na Constituição Federal e se caracterizam pela sua universalidade e, em regra, pela baixa rentabilidade, fazendo com que o Estado os assuma integralmente e os financie através de impostos. É o caso de serviços relacionados à saúde, educação, lazer e assistência social, por exemplo. Já os serviços públicos classificados como industriais e comerciais são aqueles que o Estado desenvolve por opção, pois possuem mercantibilidade e podem ser rentáveis, mas por conveniência ou para garantir a segurança nacional, o Estado escolhe executá-los, o que pode ser feito diretamente ou por delegação.

A classificação quanto ao modo de satisfazer o interesse coletivo separa os serviços públicos em *uti singuli* e *uti universi*. Os serviços *uti singuli* são os que satisfazem direta e individualmente as necessidades do usuário, como saúde, educação, previdência e o fornecimento de água e energia elétrica. Os serviços *uti universi* são aqueles fruídos indiretamente pelos cidadãos, prestados para toda a coletividade, como os serviços de preservação da natureza, de saneamento e de pesquisa científica.

Quanto à sua natureza, os serviços públicos podem ser originários quando tem relação com as atividades essenciais do Estado, aquelas que estão contidas em sua Constituição como obrigações do Poder Público, ou podem ser derivados, quando são serviços que usualmente podem ser prestados pelo particular, mas por motivos como segurança ou regulação, o Estado resolve assumir a prestação.

Por fim, os serviços públicos podem ser classificados em exclusivos quando só podem ser prestados pelo Poder Público, seja diretamente, seja por delegação, e não exclusivos quando os particulares tem autorização para prestar o mesmo serviço sob o

regime privado. Como exemplos desse último caso, temos os serviços de saúde e educação.³⁰

3.2 Prestação de serviços públicos

Como visto anteriormente, os serviços públicos são atividades cuja competência legal para o seu exercício é do Estado, que pode executá-las diretamente ou por meio de delegação. A Constituição Federal traz previsão expressa em seu art. 175 sobre as formas de prestação do serviço público: diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, *in verbis*:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.(BRASIL, 1988)

Assim, a administração pública dispõe de ferramentas gerenciais que apoiam e estruturam as atividades, de forma que o objetivo de atender a um interesse coletivo seja alcançado com eficiência. Para contextualizar as formas de prestação, precisamos compreender que o Estado somente executa os serviços públicos regulamentados, ou seja, aqueles que possuem regras de funcionamento estabelecidas por alguma norma (lei, decreto, portaria, instrução, etc). Além da regulamentação, cabe também ao Estado o controle da execução, inclusive dos que são prestados diretamente.

Na evolução do Estado enquanto provedor das necessidades sociais, passamos pela fase de ampliação das funções estatais com o fim do modelo absolutista e o advento do Estado Liberal, no final do século XIX, quando o Poder Público passou a se responsabilizar por diversas tarefas, que demandavam um esforço maior do que a estrutura existente poderia suportar. Inicia-se a transição do modo de execução dos serviços públicos, até então exercidos diretamente pelo Estado, por meio de sua estrutura própria – órgãos, autarquias, empresas públicas, etc. – para o modo de delegação da execução ao particular, para que ele execute, com a sua estrutura, os

³⁰ Para maior aprofundamento sobre o tema, recomendamos a leitura de Maria Sylvia Zanella de Pietro, Hely Lopes Meirelles e José Cretella Junior.

serviços públicos que o Estado não tem condições de diretamente executar, mas cumprindo as determinações da Administração.

Conforme leciona Vera Monteiro (2010, p. 17), “o momento coincide com a percepção, pela Administração, de seu papel de guardião do interesse público e com a assunção de uma atitude monopolista nessa função.” E, citando Maria João Estorninho³¹, “não tardou muito até ela precisar “chamar, tolerar, admitir ou mesmo suportar a ingerência de particulares” para suprir suas carências”.(MONTEIRO, 2010) Assim é que surgem os primeiros instrumentos de colaboração entre Administração e particulares para a prestação de serviços públicos, por meio de delegação. Em alguns casos, isso se refletia em contratos administrativos comuns, como os de prestação de serviços, em outros em contratos com regras especiais, como os contratos de concessão de obras públicas. No século XX, por volta de 1930, houve nova transição, agora para o chamado Estado Social, o que ampliou ainda mais o rol de necessidades coletivas sob responsabilidade da Administração, iniciando um processo de adequação das ferramentas utilizadas para regular a colaboração com os particulares.

Com o passar do tempo e a oscilação no papel do Estado brasileiro, em alguns períodos assumindo sozinho o encargo da prestação dos serviços públicos, em outros momentos delegando a terceiros a maior parte da sua execução, foram surgindo formas contratuais para atender às diferentes demandas. Atualmente, temos no Brasil uma norma geral de licitações e contratos, que é a Lei n.º 8.666/1993 e leis específicas regulando formas de concessão *lato sensu* de serviços públicos próprias para cada atividade. Neste ponto, vale salientar que para cada tipo de serviço a ser prestado se molda um determinado instrumento. É o que denominamos modelagem. A lei irá definir quais os instrumentos possíveis para cada tipo de colaboração a ser firmada com o particular, mas é o desenho do negócio que irá definir a exata forma do ajuste.

3.3 Contratos administrativos para prestação de serviços públicos

³¹ Maria João Estorninho, *Direito Europeu dos Contratos Públicos, um olhar português...*, Coimbra. Livraria Almedina. 2006.

Antes de aprofundar as espécies de contratos administrativos, entendemos ser salutar a compreensão do que é contratos administrativos, uma espécie do gênero *contratos da Administração* que possui características próprias derivadas da Lei. Conforme leciona Carvalho Filho (2005):

Toda vez que o Estado-Administração firma compromissos recíprocos com terceiros, celebra um contrato. São esses contratos que se convencionou denominar de **contratos da Administração**, caracterizados pelo fato de que a Administração Pública figura num dos polos da relação contratual”. E continua: “A primeira das espécies dos contratos dessa categoria é a dos **contratos privados da Administração**, regulados pelo Direito Civil ou Empresarial. É evidente que quando a Administração firma contratos regulados pelo direito privado, situa-se no mesmo plano jurídico da outra parte, não lhe sendo atribuída, como regra, qualquer vantagem especial que refuja às linhas do sistema contratual comum”. (Op. cit, p. 147)

A outra espécie é a dos contratos administrativos, que diferem dos contratos privados firmados pela Administração por contarem com cláusulas exorbitantes, que garantem a supremacia do interesse público sobre o privado, fazendo com que o Estado tenha privilégios e prerrogativas que não alcançam a outra parte. Assim é que para a prestação de serviços públicos estaremos tratando de contratos administrativos, que possuem cláusulas que exorbitam o direito privado, por meio das quais se garantem privilégios à Administração para que o objetivo de atender ao interesse coletivo seja alcançado.

Para Marcos Juruena (2000) “os serviços públicos podem ser prestados centralizadamente, pelas unidades políticas de Poder definidas pelo constituinte (Administração direta), ou descentralizados por outorga de personalidade jurídica a entidades da Administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas ou, ainda, por particulares (concessões, permissões autorizações e terceirizações) ou em associação com outras entidades públicas ou privadas (convênios e consórcios)” (JURUENA, 2000, p.). Neste ponto, passaremos a tratar então de subespécies de contratos administrativos, utilizados para a prestação de serviços públicos, considerando o viés dos serviços públicos prestados em unidades de conservação de proteção integral, conforme previsão legal.

