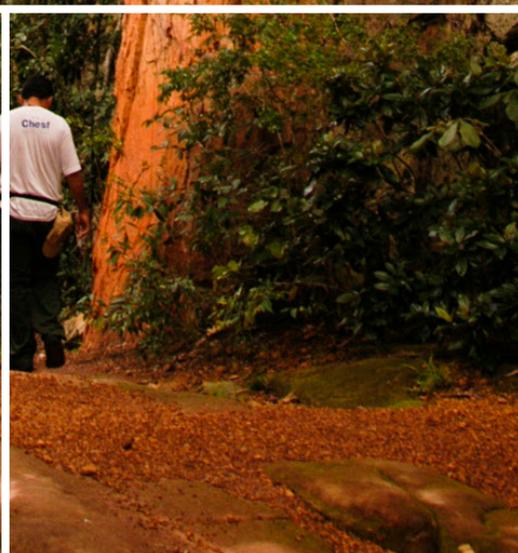
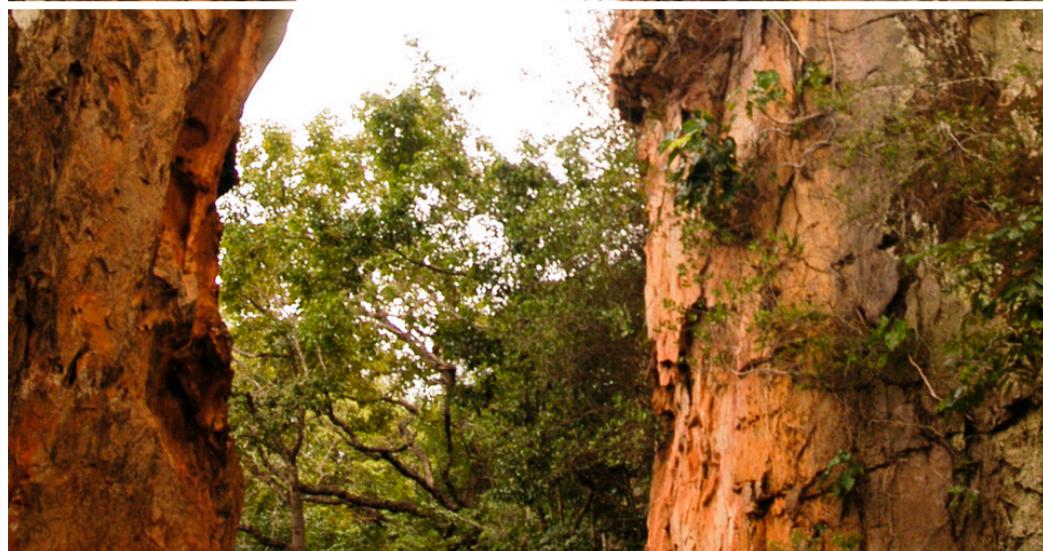


SEMEIA



**Modelos de
Gestão Aplicáveis
às Unidades de
Conservação
do Brasil**



SÉRIE

02

**Diagnóstico
Brasil**

2014

O Semeia é uma instituição sem fins lucrativos que desde 2011 trabalha pela missão de transformar as áreas protegidas em motivo de orgulho para todos os brasileiros. Acreditamos que essas áreas podem ser fontes de riqueza para o Brasil, contribuindo para a geração de oportunidades de lazer, emprego, renda e bem-estar para os brasileiros. A construção de parcerias do setor público seja com o setor privado empresarial ou com organizações da sociedade civil, para aportar novos recursos e ferramentas para a gestão desses espaços, pode ajudar a tornar esse potencial uma realidade.

A visão do Semeia é ser referência na articulação entre os setores público e privado para o desenvolvimento e aplicações de modelos de gestão inovadores, que valorizem a conservação, o uso público e a sociodiversidade no entorno das áreas protegidas, com foco em parques. Para isso, desenvolvemos e divulgamos conteúdo, difundimos melhores práticas, buscamos o engajamento com os setores público, privado, com os gestores desses espaços e com a mídia para dar visibilidade à nossa causa. Também construímos projetos aplicados junto a governos municipais, estaduais e federais, para implementar, na prática, modelos de gestão que promovam, a partir dessas áreas, experiências inovadoras e oportunidades para a população e para o País.

Para saber mais, consulte: www.semeia.org.br

Diretoria Executiva:

Ana Luisa Da Riva

Gestão e Produção de Conhecimento:

Fernanda Aidar

Caio Dias

Gabriel Palladini

Comunicação e Engajamento:

Edilaine de Abreu

Joice Tolentino

Gustavo Nunes

Administrativo:

Lorena Assis

Eletheia Mendes

Endereço:

Rua Viradouro, 63 – Conjunto 122

Itaim Bibi, São Paulo, SP • CEP: 04538-110

E-mail: comunicacao@semeia.org.br

Foto capa:

Parque Nacional da Serra da Capivara,
Piauí, Brasil - Carol Da Riva

Autores desta publicação:

Ana Luisa Da Riva (Semeia)

Fernanda Aidar (Semeia)

Marco Aurélio de Barcelos Silva

Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. –
São Paulo: Semeia, 2014. 59 p.