3.4 Os serviços públicos disponibilizados nas unidades de conservação de proteção integral

Após essa breve introdução a teoria dos serviços públicos e dos contratos administrativos a eles relacionados, podemos adentrar no tema de interesse, que é a forma como os serviços públicos são prestados nas unidades de conservação de proteção integral. Para identificarmos os serviços públicos prestados em unidades de conservação de proteção integral é preciso compreender os objetivos de sua criação. Para o presente estudo, iniciamos com a previsão contida na Lei n.º 9.985/2000, sem considerar que cada unidade pode ofertar outros serviços desde que previstos no seu plano de manejo:

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

Nesse ponto, voltamos a reforçar o entendimento de que as atividades desenvolvidas nas unidades de conservação se caracterizam como serviço público, no sentido de que são atividades legalmente atribuídas ao poder público, podendo algumas delas ser delegadas ao particular por possuírem autorização legal para tanto. O permissivo legal para o uso indireto dos recursos naturais nessas áreas protegidas vem detalhado adiante, nos arts. 9º a 13 do mesmo diploma legal, de forma específica para cada tipo de unidade, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Usos permitidos em unidade de conservação

| UNIDADE DE CONSERVAÇÃO | USOS PERMITIDOS |
|---|--|
| Estação Ecológica (art. 9º, <i>caput</i> , §§2º e 3º) | Preservação da natureza, pesquisa científica e atividade educacional regulamentada |
| Reserva Biológica (art.10, <i>caput</i> , §§ 2º e | Preservação da natureza, pesquisa |

| | |
|--|---|
| 3º) | científica e atividade educacional regulamentada |
| Parque nacional (art.11, <i>caput</i> , §§ 2º e 3º) | Preservação da natureza, pesquisa científica, educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico |
| Monumento Natural (art. 12, <i>caput</i> , § 3º) | Preservação de sítio natural e visitação pública |
| Refúgio da Vida Silvestre (art. 13, <i>caput</i> , §§ 3º e 4º) | Preservação de espécies e comunidades, pesquisa científica e visitação pública |

A partir do rol de atividades permitidas, podemos identificar os elementos conceituais que as caracterizam como serviço público: 1) são atividades materiais, que geram utilidades para o usuário ou para a coletividade; 2) a competência para sua execução encontra-se determinada pela Lei n.º 9.985/2000, sendo exercida pelo Poder Público diretamente ou por delegação, 3) o objetivo do exercício da atividade atende a interesses coletivos como o direito ao meio ambiente equilibrado, a educação, saúde e lazer, todos previstos na Constituição Federal e 4) a lei faculta a delegação ao particular por meio de instrumentos específicos (autorização, permissão ou concessão).

No que tange à classificação, como se tratam de atividades diversas, propomos um exercício para compreensão, classificando a atividade de preservação da natureza: é um serviço público social, por estar entre os direitos coletivos na Constituição Federal, *uti universi* porque satisfaz esse interesse da coletividade, originário, por ser atribuição do Estado e não exclusivo, pois pode ser prestado também pelo particular. É relevante observar que embora não estejam previstos na Lei n.º 9.985/2000, as unidades de conservação também prestam serviços públicos administrativos, como vigilância, conservação e manutenção do patrimônio público, descritos como obrigação do Estado em outros diplomas legais.

Ratificando o entendimento de que os serviços disponibilizados nas unidades de conservação são serviços públicos, identificamos previsão legal de exploração comercial de serviços pelo particular, contida no art. 33 da Lei n.º 9.985/2000:

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

O referido artigo foi regulamentado pelo art. 25 e seguintes do Decreto Federal n.º 4.340/2002³², utilizando o termo “autorização” para se referir à possibilidade de exploração de produtos, sub-produtos e serviços em unidades de conservação pelo particular, instituto que, como será visto adiante, é apenas uma das possibilidades de delegação de serviços:

Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I - 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;

A partir da identificação dos serviços públicos prestados em unidades de conservação de proteção integral, podemos relacionar com as subespécies de contratos administrativos que podem ser utilizados como instrumento para a sua consecução. Parte desses contratos está regulada pela Lei n.º 8.666/93³³ e suas alterações, denominada Lei Geral de Licitações e Contratos, mas alguns contratos como os de concessão e de parceria público-privada possuem regramento específico, como veremos adiante. Por se tratarem de contratos administrativos, trazem cláusulas exorbitantes ao direito privado, contidas no art. 58 da Lei n.º 8.666/93:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

³² Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm >. Acesso em 17 fevereiro 2019.

³³ Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm >. Acesso em 17 fevereiro de 2019.

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Além disso, a seleção do contratado pela Administração deve estar atrelada à possibilidade de competição, em igualdade de condições, a todos aqueles que se interessem pelo contrato, o que não acontece nas relações privadas, quando o contratante tem liberdade para escolher a outra parte da relação. Entendidos esses conceitos, estudaremos cada tipo de contrato administrativo utilizado na prestação de serviços públicos nas unidades de conservação, quais sejam, os contratos regulados pela Lei n.º 8.666/93, os contratos de concessão, .contratos de gestão e contratos de gestão por colaboração.

3.4.1 Contratos regulados pela Lei n.º 8.666/93

O funcionamento dos órgãos e entidades da Administração demanda uma gama de materiais e serviços de rotina para que se cumpram as funções que lhes foram legalmente atribuídas, e assim também ocorre em relação às unidades de conservação. Tratando de bens de consumo ou permanentes, a Administração em regra adquire de terceiros os materiais necessários para suas atividades e para tanto observa o regramento da Lei n.º 8.666/93.

Os bens adquiridos para as unidades de conservação podem ou não estar diretamente relacionados com os serviços públicos por ela ofertados, mas em qualquer das hipóteses observarão essas regras e a relação entre a Administração e o particular que irá fornecer o bem será instrumentalizada por um contrato administrativo. A

compra de papel, caneta, lápis, computadores, papel higiênico, de material de construção para manutenção da sede e de trilhas acaso existentes, de alimentos ou utensílios domésticos para refeitório, lanchonete ou restaurante geridos pela Administração Pública, deve ser precedida de licitação, além de obedecer às diretrizes contidas no art. 15 da lei citada ou se encaixar nas exceções trazidas pela mesma lei – dispensa e inexigibilidade de licitação. A especificação do bem a ser adquirido deve ser objetiva e clara, não sendo permitido, em regra, o direcionamento da aquisição para um fornecedor determinado e o edital de licitação deve conter todas as regras da contratação, como prazo e local de entrega, forma de pagamento e garantia do bem.

No caso de prestação de serviços a Administração Pública pode executá-los de duas formas: através de servidores ou empregados públicos diretamente vinculados ao órgão ou entidade ou por meio de contratos administrativos de prestação de serviços. Desde a década de 90 do século passado, há uma tendência pela escolha da segunda forma, com a redução ou extinção em grande parte dos entes federativos do Brasil de carreiras públicas para o exercício dessas atividades e a normatização da “terceirização” desses serviços, ditos acessórios ao Estado, como limpeza, manutenção, vigilância, entre outros.

Considerando que para que as unidades de conservação de proteção integral atendam aos seus usuários disponibilizando os serviços previstos no SNUC, é necessário que disponham de estrutura para tanto, é a manutenção dessa estrutura que demanda a contratação da prestação dos serviços. Os contratos de prestação de serviços de limpeza, vigilância e manutenção estão regulados pela Lei n.º 8.666/93 e suas alterações, sendo classificados pela norma como contratos de prestação continuada. Outros contratos de prestação de serviços também podem ser firmados, inclusive os serviços técnico-profissionais, como consultoria, limpeza de caixa d’água e reparos de construção civil. As regras para a contratação estão traçadas no art. 7º da Lei n.º 8.666/93 e exigem a elaboração de projeto básico, orçamento detalhado em planilhas de preços unitários e previsão de recursos orçamentários. Nesses casos, o prazo de contratação é de 12 meses, ressalvados os contratos de prestação continuada que podem ter vigência de até 60 meses. É notório nesses casos que o prazo de vigência visa atender ao interesse de continuidade da prestação do serviço

pela Administração. Além de regular as contratações de bens e serviços, a Lei n.º 8.666/93 também regula a utilização de bens públicos e outros contratos administrativos.

3.4.2 Contratos de concessão

Para adentrar nos contratos de concessão, é necessário compreender o significado do termo, para não confundirmos a utilização usual, que remonta a transferência de uma ação ou atividade do Poder Público ao particular com as espécies de contrato administrativo que foram cunhados com esse termo. Vera Monteiro (2010) afirma que “a palavra “concessão” teria, então, na teoria do direito administrativo, mais de uma aplicação, embora ela seja usada especialmente em relação à exploração e execução de serviço público” (Op. cit., p. 32). Para Di Pietro, concessão seria “o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que explore, por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”. (DI PIETRO, 2003, p. 274)

Considerando esse sentido mais específico, de concessão como contrato administrativo delegatório de atividade pública ao particular, trataremos das espécies de concessão: autorização de serviços, permissão de serviços, concessões comuns e concessões especiais.

3.4.2.1 Autorização de serviços

Embora não seja considerado um contrato administrativo, entendemos que devemos tratar a autorização como uma espécie de concessão, pelo seu objetivo. A doutrina a classifica como ato administrativo, por se tratar de uma ação unilateral por meio da qual a administração pública admite a realização, pelo particular, de uma atividade. Para Carvalho Filho a autorização não pode ter por objeto o serviço público pois é dada no interesse do particular.

Na verdade, não há autorização **para prestação de serviço público**. Este é objeto de concessão ou de permissão. A autorização é ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o indivíduo desempenhe atividade de seu **exclusivo ou predominante interesse**, não se caracterizando a atividade como serviço público. (grifo do autor) (CARVALHO FILHO, 2005, p.352)

No entanto, reconhece que a nomenclatura autorização, por vezes é aplicada à delegação de serviço público ao particular, por isso ressalta: “ainda que rotulada de autorização, o ato será de permissão se alvejar o desempenho do serviço público; ou, ao contrário, se rotulado de permissão, será de autorização se o consentimento se destinar a atividade de interesse do particular.” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 353)

Di Pietro (2003) afirma que no direito brasileiro, a autorização administrativa tem várias acepções, identificando que uma delas é a autorização de serviço público prevista no art. 21, XII da Constituição Federal (1988), mas ressalva que o seu entendimento é no sentido de que não existe autorização como delegação de serviço público, ela é sempre dada no interesse do autorizatário.

No caso das unidades de conservação, a autorização vem sendo utilizada como meio para a prestação de serviços acessórios aos serviços públicos prestados, como, por exemplo, na autorização concedida para a atividade de condução e guiagem em trilhas, prevista expressamente na Instrução Normativa ICMBio n.º 002/2016³⁴. Em razão da sua natureza, a autorização não impõe a realização de licitação prévia, embora a aplicação deste instituto em unidades de conservação venha sendo realizada por meio de seleção pública aberta aos interessados através de um edital.

Por meio deste ato administrativo, o particular, em colaboração com a Administração, adere de forma precária às regras estabelecidas para a execução de determinada atividade e passa a prestá-la por sua conta e risco nos locais determinados pela Administração.

³⁴ Disponível em:

<http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2016/in_icmbio_2_2016_exerc%C3%ADcio_atividade_conducaovisitantes_ucs.pdf>. Acesso em: 04 janeiro 2019.

3.4.2.2 Permissão de serviços

A permissão de serviços era considerada também um ato administrativo, sendo assim tratado pela doutrina até o advento da Lei n.º 8.987/95³⁵, que trouxe conceituação legal distinta para este instituto, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Com a nova conceituação, a permissão se aproximou do contrato de concessão, passando a ser um ato bilateral firmado entre o Poder Público e o particular para a prestação de serviços públicos. A diferença é que o legislador caracterizou a permissão como um contrato de adesão, nos termos do seu art. 40.

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

A diferença entre os dois institutos é destacada por Di Pietro:

A diferença está na **forma de constituição**, pois a concessão decorre de acordo de vontades e, a permissão, de ato unilateral; e na **precariedade** existente na permissão e não na concessão (DI PIETRO, 2003, p. 281).

Aduz ainda a doutrinadora que “outra distinção é que a lei no inciso IV do artigo 2º, ao definir a permissão, não fez referência à concorrência como modalidade de licitação obrigatória, ao contrário do que ocorre no inciso II, relativo à concessão”. (DI PIETRO, 2003, p. 283)

Quanto às unidades de conservação, o instituto pode ser utilizado nas mesmas hipóteses da concessão, notando-se que, em virtude da precariedade, ou seja, da possibilidade de rescisão a qualquer tempo, indica-se o seu uso apenas em relação a

³⁵Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em 04 janeiro 2019.

serviços transitórios ou de pequena monta, que não exija investimentos para sua execução.

3.4.2.3 Concessões comuns

A concessão regulada pela Lei n.º 8.987/1995 é denominada na doutrina como concessão comum e trata apenas de uma modelagem, que é a delegação de serviços públicos que podem ser remunerados por tarifa paga pelo usuário. Nota-se, portanto, que esta regra só se aplica para os serviços que podem ser individualizados e que tenham apelo para que o usuário pague pelo mesmo através de tarifas. A norma citada objetiva a adequada prestação do serviço público pelo concessionário para pleno atendimento ao usuário. Para tanto, o concessionário deverá satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas, conforme previsão do seu art. 6º.

Nessa modelagem, a administração pública se desincumbe dos ônus financeiros em relação aos serviços delegados, passando ao concessionário a atribuição de executá-los sem contraprestação pelo poder público, pois são os usuários que irão remunerar diretamente o serviço. É evidente, então, que os serviços delegados nessa modelagem devem ter apelo mercantil, ou seja, devem existir pessoas interessadas em usufruir desses serviços mediante o pagamento de tarifa, pois é isso que irá manter o serviço funcionando. Como leciona Carvalho Filho:

Pelos contornos do instituto, trata-se de um serviço público que, por beneficiar a coletividade, deveria incumbir ao Estado. Este, porém, decide transferir a execução para particulares, evidentemente sob sua fiscalização. Como o serviço vai ser prestado para os membros da coletividade, a estes caberá o ônus de remunerá-lo". (CARVALHO FILHO, 2005, p. 296)

Nota-se, portanto, que nessa modelagem, temos uma triangulação de sujeitos, que firmam relações jurídicas distintas em torno do mesmo objeto, que é o serviço público prestado. Assim, temos a administração pública concedente, que é a responsável legítima pela execução do serviço, o particular concessionário, que por

meio do contrato de concessão comum assume o ônus da prestação e a oferta ao público, e os particulares usuários, que irão fruir dos serviços prestados mediante o pagamento do preço ajustado no contrato de concessão. A relação entre concedente e concessionária é firmada por licitação, na modalidade de concorrência, por expressa previsão legal contida no art. 2º, II da Lei n.º 8.987/95, que pode ser julgada pelo menor preço da tarifa, pela maior outorga a ser paga ao concedente ou pelo critério de melhor técnica. A lei permite também que esses critérios sejam combinados, a critério da administração pública.

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

Do certame, deriva o contrato de concessão, com prazo determinado e estipulação das especificidades do serviço, obrigações do concedente e do concessionário, forma de remuneração, valor da tarifa, possibilidade de exploração de outros serviços, valor de outorga a ser paga ao concedente, se for o caso, e as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em relação ao prazo, é importante esclarecer que em regra ele é determinado após a avaliação de viabilidade econômico-financeira da delegação do serviço, em razão do valor do investimento do concessionário, do valor da tarifa e da expectativa do volume de usuários, para que seja possível apurar o tempo necessário para que o concessionário tenha retorno do

investimento. Usualmente, os prazos de concessões comuns variam entre 10 (dez) e 30 (trinta) anos.

Nas unidades de conservação, as concessões comuns são utilizadas para a delegação dos serviços de apoio a visitação, possibilidade prevista recentemente pela Lei n.º 13.668/2018³⁶ e regulamentada pela Instrução Normativa do ICMBio n.º 009/2018³⁷, com contratos firmados nos Parques Nacionais de Foz do Iguaçu, Tijuca, Pau Brasil e Chapada dos Veadeiros, entre outros.

3.4.2.4 Concessões especiais (Lei n.º 11.079/2004)

Outra espécie de concessão é aquela regulada pela Lei n.º 11.079/2004, também chamada de parceria público-privada. O objeto dessa espécie de concessão é também o serviço público, mas sua aplicação difere das concessões comuns especialmente em razão da necessidade de aporte de recursos públicos para garantir a adequada prestação do serviço. Esta espécie de concessão se divide em dois subtipos, a patrocinada e a administrativa. A própria lei conceitua os dois tipos:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Neste mesmo artigo, a Lei reforça a diferença entre a parceria público – privada e as concessões comuns, deixando clara a necessidade de que o poder público

³⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm>. Acesso em 04 janeiro 2019.