ISBN: 978-85-68336-02-1

1. Meio ambiente. 2. Reservas naturais - Brasil. 3. Política ambiental.
4. Conservação da natureza. 5. Unidades de Conservação. 6. Turismo.
7. Gestão Pública. I. Instituto Semeia. II. Título.

CDU 504.06(81)

Instituto Semeia

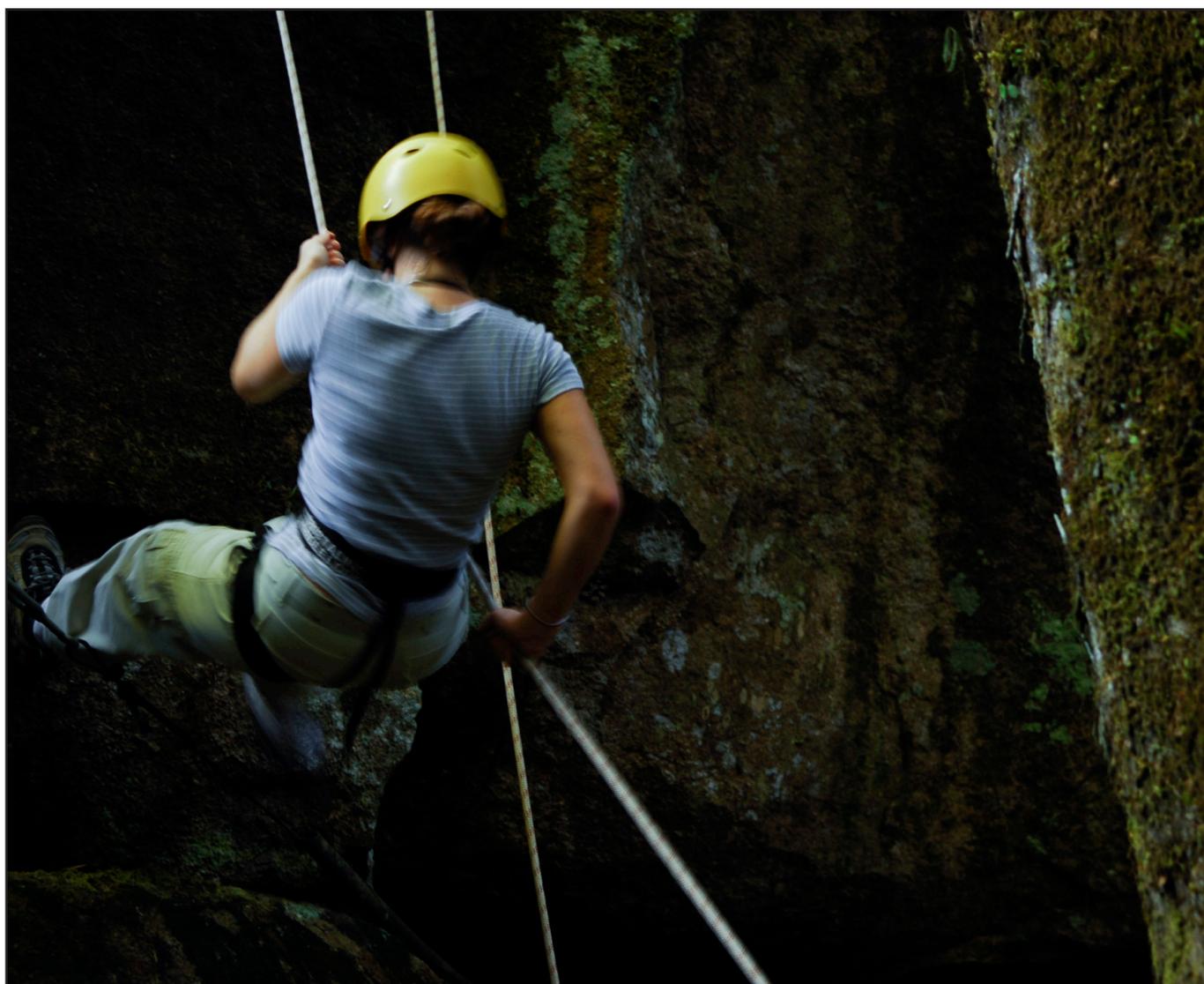
Modelos de Gestão Aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil

Série Diagnóstico Brasil | 02

1ª edição

São Paulo/SP
2014

*Parque Estadual do Cristalino,
Mato Grosso, Brasil*



Carol Da Riva

sumário

| | |
|---|----|
| Sumário executivo | 6 |
| Introdução | 9 |
| 1. Os modelos de gestão estatais | 14 |
| 1.1 As estruturas da Administração Direta | 14 |
| 1.2. As estruturas da administração indireta | 18 |
| 1.2.1. As autarquias e as fundações públicas | 19 |
| 1.2.2. As empresas públicas e as sociedades de economia mista | 22 |
| 2. Os modelos de gestão não estatais | 25 |
| 2.1. Estruturas do terceiro setor | 26 |
| 2.1.1. As OS e as OSCIP | 26 |
| 2.1.2. As ONG e as entidades privadas colaborativas | 31 |
| 2.2. Estruturas do mercado: as concessões | 34 |
| 2.2.1. As concessões não prestacionais | 34 |
| 2.2.2. As concessões prestacionais | 39 |
| Conclusão | 46 |
| Lista de abreviaturas | 50 |
| Referências | 51 |
| Bibliografia | 57 |