³⁷ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_9_2018.pdf>. Acesso em 04 janeiro 2019.

remunere o concessionário. Além disso, traz previsão expressa das hipóteses de delegação de serviço para as quais não se pode utilizar esse modelo:

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Carvalho Filho ressalta que este modelo também se diferencia dos contratos administrativos regidos pela Lei n.º 8.666/93, não só pela expressa previsão legal de que se trata de contrato de concessão, mas por características próprias, como o financiamento pelo setor privado, o compartilhamento dos riscos entre poder público e particular e a pluralidade compensatória, possibilitando que o poder público dê em contraprestação, além da pecúnia, a cessão de crédito tributário ou a outorga de direitos da administração, entre outras formas previstas em lei (CARVALHO FILHO, 2005). Na prática, as concessões especiais são utilizadas para a delegação de serviços públicos de baixa rentabilidade, como um modelo que agrega as vantagens da iniciativa privada com o aporte financeiro dado pelo Poder Público e o compartilhamento de riscos como forma de incentivar o empreendedor privado.

Em relação às unidades de conservação, o modelo de concessão especial foi objeto de estudos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que em 2011 firmou acordo de cooperação com o Ministério do Planejamento (MPOG) para realização de parceria público-privada em UCs federais (MMA, 2011). Posteriormente, o ICMBio, em parceria com a ONG Instituto Semeia, realizando estudos sobre viabilidade de delegação dos serviços de apoio a visitação em suas unidades, recomendou a utilização de parceria público-privada para o Parque Nacional da Serra da Bocaina, que não foi ainda implementado.

3.4.3 Contratos de Gestão (Lei n.º 9.637/98)

Os contratos de gestão são instrumentos de colaboração do particular com a administração pública, regulados por norma específica, a Lei n.º 9.637/98³⁸. É também um contrato administrativo que tem por objetivo a execução de atividades de interesse coletivo nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde. Além das atividades, a referida lei limita o parceiro: só podem firmar contratos de gestão com o poder público pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações Sociais – OS, conforme estabelece seu art. 1º:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

O processo de qualificação das entidades sem fins lucrativos em organizações sociais compete ao Ministério responsável pela respectiva área de atuação da entidade. A qualificação da entidade como Organização Social na esfera federal está regulada pelo Decreto n.º 9.190/2017³⁹. O regulamento prevê que seja realizado chamamento público para a seleção de entidades interessadas e que, após a escolha pelo Ministério competente, a indicação seja submetida ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aprovada pelo Presidente da República.

Art. 13. A qualificação de entidade privada como organização social será formalizada em ato do Presidente da República, a partir de proposição do Ministro de Estado supervisor da área, e se for o caso, com anuência da autoridade titular da entidade supervisora, precedida de manifestação do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Parágrafo único. O ato de qualificação de entidade privada como organização social será específico e indicará a entidade privada qualificada, a atividade, o número do processo administrativo relativo ao chamamento público e a

³⁸Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em 04 janeiro 2019.

³⁹Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9190.htm>. Acesso em 04 janeiro 2019.

identificação do órgão ou da entidade da administração pública federal cujas atividades serão absorvidas pela organização social.

O contrato de gestão é o instrumento que formaliza a parceria entre a Organização Social e o Poder Público, devendo conter as obrigações de cada parte em relação à atividade a ser executada. Essa modelagem de parceria permite o repasse de recursos e bens públicos para o ente privado, que deverá utilizá-los na execução da atividade e até a cessão de servidores, quando necessário. Para a execução do contrato, a lei exige o detalhamento do plano de trabalho pela Organização Social, com as metas a serem alcançadas e os indicadores quantitativos e qualitativos para avaliação do desempenho da entidade na prestação do serviço.

Como contrato administrativo, também está submetido às cláusulas exorbitantes e à fiscalização do ente público, além de observar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e economicidade. A diferença está na possibilidade de sua contratação ser realizada diretamente, como uma hipótese de dispensa de licitação. Como explica Carvalho Filho, essa exceção se justifica “em virtude do caráter específico de tais contratos, nos quais há verdadeira cooperação entre as partes no que toca ao interesse público a ser perseguido, descartando-se qualquer aspecto mercantil ou empresarial, a lei prevê hipótese de dispensa de licitação, admitindo, em consequência, a contratação direta com a organização social”. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 284)

Ainda não há contratos de gestão firmados em unidades de conservação. Conforme ata de reunião ordinária do Conselho Gestor do Parque Estadual da Serra do Conduru⁴⁰, o Estado da Bahia elaborou estudos e um edital de chamamento público em 2015, mas não avançou com a publicação.

3.4.4 Gestão por colaboração (Lei n.º 9.790/99)

⁴⁰ Reunião Ordinária do Parque Estadual da Serra do Conduru, ITACARÉ, 2015. Disponível em http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/files/ATA_PESC_17-06-15.pdf. Acesso em: 16 março 2019.

Para as unidades de conservação, a Lei 9.985/2000 previu a possibilidade de utilização desse instrumento na gestão de unidades de conservação. É o que se depreende do art. 30 do SNUC:

Art. 30. 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.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP muito se assemelham às organizações sociais. São também entidades sem fins lucrativos que atuam em prol da coletividade, reconhecidas como de interesse público pela Administração. A possibilidade de parceria entre essas entidades e o poder público está prevista na Lei n.º 9.790/99⁴¹.

As áreas de atuação dessas entidades são mais amplas, conforme rol do art. 3º:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

⁴¹Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em 04 janeiro 2019.

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

O instrumento utilizado para esse tipo de ajuste é o termo de parceria, reconhecido pela doutrina como um convênio administrativo pela convergência de interesses. Como explica Carvalho Filho, “por sua natureza, esse negócio jurídico se qualifica como verdadeiro **convênio administrativo**, já que as partes têm interesses comuns e visam a mútua cooperação, além do fato de que uma delas será o Poder Público representado por algum dos seus órgão ou pessoas” (grifo do autor) (CARVALHO FILHO, 2005, p.287). Alguns entes optaram por essa modelagem de colaboração com o particular para a gestão das unidades de conservação. O Estado de Santa Catarina, por exemplo, firmou termo de parceria com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Ecopef para a gestão do Parque Estadual Fritz Paumman, com avaliações positivas feitas pelos usuários das unidades. (ICMBio, 2018)

Concessões administrativas em unidades de conservação:

A modelagem do ICMBio (Lei 13.668/2018)

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade optou pela concessão comum prevista na Lei n.º 8.987/1995 para delegar os serviços de exploração de atividades de visitação em suas unidades, regulamentando os contratos por meio da Lei n.º 13.668/2018.

As atividades elencadas são as de educação ambiental, preservação e conservação do meio ambiente, turismo ecológico, interpretação ambiental e recreação em contato com a natureza, com o permissivo de que podem ser precedidas da execução de obras de infraestrutura.

A lei permite também a dispensa de chamamento público previsto na Lei n.º 13.019/2014 para celebração de parcerias com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias da unidade de conservação para exploração de atividades relacionadas ao uso público.