Sumário Executivo

As Unidades de Conservação, ou UC, são áreas especialmente delimitadas em um dado território, haja vista as características dos elementos naturais, culturais ou históricos que elas reúnem. No Brasil, existe uma legislação destinada a disciplinar a preservação e a conservação¹ desses espaços, que reflete a grande preocupação do Poder Público com o desenvolvimento, a manutenção dos ecossistemas e a fruição sustentável das Unidades por toda a coletividade.

Estimativas apontam para a existência de mais de 1.800 UC instituídas no País, incorporadas em todos os níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. Nesses casos, predominam fórmulas de gestão que pressupõem a atuação do próprio Estado na condução das atividades da UC, com seus recursos humanos, materiais e financeiros, e com o seu regime jurídico especial.

A gestão estatal das UC se dá, basicamente, por meio da adoção de estruturas como órgãos públicos e autarquias. Tais estruturas carregam consigo, porém, graves limitações de ordem gerencial, o que tem suscitado, na atualidade, a busca por modelos alternativos para o funcionamento daquelas Unidades.

Não só a escassez de recursos orçamentários, o modelo tradicional de gestão das UC também enfrenta desafios relacionados à eficiência do gasto dos recursos nelas empregados, além da efetivação dos objetivos almejados com a sua criação.

Para contribuir com esse debate, o Semeia, em conjunto com o autor Marco Aurélio de Barcelos Silva, apresenta o estudo a seguir, que busca reunir algumas reflexões sobre os modelos institucionais disponíveis no País para a aplicação em UC, apontando-se algumas das vantagens e desvantagens inerentes a cada modelo identificado, em vista, especialmente, dos contornos dados a eles pela legislação brasileira.

O texto explora, sob essa ótica, fórmulas que transcendem as figuras tradicionais representadas pelos órgãos e autarquias públicas, alcançando modelos que



*Parque Nacional de Itatiaia,
Rio de Janeiro, Brasil*

se encontram, até mesmo, fora da esfera do Estado – a exemplo das organizações da sociedade civil, dos concessionários e de parceiros privados, no âmbito das denominadas Parcerias Público-Privadas (PPP).

Dentre os aspectos utilizados a título de comparação entre os modelos avaliados, ganha destaque a flexibilidade gerencial que cada estrutura apresenta, que pode ser interpretada como um aspecto desejável e vantajoso das alternativas ante o cenário de ineficiência e de pouca capacidade de obtenção de resultados das políticas tradicionais de conservação das UC do Brasil.

Será visto, assim, que as autarquias e os órgãos públicos fruem de pouca plasticidade e de reduzida capacidade de gestão, sendo factível pensar-se, em relação a eles, no exercício de atribuições que envolvam definições estratégicas e regulatórias, inclusive para os setores ligados à conservação do meio ambiente. De outro lado, ainda no âmbito da Administração Pública, também será avaliada a figura das empresas públicas e das sociedades de economia mista que gozam de relativa flexibilidade para a condução das suas atividades, mas se mantêm, ainda, submetidas às limitações próprias dos órgãos públicos – como a licitação e o concurso público. Para essas estruturas, poder-se-ia pensar na realização de atividades econômicas deficitárias e para as quais o mercado ainda não estivesse desenvolvido, cabendo ao Estado desenvolvê-las por meio de tais instrumentos.

Fora da abrangência estatal, emerge como tendência a participação de Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações da Sociedade

Civil de Interesse Público (OSCIP), e de empresas privadas orientadas a explorar economicamente empreendimentos públicos, como é o caso das UC. Tais alternativas não estatais trazem, como traço diferencial, a maior flexibilidade para a gestão dos seus negócios, não se submetendo, em regra, aos procedimentos formais típicos do Poder Público. Mesmo em relação a elas, todavia, é possível visualizar desafios e obstáculos, a exemplo da fixação de parâmetros contratuais mais bem definidos e do estabelecimento de políticas de fomento e de controle mais bem elaboradas para alguns setores, nos quais se encaixam as UC. Especialmente para as PPP, a propósito, ainda se verifica a necessidade de ingresso de novos atores e a consolidação de alguns mercados, como o mercado destinado à gestão das próprias Unidades de Conservação.

Como o estudo demonstrará ao final, na verdade não existe um modelo único a ser utilizado para as UC do Brasil, permanecendo uma miríade de opções que devem se adequar, em maior ou menor escala, às características de cada situação concreta que as autoridades responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação vierem a enfrentar. O texto, nesse caso, tem caráter reflexivo e visa a provocar a busca e a avaliação de caminhos distintos para o fortalecimento do SNUC, garantindo para a sociedade a efetiva conservação dos seus espaços de especial interesse, com equilíbrio entre os esforços de preservação, conservação e capacidade de geração de riquezas.