4. CAPÍTULO III - A BASE CONSTITUCIONAL DA ESTRATÉGIA DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL E O PODER DE COMPRA DO ESTADO

4.1 O princípio constitucional da proteção ao meio ambiente

Como visto no primeiro capítulo, a Constituição Federal de 1988 alçou o meio ambiente a um direito social dos brasileiros, classificado como direito difuso por não ter um beneficiário identificável, ao definir no art. 225 que “**todos** têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (grifo nosso). (BRASIL, 1988, art. 225)

Mas a temática ambiental não se restringiu a apenas esse artigo na Carta Magna. Conforme explica Uadi Lammêgo Bulos, “além do art. 225, consagram, expressamente, a defesa do meio ambiente os arts. 7º, XXII (meio ambiente do trabalho); 91, §1º, III (preservação dos recursos naturais); 170, VI (combate ao impacto ambiental); 186, II (uso adequado dos recursos naturais); 200, VIII (colaboração na tutela do meio ambiente); 216, V (patrimônio nacional); 220, § 3º, II (repudia práticas nocivas ao meio ambiente); 231, § 1º (defesa das terras indígenas); (BULLOS, 2010, p. 688)

Infere-se, portanto, que o direito ao meio ambiente equilibrado permeia outros direitos, sendo citada sua defesa como princípio no Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, destacando a sua importância frente ao desenvolvimento e a modernização. Dentre os direitos difusos protegidos constitucionalmente, a proteção ao meio ambiente aparece como direito fundamental e diretriz de desenvolvimento nacional, devendo nortear o Estado e os particulares em suas ações. Fernanda Sola *et al.* (2013), citada por Machado Junior e Ribeiro⁴² (xxxx) explica que:

No Brasil, o legislador, com a adoção da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – lei n. 6.938/81 –, passou a considerar o bem ambiental como tendo um valor intrínseco, e não meramente econômico. A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito ao meio ambiente como um direito fundamental, erigindo o meio ambiente como princípio fundamental na

⁴² Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8d31bd778da8bdd>>. Acesso em 11 março 2019.

orientação das atividades econômicas e no desenvolvimento de políticas públicas. As normas fundamentais, como mandamentos nucleares do sistema, são paradigmas a serem seguidos e que ao mesmo tempo condicionam a validade de outras normas. A fundamentalidade reside principalmente no seu conteúdo que passa a ter em si uma 'hipótese de validade' ao qual deve ser remetido o conteúdo de ação governamental ou legislativa. Ou seja, desdobramentos políticos posteriores, quer normas quer políticas públicas, serão válidas a partir da verificação de compatibilidade com o conteúdo fundamental. Isso significa que o direito ao meio ambiente enquanto norma fundamental constitui um dos mandamentos nucleares do sistema a condicionar o desenvolvimento das atividades humanas que tenham impactos sobre o meio ambiente e os seus elementos constitutivos.

Mas a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente perpassa pela dificuldade de concretizá-lo e torná-lo real e acessível a toda a população. Nesta seara, envolvemos as ações estatais, mas também as ações particulares. O Estado, por meio do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a internalização desse direito em todos os campos – economia, saúde, educação, segurança pública, etc. – e os particulares, através da observância das regras impostas para assegurar a proteção do meio ambiente.

Como já demonstrado nos capítulos anteriores, está também determinado na Carta Magna que incumbe ao Estado definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, tornando-o responsável pela criação das unidades de conservação. A consolidação dessa estratégia de conservação por meio da sua inclusão no diploma legal mais importante do país denota a sua importância e a necessidade de estruturação de uma política que efetive a proteção pretendida pelo legislador constituinte. No entanto, como vimos, a criação de espaços protegidos, por si só, não garante o direito a uma meio ambiente equilibrado.

Uma das principais questões para assegurar a conservação nas áreas protegidas é o envolvimento da sociedade com a causa ambiental, em especial dos habitantes do entorno dessas áreas, de maneira que incorporem as ações de conservação no seu dia-a-dia e isso só é possível por meio da interação efetiva entre eles e as unidades de conservação. Atualmente, o mecanismo de gestão participativa instituído pelo SNUC por meio dos Conselhos Gestores se mostra insuficiente em relação às unidades de proteção integral, inexistindo outras maneiras regulamentadas de envolvimento.

Essa lacuna legislativa pode ser suprida de diversas formas e o presente trabalho pretende propor apenas uma delas, a partir do entendimento de que o incremento à economia do entorno das unidades de conservação a partir da própria unidade cria um ambiente de cooperação saudável entre a Administração Pública e o particular, ao tempo em que permite aos habitantes das áreas mais afetadas pela criação da unidade recriar o seu modo de vida, respeitando as regras de conservação da natureza.

Os contratos administrativos podem ser utilizados como instrumentos de cooperação se a partir deles a gestão pública incorpora a variável política para atender aos princípios e diretrizes traçados pelo legislador. No caso das unidades de conservação de proteção integral, a utilização dos contratos como meio de interação com a comunidade do entorno, dando ênfase àquelas que residem nas zonas de amortecimento, pode auxiliar no alcance do objetivo de sua criação, que é a conservação da biodiversidade, partindo de exemplos exitosos de outras políticas públicas fomentadas dessa mesma maneira, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o incentivo às micro e pequenas empresas.

4.2 Contratações públicas como instrumento de fomento ao desenvolvimento sustentável

Para conectar as atribuições do Estado em relação aos serviços públicos prestados em unidades de conservação de proteção integral com as populações residentes dentro e no entorno da área, é necessário compreender os instrumentos de colaboração entre a gestão das unidades (Estado) e os particulares. Como visto no capítulo anterior, a contratação de serviços, a aquisição de bens, as concessões e as parcerias firmadas entre a Administração pública e o ente privado são usualmente utilizados para suprir as necessidades do ente público em função da sua responsabilidade na prestação de serviços para a coletividade.

A colaboração com o privado é uma das maneiras do Estado se desincumbir do seu ônus de prestador de serviço, delegando ao particular as atribuições de execução

e mantendo sob sua responsabilidade as demais atribuições enquanto titular da competência. O ato de delegar pressupõe a análise e modelagem da forma de prestação do serviço pelo particular por parte da Administração. É ela quem define os níveis de qualidade, a maneira que o serviço será prestado, a forma de remuneração, as obrigações do delegatário. Por vezes, essas regras já se encontram regulamentadas por normas que tratam da atividade, não havendo margem para discricionariedade pelo administrador público. (DI PIETRO, 2010)

Maria Sylvia Zanella di Pietro aponta que todos os contratos administrativos possuem cláusulas regulamentares, aquelas que já estão previamente normatizadas e que devem ser observadas pelos contraentes, e cláusulas chamadas contratuais, que embora tenham limitação legal, podem ser alteradas pela Administração na modelagem do contrato específico (DI PIETRO, 2010). É neste ponto que iremos tratar da possibilidade da administração pública utilizar os instrumentos contratuais para a prestação de serviços públicos, sejam eles direta ou indiretamente prestados, para alcançar objetivos além da satisfação da sua necessidade.

O volume de recursos envolvidos nas contratações públicas são vultosos, chegando a cerca de 13% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴³. No ano de 2017, isso equivaleria a cerca de R\$850 bilhões, colocando a administração pública entre os maiores consumidores do mercado interno. Esse poderio econômico traz impactos na economia e pode ser direcionado para a consecução de políticas voltadas ao interesse público. Considerando a capilaridade da Administração Pública, a diversidade e a quantidade de produtos e serviços por ela demandados, infere-se claramente a sua capacidade de intervir na dinâmica do mercado. Para Flavio Amaral Garcia e Leonardo Coelho Ribeiro “uma importante mudança de perspectiva se refere à ideia de que as licitações não são mais encaradas como procedimentos voltados à aquisição estanque de produtos, serviços e obras, mas dotadas, também, de uma função regulatória conformadora do mercado, na qual são empregadas como instrumentos de implementação de políticas públicas”. (GARCIA E RIBEIRO, 2012)

⁴³Disponível em: < <http://epge.fgv.br/conferencias/apresentacao-do-relatorio-da-ocde-2018/files/apresentacao-ocde-relatorio-jens.pdf>>. Acesso em 07 janeiro 2019.

A partir da compreensão de que era possível utilizar as contratações para intervir no mercado, de forma a fomentar o desenvolvimento de pequenos empreendimentos, a legislação pátria passou a regulamentar esses usos para fins específicos, o que se vê refletido na Lei n.º 10.696/2003⁴⁴, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA visando incentivar a organização e o desenvolvimento da agricultura familiar por meio da compra da produção pela Administração Pública para distribuição para a população em vulnerabilidade social.

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Em 2006, a Lei Complementar n.º 123⁴⁵ estabeleceu regras excepcionais para contratação pública de microempresas e empresas de pequeno porte para fornecer bens e serviços à administração pública com o objetivo de fomentar o crescimento desse setor na economia. Em 2009, o alvo voltou a ser os agricultores familiares, com

⁴⁴ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm>. Acesso em 07 janeiro 2019.