Introdução

A gestão de bens e serviços de interesse da coletividade traduz um desafio crônico para gestores e autoridades públicas, não só no Brasil, mas ao redor de todo o planeta. Concretizar os objetivos de interesse geral fixados na legislação, entender a dinâmica e os diversos anseios da sociedade e incorporar práticas modernas de organização e métodos para viabilizar a aplicação eficiente dos recursos públicos são pautas constantes nos mais variados fóruns de debate.

Haja vista a importância que o tema apresenta, a busca pelo aprimoramento de modelos de gestão também tem sido uma preocupação crescente em relação ao que se denomina, no Brasil, de Unidades de Conservação (UC). Nesse caso, a escassez de recursos, a necessidade de investimentos na manutenção das Unidades, a exploração responsável do potencial econômico das áreas envolvidas e a construção de uma política sustentável de conservação se destacam como os grandes desafios a serem enfrentados.

O presente estudo tem por objetivo descrever e analisar comparativamente as fórmulas e os modelos de gestão aplicáveis às UC do País, ressaltando os pontos fortes e os pontos fracos de cada alternativa disponível, assim como os aspectos críticos e os principais obstáculos ainda existentes para a sua utilização. A ideia é levar a público um documento que auxilie a compreensão e o processo de formulação das políticas públicas na área de conservação ambiental, de fácil acesso para estudiosos, membros da sociedade civil organizada e, principalmente, para agentes do governo.

O texto começa pela identificação do objeto central para o qual o estudo está voltado, isto é, o conceito de UC. Em seguida, observa os principais modelos de gestão admitidos na legislação brasileira, que serão apresentados em dois grandes grupos, conforme se reconheça, ou não, a participação direta de entidades públicas na gestão das Unidades. O primeiro grupo, contendo os modelos de gestão estatais, apontará alternativas que levem em conta a atuação de órgãos especializados da

Administração Pública ou entidades da administração indireta, como as autarquias (a exemplo do ICMBio), as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. O segundo grupo, relativo aos modelos de gestão não estatais, listará as variadas fórmulas que se fundam, em última instância, na contratualização de entidades privadas, sejam as pertencentes ao terceiro setor (como as ONGs), sejam as pertencentes ao mercado (com destaque para a adoção de concessões e/ou parcerias público-privadas).

Ao final, tendo-se em vista as peculiaridades de cada estrutura avaliada, e reconhecendo-se a necessidade de se fomentar a busca por iniciativas eficazes para os problemas de gestão das UC, serão sugeridos os melhores caminhos a serem explorados no futuro, com sugestão de boas práticas e identificação de potenciais obstáculos a serem ainda superados para a extração do que há de melhor nos modelos.

O que é uma UC?

No Brasil e no mundo, é possível listar uma série de critérios para se delimitar o conceito de uma UC. Entre todos, o aspecto que mais chama atenção envolve a ideia da conservação de um dado espaço geográfico que reúne elementos de especial interesse ou relevância à sociedade, relacionados aos atributos naturais, culturais ou históricos ali encontrados, bem como aos benefícios materiais e imateriais que podem ser proporcionados às gerações atuais e futuras. Tomando-se como ilustração o conceito adotado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN, em inglês), vê-se que:

“Un área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y manejado, a través de medios legales u otros medios efectivos, para lograr la conservación en el largo plazo de la naturaleza con sus servicios ambientales y valores culturales asociados.”

No Brasil, a definição de uma UC obedece a parâmetros análogos, e encontra seu amparo na própria legislação. De acordo com o inciso I do art. 2º da Lei Federal nº 9.985/00 (Lei do SNUC²), uma UC é o

“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”

A legislação brasileira amplia a função social das áreas abrangidas para além da conservação da biodiversidade, pressupondo uma utilização responsável dos espaços para se gerarem benefícios que possam ser experimentados também pelas gerações futuras. Nesse sentido, a Lei do SNUC prescreve, no inciso I do art. 2º, que a “conservação da natureza” é

“o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.”

Do conceito legal de uma UC no País é possível extrair importantes elementos: não importa só o aspecto territorial ou geográfico, existe ainda a necessidade de valoração das características naturais referentes à área a ser protegida, com a consequente imposição de regras limitadoras ao seu uso, visando à conservação da natureza e compreendendo a manutenção, a utilização sustentável e o desenvolvimento das áreas consideradas.

Assim, somente espaços geográficos relevantes podem ganhar o status de Unidade de Conservação, sendo o Poder Público, em última análise, o responsável por decidir quais áreas são ou não relevantes para fins de criação de uma Unidade. Podem existir UC federais, estaduais e municipais, de acordo com a autoridade que tomar a iniciativa de tal decisão, observada a legislação local. Em todo caso, para a constituição da Unidade, exige-se a realização de estudos técnicos prévios e consulta pública junto a potenciais beneficiários ou afetados pela medida, com o intuito de conferir uma mínima racionalização e legitimação da decisão do órgão competente junto à comunidade.

Ainda segundo a Lei do SNUC, as UC são divididas em dois grandes grupos: o grupo das Unidades de Uso Sustentável (concebidas com o intuito de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais) e o grupo das Unidades de Proteção Integral (que admitem, salvo exceções legais, o uso indireto dos respectivos recursos naturais).

Categorias de UC inseridas no grupo de Unidades de Proteção Integral:

Estação Ecológica;
Reserva Biológica;
Parque Nacional;
Monumento Natural;
Refúgio de Vida Silvestre.

Categorias de UC inseridas no grupo de Unidades de Uso Sustentável:

Área de Proteção Ambiental;
Área de Relevante Interesse Ecológico;
Florestas;
Reserva Extrativista;
Reserva de Fauna;
Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Na maioria dos casos, a criação de uma UC enseja a transferência do domínio das áreas particulares envolvidas para o Poder Público mediante desapropriação (que pode ser tanto amigável quanto judicial)³. Sobre a Unidade deve incidir um regime especial de administração, o que traduz outro elemento de destaque no conceito fixado na Lei Federal nº 9.985/00. Nesse caso, são impostas sensíveis restrições legais para o uso da UC, tal como a limitação para o exercício de atividades que impactem o ecossistema ou que prevejam o uso de espécies em extinção e levem à inserção de espécies não autóctones. Outras restrições são ainda fixadas no principal instrumento de disciplinamento das UC: o seu plano de manejo. No plano de manejo que cada Unidade deve possuir, é definido o seu zoneamento e são listadas as normas específicas que orientarão o uso das áreas e o manejo dos recursos naturais⁴. Nesse plano, portanto, serão encontradas as características específicas e a real dimensão do regime especial de administração da Unidade, a que faz menção a legislação nacional.

Será em relação a essas unidades especiais, criadas formalmente pelo Poder Público (e cujas áreas são, em muitos casos, transferidas à sua propriedade) e submetidas a um regime especial definido essencialmente no plano de manejo, que se avaliarão os distintos modelos de gestão aplicáveis, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela legislação.

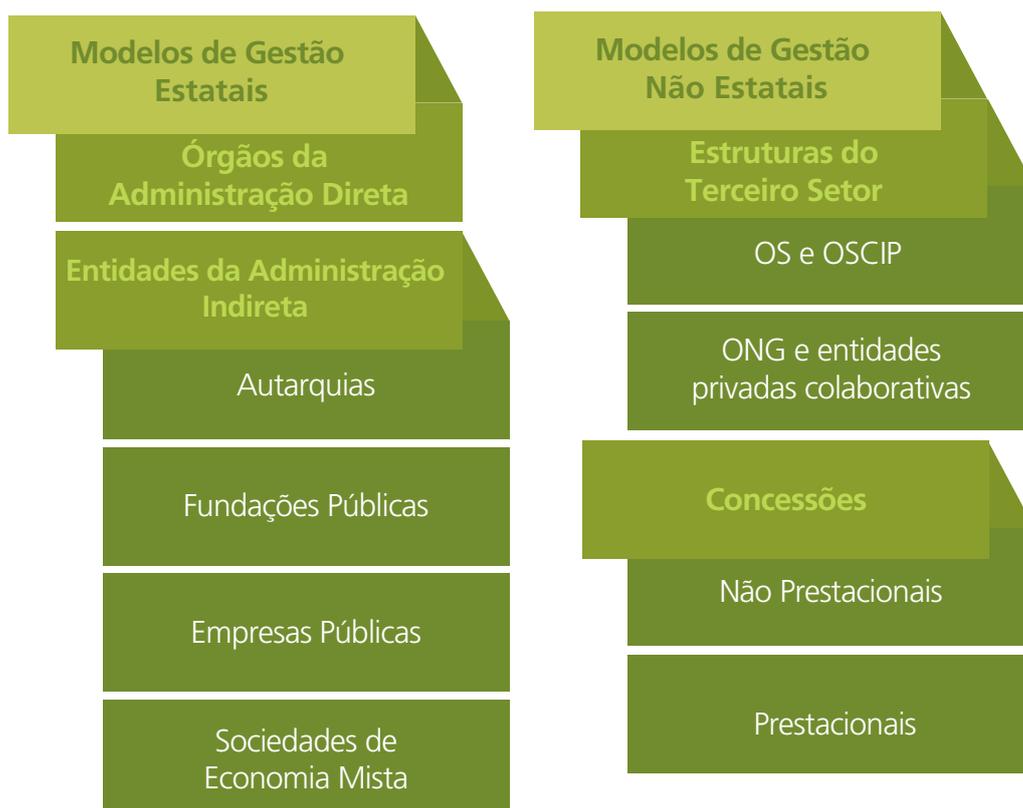
Modelos de gestão para as UC

Sabendo-se que a criação de uma UC, em regra, atrai para o Poder Público a responsabilidade pela conservação das áreas e dos recursos naturais relacionados, é esperado que o tema da gestão desses elementos alimente de modo permanente a preocupação das autoridades públicas competentes. Neste estudo, entende-se por gestão o conjunto de ações que, reunindo sistematicamente a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos, dirige-se à realização de um objetivo ou resultado especificamente definido (no caso: a conservação de áreas especiais).