⁴⁵ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm >. Acesso em 10 janeiro 2019.

o advento da Lei n.º 11.947/2009⁴⁶, que estabeleceu que no mínimo 30% da aquisição de alimentos para a merenda escolar deverá ser adquirida da agricultura familiar, injetando cerca de 800 milhões em 2015 nesse mercado. (FNDE, 2016) A própria Lei n.º 8.666/93 foi alterada para contemplar essa nova perspectiva. Seu art. 3º passou a prever como objetivos da licitação a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, este último incluído pela Lei n.º 12.349/2010⁴⁷ para referendar a prática de contratações voltadas para incentivar a economia interna e o desenvolvimento de práticas de mercado sustentáveis.

Nota-se, portanto, que é possível promover política pública voltada para o desenvolvimento sustentável por meio das contratações feitas pelo Estado, havendo a necessidade de promulgação de legislação específica para que determinado setor seja beneficiado, excepcionando a aplicação da Lei n.º 8.666/93 somente nas situações assim reguladas. Essa estratégia de consolidação de políticas públicas por meio do incremento econômico de um setor específico que passa a ser beneficiado no processo de compras públicas já tem uma relação com a área ambiental, com o que denominamos “compras verdes” ou “compras sustentáveis”.

Desde a citada alteração do art. 3º da Lei n.º 8.666/93, a expressão “desenvolvimento nacional sustentável” passou a permitir o incentivo da produção de produtos “verdes” ou “sustentáveis”, partindo da premissa de que o consumo dos órgãos públicos pode fortalecer e até mesmo garantir a viabilidade de novas linhas de produção, com uso de matérias-primas não poluentes ou processos de produção de baixo impacto ambiental. E isso se deu inicialmente apenas com a alteração da descrição dos produtos e serviços adquiridos pelo governo, como por exemplo, o papel reciclado, as canetas de plástico biodegradável, os móveis de madeira de reflorestamento, entre outros produtos cujas características determinadas pelo agente público na hora da composição do item para compra podem influir nas escolhas do mercado.

⁴⁶ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm >. Acesso em 10 janeiro 2019.

⁴⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm >. Acesso em 10 janeiro 2019.

No entanto, além desta possibilidade, a política ambiental pode utilizar essa estratégia sob outra ótica, voltada para a implementação das unidades de conservação, através da organização dos processos de contratações realizados para a manutenção e gestão desses espaços protegidos. As necessidades de manutenção e oferta de serviços públicos em unidades de conservação demandam um orçamento significativo, que deveria ter seu uso otimizado para reverter em benefícios para a política de conservação da biodiversidade.

Para Ladislau Dowbor, a questão da efetividade das políticas públicas ineficazes está na ausência de estratégia na utilização dos recursos públicos. A administração pública central não alcança os anseios da população em virtude do distanciamento e da falta de escuta no processo decisório.

*O nosso problema central não está na falta de recursos, e sim no processo decisório absurdo que preside à sua utilização. Não se trata aqui apenas da corrupção, da evasão fiscal e outros desvios: o próprio uso dos recursos está divorciado das necessidades reais da população.*⁴⁸ (DOWBOR, 2016)

As contratações também passam por esse processo decisório e como visto, outros fatores podem impactar a decisão do que contratar, de quem contratar e como contratar, fazendo com que os recursos envolvidos sejam revertidos para objetivos mais nobres do que apenas satisfazer uma necessidade imediata do órgão ou entidade.

O projeto de lei que ora se propõe intenta efetivar o princípio fundamental ao meio ambiente equilibrado e a diretriz de desenvolvimento nacional sustentável, prevista constitucionalmente e incluída também na Lei de Licitações e Contratos, compreendendo a necessidade de um comando infraconstitucional que concretize as diretrizes da Carta Magna e de outros diplomas legais que abordam o tema, como o Plano Nacional para Áreas Protegidas – PNAP, para permitir o direcionamento dos recursos despendidos para manter os serviços públicos nas unidades de conservação de proteção integral para os habitantes da sua zona de amortecimento.

⁴⁸ <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/16-08podlocal-revisa%CC%83o-2016.pdf>, acesso em 09/01/2019

4.3 Justificativa

A proposição de uma legislação federal para regulamentar o beneficiamento dos habitantes das zonas de amortecimento e entorno das unidades de conservação de proteção integral parte da premissa de que a competência para legislar sobre normas gerais de meio ambiente e licitações e contratos administrativos é da União, conforme preceitua o art. 22, XXVII da Constituição Federal⁴⁹. A proposta traz em seu bojo uma exceção à regra contida na Lei n.º 8.666/93 com base nos arts. 225 e seguintes da Constituição Federal, no intuito de atender à diretriz de desenvolvimento nacional sustentável, estando ainda de acordo com os objetivos do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993 e regulamenta uma das estratégias do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, que trata da distribuição dos .

O efeito da norma, entretanto, para que alcance o objetivo de promover desenvolvimento sustentável, dever ser nacional, obrigando Estados e Municípios a aplicá-las em seu território, sem que isso fira a autonomia dos entes federativos. Isto porque a política de contratações públicas e a política de meio ambiente devem seguir as linhas gerais traçadas pela União, como é o caso da regra que ora se propõe. Ressalte-se que esta formatação legislativa já foi utilizada para a política de beneficiamento das micro e pequenas empresas, quando a Lei n.º 123/2006 foi alterada para contemplar a obrigatoriedade de que Estados, Distrito Federal e Municípios observassem, em suas contratações, o tratamento diferenciado previsto na legislação federal.

Não há inovação nas regras propostas neste projeto de lei, são as mesmas previstas na Lei n.º 123/2006 para a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em licitações. A repetição de regras já existentes busca evitar discussões sobre como aplicar benefícios durante a execução do certame, uma vez que o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas já se encontra

⁴⁹ Art. 23. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

consolidado e é usualmente aplicado nas contratações públicas, com impactos positivos no fomento à participação desse segmento no mercado público.

A primeira questão que a norma sugerida propõe resolver é a caracterização das pessoas que serão beneficiadas. Como o intuito é de promover a inclusão dos habitantes que residem na zona de amortecimento - ZA das unidades de conservação de proteção integral, a norma abarca pessoas físicas e jurídicas com endereço dentro do limite territorial zoneado, incluindo nesta última categoria entidades sem fins lucrativos como associações e cooperativas. Também define que todos os tipos de contratações realizadas para as Unidades de Conservação devem observar as regras de favorecimento, ampliando as possibilidades de participação dos habitantes da ZA. Para obter o benefício, é preciso que a pessoa física ou jurídica apresente comprovante de endereço no cadastro de fornecedores ou junto aos documentos de credenciamento para que possa ser identificada como beneficiária da norma antes do julgamento das propostas.

Os benefícios para esses licitantes consistem: 1) na realização de licitações exclusivas sempre que o valor a ser contratado não ultrapassar R\$80.000,00 (oitenta mil reais), incluindo as contratações diretas realizadas em razão do valor, para qualquer objeto a ser contratado; 2) as contratações de obras e serviços deverão exigir a subcontratação de pessoas físicas e/ou jurídicas em percentual ser definido no termo de referência ou projeto básico, de acordo com o objeto a ser contratado e, sempre que houver mão de obra associada ao objeto, a contratação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de pessoal residente na zona de amortecimento da Unidade; 3) na apresentação de regularidade fiscal e trabalhista somente para a assinatura do contrato, sendo possível a participação da licitante com a apresentação de certidão negativa na habilitação e 4) será considerado empate sempre que a licitante sediada na zona de amortecimento ofertar proposta até 10% superior à melhor classificada, podendo fazer nova proposta inferior em prazo de tempo estipulado pela norma e sagrar-se vencedora do certame.

Na hipótese de inexistir concorrentes sediados na zona de amortecimento da UC, o que impediria a aplicação dos benefícios, a norma prevê a necessidade de

justificativa formal no processo e passa a abarcar pessoas físicas e jurídicas sediadas no entorno da UC, assim compreendido os limites territoriais dos municípios onde a UC se localiza, estabelecendo que, nessa hipótese, poderá ser dada prioridade de contratação para as pessoas físicas e/ou jurídicas até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Para compatibilizar as regras da Lei n.º 123/2006, evitando-se conflitos de normas ou sobreposição de benefícios, a proposta prevê o afastamento do favorecimento para micro e pequenas empresas sempre que a contratação realizada para a Unidade de Conservação observar os benefícios para as pessoas físicas e jurídicas sediadas em sua zona de amortecimento.

O intuito da lei, portanto, é distribuir os recursos utilizados para a efetivação das unidades de proteção integral, seja por meio da aquisição de bens, a execução de obras ou de serviços, entre aqueles que foram ou são atingidos diretamente pela criação desta área protegida, por meio de instrumentos de colaboração público/particular já consolidados, como o são os contratos administrativos, aplicando procedimentos que favoreçam e ampliem a participação dos habitantes das zonas de amortecimento nas contratações realizadas pela própria unidade. Com a aplicação da norma espera-se a redução dos conflitos e a inclusão efetiva desses atores na gestão da UC.

4.4 Projeto de lei

Institui o tratamento diferenciado e favorecido nas licitações e contratações públicas para os habitantes da zona de amortecimento e entorno de unidades de conservação e proteção integral federais, estaduais e municipais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado aos habitantes da zona de amortecimento e entorno das

unidades de conservação de proteção integral dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º Para os fins desta Lei, compreende-se:

I – Unidade de Conservação de Proteção Integral: unidades de conservação assim classificadas pela Lei n.º 9985/2000;

II – Zona de amortecimento: área definida por norma específica no entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade;

III – Entorno: compreende o território dos municípios onde se localiza a unidade de Conservação.

Art. 3º. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as pessoas físicas e jurídicas sediadas na zona de amortecimento das unidades de conservação de proteção integral, objetivando a promoção do desenvolvimento sustentável, econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. Enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável às pessoas físicas e jurídicas sediadas na zona de amortecimento das unidades de conservação de proteção integral, aplica-se a legislação federal.

Art. 4º Nas licitações e contratações públicas realizadas para unidades de conservação de proteção integral deverão ser observadas as seguintes regras:

I – As contratações até o limite de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), incluindo as dispensas de licitação em razão do valor, deverão ser destinadas exclusivamente à participação de pessoas físicas e jurídicas sediadas na zona de amortecimento das unidades de conservação de proteção integral;

II – Nas contratações para obras e serviços deverá ser exigida:

- a) A subcontratação de pessoas jurídicas sediadas na zona de amortecimento das unidades de conservação de proteção integral até o limite estabelecido no edital;
- b) A contratação de mão de obra de habitantes da zona de amortecimento da unidade de conservação, no percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) do total da mão de obra a ser contratada.

III – A comprovação de regularidade fiscal e trabalhista somente será exigida para efeito da assinatura do contrato.

§ 1º As pessoas físicas e jurídicas sediadas na zona de amortecimento das unidades de proteção integral, por ocasião do certame, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§2º Havendo restrição, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, contado a partir da declaração de vencedor do certame, prorrogável por igual período mediante justificativa do beneficiário, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de negativa.

§ 3º A não regularização da documentação no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 5º. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as pessoas físicas e jurídicas sediadas na zona de amortecimento da unidade de conservação.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 6º. Para efeito do disposto acima, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I – a licitante sediada na zona de amortecimento da unidade de conservação mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da licitante sediada na zona de amortecimento da unidade de conservação, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 5º desta Lei, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas licitantes sediadas na zona de amortecimento que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 5º desta Lei, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não contratação nos termos previstos no art. 5º, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por pessoa física ou jurídica sediada na zona de amortecimento da unidade de conservação.

§ 3º No caso de pregão, a primeira classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Art. 7º Não se aplica o disposto nos arts. 4º, 5º e 6º desta Lei quando não houver fornecedores sediados na zona de amortecimento da Unidade de Conservação capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

Art. 8.º Os sistemas de licitação e contratos, incluindo os cadastros de fornecedores, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão ser adaptados para identificar os licitantes, fornecedores e contratados sediados na zona de amortecimento e no entorno das unidades de conservação de proteção integral considerando o endereço constante da documentação apresentada.

Parágrafo único. O contratante deverá considerar em sua descrição do produto, serviço ou obra a ser contratada as especificidades econômicas e sociais da zona de amortecimento da unidade de conservação, evitando imposições limitadoras da participação das pessoas físicas e jurídicas ali sediadas.

Art. 9º As licitações e contratações para unidades de conservação de proteção integral, quando não puderem utilizar as regras dos artigos anteriores, poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as pessoas físicas e jurídicas sediadas no entorno da unidade de conservação, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Art. 10 Nas contratações realizadas com a aplicação dessa norma, afasta-se a obrigatoriedade de aplicação das regras de favorecimento previstas nas Leis nº 123/2006.

Art. 11 Esta lei entra em vigor 30 (trinta) dias após sua publicação.

Brasília, xxx de xxxxxxxxxxx de 2019

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi uma escolha da Administração Pública a modelagem da política de conservação da biodiversidade para cumprir o mandamento constitucional de salvaguarda de um meio ambiente equilibrado e sadio para as gerações presente e futura por meio da criação e manutenção de espaços protegidos, onde a limitação de uso dos recursos permita a perpetuação de espécies da fauna e flora e dos processos ecossistêmicos associados. Como visto alhures, ao copiar um modelo desenvolvido para outra realidade e aplicá-lo sem adaptação às práticas locais de uso de recursos, desconsiderando interações pré – existentes entre os habitantes e a natureza, o Estado criou um lapso entre o objetivo da unidade de conservação e a população de seu entorno.

Nesse modelo, os ônus da conservação, ou seja, a limitação de uso de recursos, recai sobre as populações que tem seu modo de vida intrincado com a natureza. Enquanto os demais beneficiários da política usufruem dos bônus de possuir um espaço de lazer, pesquisa, educação e conservação da biodiversidade, os moradores do entorno perdem o acesso a insumos utilizados na sua subsistência, tendo que alterar suas práticas em prol do restante da população. Esse ônus prejudica a relação entre a unidade de conservação e seus vizinhos, que passam a enxergar este espaço como um problema, já que não conseguem usufruir diretamente dos seus benefícios. Para consolidar uma relação benéfica para as duas partes – espaço protegido e habitantes do entorno – é preciso criar alternativas de interação que satisfaçam a ambos. No caso das unidades de proteção integral, um dos instrumentos que podem auxiliar são as contratações.

A readequação das formas de subsistir após a criação da unidade de conservação pelos habitantes do entorno passam necessariamente pela identificação de novas fontes de renda que não advenham diretamente da exploração dos recursos naturais. Coibir a caça, a pesca, a extração de madeira e de produtos não madeireiros para comunidades que existiam em função dessas atividades é proibi-las de seguir em frente. Identificada a possibilidade de utilização das contratações públicas para incentivar a economia, em especial a economia local, dinamizando o mercado através da injeção de novos recursos, é necessário alterar a modelagem dessas contratações.

O que se propõe com o presente trabalho é a normatização de um modelo de contratação que privilegie os habitantes do entorno, concedendo-lhes benefícios para que possam acessar os recursos oriundos das unidades de conservação, como forma de reverter suas ações em prol da conservação. O projeto de lei acima apresentado intenta regular a participação dos habitantes da zona de amortecimento como fornecedores dos insumos utilizados pela unidade de conservação, como empregados das empresas prestadoras de serviços e mesmo empreendedores na prestação direta de serviços dentro da unidade. A proposta visa permitir que a gestão da unidade, ante as permissões legais, adeque as contratações à realidade do seu entorno, passando a criar novos meios de interação que gere renda e permita a subsistência dos habitantes naquele local a despeito das limitações impostas.

A normatização do tratamento favorecido nas licitações realizadas para as unidades de conservação de proteção integral respaldada pela diretriz de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo princípio constitucional e objetivo das licitações, traz uma perspectiva de consolidação de uma economia local que gire em torno da própria UC, que passará a ser objeto da subsistência dos habitantes do seu entorno. Apesar das dificuldades formais para a concretização da norma proposta, que para ser efetivada deverá seguir o trâmite legislativo até a sua sanção, é um caminho de consolidação da estratégia de inclusão dos habitantes diretamente atingidos nos bônus decorrentes da sua criação.