Para o Poder Público, sem dúvida, existe um cardápio variado de alternativas cuja adoção poderia ser livremente feita pelos governantes com o intuito de melhor ajustá-las às especificidades de uma situação concreta. No Brasil, tais alternativas ou modelos de gestão são encontrados na própria legislação, que define os contornos e a arquitetura apresentados por cada opção.

De forma bastante simples e para o contexto deste estudo, pode-se dizer que os modelos de gestão admitidos para uma UC estariam divididos, num primeiro momento, em dois grandes grupos: os modelos de gestão estatais e os modelos de gestão não estatais. Um e outro se diferenciariam na medida em que se identificasse, ou não, a participação direta de entes da Administração Pública nas atividades gerenciais do empreendimento. Cada um desses dois grandes grupos ainda traria subdivisões, que poderiam ser ilustradas, de maneira também bastante simplificada, na figura a seguir:

Figura 1: Modelos de Gestão Estatais e Não Estatais



Os itens subsequentes cuidarão de aprofundar, uma a uma, as opções disponíveis na lei para a gestão das UC. Em especial, buscar-se-á apontar, tanto quanto possível, os aspectos vantajosos e desvantajosos específicos a:

- responsabilidade pelos investimentos na UC;
- administração de riscos relacionados à gestão da UC;
- eficiência na gestão da UC;
- controle de resultados e fiscalização.

1. Os modelos de gestão estatais

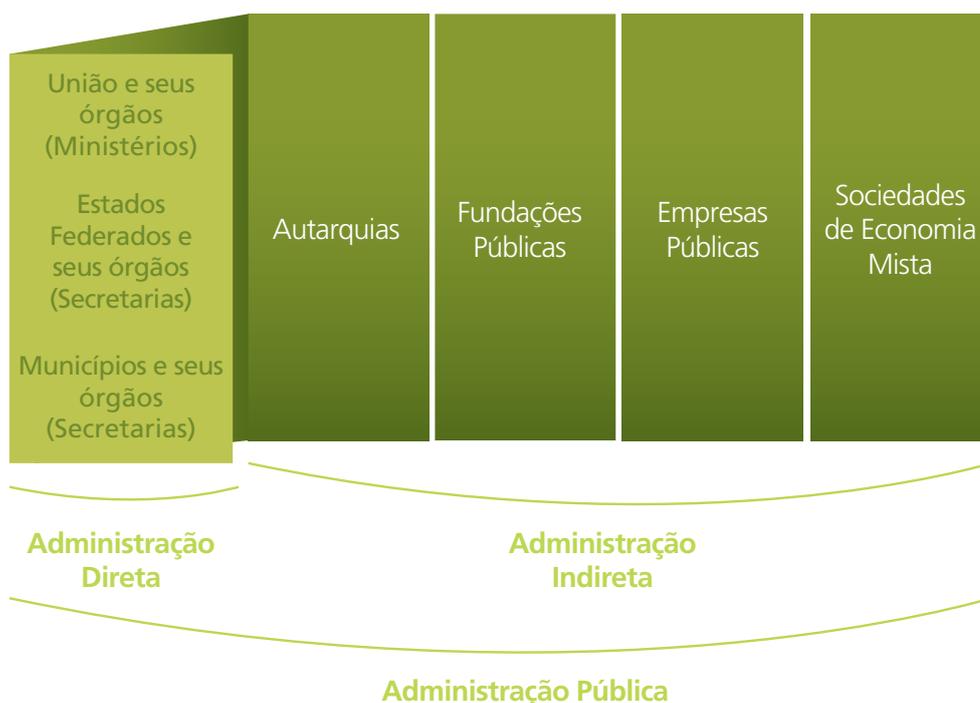
Os modelos de gestão estatais guardam forte ligação com as estruturas inseridas dentro do conceito de Administração Pública no Brasil. Sinteticamente, pode-se afirmar que a Administração Pública diz respeito ao conjunto de órgãos e entidades criados pela lei, submetidos a um regime jurídico especial e voltados para a prestação de serviços ou a execução de atividades de interesse público. Não há dúvidas de que esse corresponde a um enunciado bastante simples para explicitar toda a dimensão e a complexidade que estão por trás da organização e das tarefas relacionadas à Administração Pública, mas ele ajuda a identificar alguns quesitos relevantes para a análise pretendida no estudo. Por exemplo, já se pode perceber que, tratando-se de modelos de gestão estatais, eles envolvem alternativas que circulam ao redor de diferentes estruturas organizacionais (os próprios órgãos e as entidades integrantes da Administração Pública), as quais estão submetidas, em regra, a um regime jurídico especial (o regime jurídico de direito público).

Como será visto mais adiante, é esse regime jurídico especial que dará, tanto aos órgãos quanto às entidades da Administração, as prerrogativas e as sujeições que caracterizarão a sua arquitetura e condicionarão o seu modo de atuar. Investigar tal regime auxiliará, assim, o processo de diferenciação dos modelos que melhor poderão ser empregados nas UC do Brasil.

1.1. As estruturas da Administração Direta

A fim de que se deixem claras as definições utilizadas neste documento, é importante revisitar, ainda que brevemente, a distinção feita no País entre a Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta. Antes de ser uma abordagem meramente acadêmica, tal diferenciação consta hoje do próprio texto da Constituição Federal⁵, mostrando que estruturas de dentro da própria Administração Pública podem estar sujeitas a regras diferenciadas. Para se ter uma primeira imagem dos elementos inseridos em um e outro conceito, vale observar a ilustração a seguir:

Figura 2: Estruturas da Administração Pública



Com efeito, no âmbito da assim chamada Administração Direta, encontram-se os entes políticos (União, Estados e Municípios), com os numerosos órgãos em que estariam divididos internamente. O sujeito de direitos (a pessoa jurídica), nesses casos, não seriam os órgãos, em si, mas os respectivos entes políticos aos quais eles estariam atrelados. Essa constatação leva a vários desdobramentos, como o tratamento das questões vinculadas à responsabilização civil. Por exemplo: o município de Cuiabá seria um ente político e a sua Secretaria de Saúde um órgão público. Diz-se que quem responde por danos causados a terceiros não é o órgão (Secretaria de Saúde), mas a pessoa jurídica em que ele está inserido (município de Cuiabá). De toda forma, o mais importante aqui é ter em mente que, ao se falar em Administração Direta, está a se considerar um modelo de gestão com foco em departamentos ou subdivisões pertencentes à própria União, aos estados federados ou a um dentre os milhares de municípios do Brasil.

De outro lado, relativamente à Administração Indireta, ela transcende a figura dos órgãos internos dos entes políticos, atingindo entidades autônomas criadas ou autorizadas por lei, com capacidade administrativa e, muitas vezes, orçamentos próprios, aptas a assumir tarefas tipicamente desempenhadas pelos órgãos da Administração Direta – a elas repassadas por força da lei. Tais entidades estão submetidas, em alguns casos, a regramentos quase idênticos aos dos entes estatais – destacando-se a necessidade de observarem princípios como os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência⁶.

Optar pela criação de um órgão da própria União para executar uma atividade de interesse público, ainda assim, pode trazer como efeito uma relativa perda de autonomia gerencial comparativamente à utilização de entidades da Administração Indireta – em face, por exemplo, da própria autonomia e da especialização que essas últimas detêm. Sendo criadas, em rigor, para isso, essas entidades reuniriam melhores condições de aplicar toda a sua estrutura e os seus recursos para as tarefas que viessem a assumir.

Em todo caso, a opção que priorizasse o uso de órgãos da Administração Direta não mereceria, ainda assim, ser descartada. Esse modelo continua tendo grande valor nas hipóteses em que está em jogo a necessidade de coesão das estruturas e agentes envolvidos, inclusive sob o aspecto político, e ainda, quando se deva trabalhar num cenário de maior controle e/ou maior capacidade de intervenção da autoridade governamental central. Não por outra razão é que há, no Brasil, uma abundância de órgãos da Administração Direta, destinados, por exemplo, à definição de políticas públicas setoriais – como o próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁷.

São exemplos de órgãos da Administração Direta: o Ministério do Meio Ambiente (MMA) no plano Federal e as Secretarias de Meio Ambiente nos níveis estaduais e municipais.

Conceber e fixar diretrizes e políticas setoriais seriam, então, tarefas para as quais os órgãos da Administração Direta pareceriam estar naturalmente vocacionados. Atividades operacionais de gestão (aí incluída a gestão das UC), com a complexidade e a dinâmica que lhes são inerentes, encontrariam maior dificuldade para girar dentro de um órgão que é mais engessado, que está sujeito a grandes custos de transação para a execução das suas tarefas mais rotineiras⁸, que padece de uma política enrijecida de recursos humanos⁹ e que tem de distribuir esforços e recursos entre várias prioridades, competindo, ainda, com as prioridades de tantos outros órgãos estatais.

Para melhor ilustrar os aspectos pertencentes aos órgãos da Administração Direta que mais repercutem para a análise objeto deste estudo, vale observar o quadro sintético abaixo, que tem como pano de fundo a gestão de uma Unidade de Conservação.

ESTRUTURAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA Órgãos Públicos

| ITENS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO/AVALIAÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|---|--|---|
|  Responsabilidade pelos investimentos na UC | Do próprio Poder Público | São necessários recursos públicos disponíveis <i>up front</i> para fazer frente aos investimentos nas UC existentes e em eventuais novas UC. |
|  Administração de riscos | Pouco racionalizada ¹⁰ | Riscos são administrados pelo próprio Poder Público, na condição de gestor, independentemente da capacidade de mitigá-los. |
|  Eficiência na gestão da UC | Pouco otimizada | O regime jurídico de direito público e as limitações que ele impõe, como a licitação prévia aos contratos e o concurso público para o recrutamento de pessoal, acarretam custos de transação mais altos para os órgãos públicos <i>vis-à-vis</i> opções que levem em conta alternativas de mercado. |
|  Controle de resultados e fiscalização | Pouco otimizado | Ainda não há, na prática administrativa brasileira, uma política de controle de resultados consolidada dentro do próprio Poder Público. Existem, no entanto, ferramentas que podem ser adotadas para melhorá-la. |
|  Perfil dos funcionários | Regime especial (servidores públicos estatutários) | Os servidores que integram os quadros de um órgão público são, em regra, recrutados mediante concurso público (o qual nem sempre privilegia a experiência específica pretérita dos candidatos na realização de tarefas vinculadas à gestão de UC). Tais servidores submetem-se a um regime especial (estatutário), que não se enquadra ao da CLT. Eles gozam de maiores prerrogativas, como a estabilidade na carreira. |
|  Prós | | Proximidade com a autoridade central governamental, controle hierárquico sobre agentes e órgãos subordinados, capacidade para o exercício de poderes públicos – como a polícia administrativa e a fiscalização. |
|  Contras | | Grande ingerência política da autoridade governamental, dependência do orçamento central e das disponibilidades financeiras existentes, imposição de fortes limitações para a contratação de bens e para recrutamento/política de pessoal. |
|  Legislação de Referência | | Não há uma legislação específica que discipline o regime dos órgãos da Administração Direta. Suas características são definidas, grosso modo, no texto da Constituição Federal e nas leis que criam cada órgão em si. |