É importante verificar que algumas contratações já se encaminham para essa modelagem. Em recente edital⁵⁰ publicado pelo ICMBio para a concessão de serviços de apoio a visitação pública para o Parque Nacional do Pau Brasil, nos termos da Lei n.º 8.987/95, o administrador optou por uma contratação de performance onde uma das metas era contratar o máximo de habitantes do entorno para os serviços a serem prestados pela concessionária. No entanto, o que se aplica a uma unidade pode não ser aplicável em outra, haja vista a diversidade da realidade das unidades de conservação no país. Algumas localizadas em áreas remotas, de difícil acesso, outras incrustadas em áreas urbanas altamente adensadas, sendo necessário um leque maior de alternativas para o sucesso dessa proposta. Também é recomendado que sejam associados ao processo de geração de renda uma política de formação e capacitação para essas populações, para que possam manter a adequada prestação do serviço, exigida nos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terras de quilombo, terras de indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus, PPGSCA, -UFAM, 2006.

BARRETO, Marcelo. *Parque Estadual da Serra do Conduru: histórico da criação, implementação e conflitos socioambientais*. Serra Grande, Uruçuca, 2015.

⁵⁰ Para maior aprofundamento, ver edital n.º 001/2018, disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/edital_concorrancia_01_2018_concessao_de_servicos_parna_pau_brasil.pdf. Acesso em 11 fevereiro 2019.

- BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro. FGV, 2006.
- BITTENCOURT, Maria Aparecida Leão; NUNES, Maria José Serrão e NOIA, Angye Cássia (org.). *Normas técnicas para elaboração de trabalhos acadêmicos*. Ilhéus. Editus. 2016
- BLANCHET, Luiz Alberto e BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Serviços Públicos: estudos dirigidos*. São Paulo. Forum, 2007.
- BORGES, Alice González. *Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo. Ed. RT. 1991.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n.º 99, de 15-12-2017.
- BRASIL. *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas: Decreto n.º 5785 de 13 de abril de 2006*. Disponível em
- BRITO, Dagunete M C. *Conflitos em unidades de conservação*. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/download/10/11>. Acesso em 11 fevereiro 2019.
- CARDOSO, Thiago, BANDEIRA, Fábio Pedro, LOBÃO, Jocimara e MODERCIN, Isabel. *Socio-environmental conflict analysis and the implications for public policy design and environmental management: The policy implications of COMBIOSEERVE, an EU-funded research project in community-based conservation in Latin America*. European Policy Brief. 2015. Disponível em: <http://www.academia.edu/21135550/Socioenvironmental_conflict_analysis_and_the_implications_for_public_policy_design>. Acesso em 17 fevereiro 2019.
- CARVALHO, Daniela Gomes de. *Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade*. (<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/12/14>)
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 14 ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2005.
- DIEGUES, Antonio Carlos e NOGARA, Paulo José. *O nosso lugar virou parque: estudo socio-ambiental do Saco de Mamanguá – Parati – Rio de Janeiro*. 2ª Ed. São Paulo: NUPAUB/USP. 1999.
- DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Anna. *O mito moderno da natureza intocada – 6ª edição ampliada*. São Paulo: Hucitec, Nupaub/USP/CEC. 2008.
- DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Anna (org.). *Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil*. São Paulo, Ministério do Meio Ambiente – COBIO e Universidade de São Paulo – Nupaub. 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo. Atlas. 2003.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?*. 2016. Disponível em: < <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/16-08podlocal-revisa%CC%83o-2016.pdf>>. Acesso em 09 janeiro 2019.
- FNDE, Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação, *NOTA TÉCNICA Nº 5003/2016/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE*, 2016, disponível em <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-notas-tecnicas-pareceres-relatorios>>. Acesso em: 09 janeiro 2019.
- GANEM, Roseli Senna (org.) *Conservação da biodiversidade, legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2011.
- GANEM, Roseli Senna (org.) *Legislação brasileira sobre meio-ambiente*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GARCIA, Flávio Amaral e RIBEIRO, Leonardo Coelho. *Licitações Sustentáveis*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8836/7629>>. Acesso em: 09 maio 2018.

GILBERT, Bruce. *Direitos Coletivos, meios de produção e comunidades tradicionais no Brasil*. Brasília. Revista InSURgência, ano 1, v.1, n.2. 2015.

ICMBio, *Mais de 70% dos visitantes analisam a experiência como ótima em unidade onde órgão estadual e oscip somam esforços*. Brasília. Revista Boas Práticas na Gestão de Unidades de Conservação. Ed. 03. Ministério do Meio Ambiente. 2018

LEUZINGER, Márcia Dieguez, *Natureza e Cultura: unidades de Conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba, Letra da Lei, 2009.

LITTLE, Paul Elliot. *Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico*. Porto Alegre: Revista Horizonte Antropológico, vol.12, nº. 25, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832006000100005&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 18 setembro 2018.

MEDEIROS, Rodrigo. *Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil*. **Revista Ambiente e Sociedade**.v.XI, n. 1, p. 41 – 64, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 11 fevereiro 2019.

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações e Contratos Anotada. Notas e Comentários à Lei n.º 8.666/93*. 8. ed. Curitiba. Zênite Editora. 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Governo assina acordo para para viabilizar projetos de PPP em Unidades de Conservação. 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/7357-governo-assina-acordo-para-viabilizar-projetos-de-ppp-em-unidades-de-conservacao>. Acesso em 10 janeiro 2019.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo. Ed. Malheiros, 2010.

MONZONI, Marcos, BIDERMAN, Rachel, FERRAZ, Cecília e PINTO, Daniela Gomes (orgs.). *Sustainable Juriti: a proposed model for local development*. Brazil. FGV, 2008.

MUANIS, Manuela M., SERRÃO, Manuel e GELUDA, Leonardo. *Quanto custa uma unidade de conservação federal?*. Rio de Janeiro. FUNBIO, 2009.

NETO, Joaquim Shiraishi, (org.), *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil*. Manaus, UEA, 2005.

OLIVEIRA, Carina Costa de e SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha (Orgs.). *A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro. FGV Direito Rio, 2011.

PIMENTEL, Patrícia Carla Barbosa. *Conservação da biodiversidade e pobreza no Parque Estadual da Serra do Conduru, Bahia, Brasil*. Ilhéus, Sistema de Bibliotecas da UESC, 2016.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo e FEFERBAUM, Marina (coords.). *Metodologia Jurídica: um guia prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo. Ed. Saraiva. 2012.

RIBEIRO, Maurício Portugal. *10 anos da lei de PPP 20 anos da lei de concessões: Viabilizando a implantação e melhoria de infraestruturas para o desenvolvimento econômico-social*. São Paulo. Editora Revolução e-book, 2014.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo. Peirópolis, 2005.

SANTOS, Anderson Alves, AMBRÓSIO, Rafaela Vidal e BORGES, Aurélio Ferreira. *Concessão ou terceirização de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros: incentivo ao aumento de receitas*. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/images/stories/Anais do XI Encontro de Pesquisadores do PARNASO.pdf#page=24](http://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/images/stories/Anais%20do%20XI%20Encontro%20de%20Pesquisadores%20do%20PARNASO.pdf#page=24)> Acesso em: 01 maio 2018.

SILVA, Erivam Paulo da. *O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública: a lei complementar nº 123/2006, sua implementação*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3408>>. Acesso em: 01 maio 2018.

SIMMEL, Georg. *O Conflito como sociação* (tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury), RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 10, n. 30, pp. 568-573. dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/SimmelTrad.pdf>>. Acesso em: 12 outubro 2018.

SOARES, Maria Clara Couto (Coord), BENSUSAN, Nurit e NETO, Paulo Sérgio Ferreira. *Entorno de Unidades de Conservação. Estudo de Experiências com UCs de Proteção Integral*. FUNBIO. Rio de Janeiro. 2002. Disponível em <<http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2012/05/entorno-de-unidades-de-conservacao.pdf>>. Acesso em: 27 dezembro 2018.

SOUTO, Marcos Jurueña Villela. *Gestão alternativa de serviços públicos*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 219, p. 179-203, jan. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47501/45247>>. Acesso em: 18 setembro 2018.

ZHOURI, Andrea e LASCHEFISK, Klemen. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. UFMG. Minas Gerais. 2010.