1.2. As estruturas da Administração Indireta

Na Administração Pública Indireta já se antecipou que as entidades que a integram gozariam de maior autonomia administrativa, tendo condições de se especializarem nos assuntos que assumissem no âmbito de sua competência. A mecânica gerencial vinculada à concepção dessas estruturas organizacionais parece, assim, bem simples: dividir trabalhos e especializar funções.

Na legislação brasileira, compõem a Administração Indireta quatro diferentes tipos de pessoas jurídicas: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista – todas já referidas anteriormente¹¹. Tais entidades ainda podem ser categorizadas em dois grupos menores, tomando-se por referência a incidência, sobre elas, de normas próprias do regime jurídico de direito público. Essa divisão é apresentada na ilustração a seguir:

Figura 3: Estruturas da Administração Pública Indireta



Muito embora estejam incluídas no conceito de Administração Pública Indireta, nem todas as entidades compartilham do mesmo regime jurídico – sendo essa, talvez, a principal diferença entre elas.

A presença do regime de direito público (próprio dos órgãos da Administração Direta) reflete, de um lado, a existência de prerrogativas e sujeições muito especiais para as autarquias e fundações públicas (com destaque para regras mais rígidas de contabilidade e orçamentação, remuneração de funcionários, publicidade de informações); e, de outro lado, implica a titularidade de poderes (como o de fiscalização, aplicação de sanções e o poder de polícia).

Na verdade, porém, mesmo para as empresas estatais (aí incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista), que estariam submetidas ao outro regime – o de direito privado – não haveria plena equivalência com a sistemática das empresas privadas em geral, já que alguns resquícios do regime de direito público continuariam a influenciá-las.

Sob esse panorama, vale sem dúvida aprofundar esses e outros pontos de relevo, começando-se, todavia, pelo enquadramento das autarquias e das fundações públicas, e pela avaliação de como elas poderiam figurar como uma alternativa de gestão desejável para as UC do País.

1.2.1. As autarquias e as fundações públicas

Na doutrina jurídica especializada brasileira, existe controvérsia sobre a natureza e as peculiaridades que permitiriam distinguir entre as figuras das autarquias e as das fundações públicas. O detalhamento dessas discussões fugiria, evidentemente, dos propósitos e dos limites do presente estudo. Vale deixar registrado, ainda assim, o fato de as fundações públicas tanto poderem assumir o regime jurídico de direito público (hipótese em que guardariam estreita semelhança com as autarquias, ao ponto de alguns autores as apelidarem de fundações autárquicas), quanto de direito privado (hipótese em que seu regime, grosso modo, seria assemelhável ao de uma empresa pública). Para os fins desta seção, será avaliado o regime das fundações públicas de direito público, que virão colocadas no mesmo patamar das autarquias.

São exemplos de fundações de direito público federais: a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na realidade nacional, as autarquias desempenham uma infinidade de funções. Por força do regime a que estão submetidas, o qual lhes dá importantes prerrogativas, muitas das autarquias são criadas para executar atividades fiscalizatórias e regulatórias – como é o caso das agências reguladoras e do Banco Central, no plano federal. Os autores, genericamente, costumam se referir a essas entidades como serviços públicos personificados, enfatizando que, além da fiscalização e da polícia administrativa, elas também poderiam assumir a responsabilidade pela prestação de serviços de interesse público.

São exemplos de autarquias intimamente ligadas ao exercício de atividades regulatórias e fiscalizatórias: as agências reguladoras, como a ANEEL e a ANATEL, o Banco Central e o INMETRO. São exemplos de autarquias que prestam serviços públicos: os denominados serviços autônomos de água e esgoto em alguns municípios, a exemplo dos SAAE de Guarulhos, Sorocaba e São Carlos, no Estado de São Paulo.

Sob essa ótica, tratando-se da gestão de UC, nada impediria que uma autarquia fosse implantada para o exercício dessa específica tarefa ou, ainda, desempenhasse a fiscalização da conservação eventualmente realizada por terceiros. Perceba, a propósito, que essa foi a opção utilizada pela União, ao criar, em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

De acordo com a Lei Federal nº 11.516/07, o ICMBio, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tem por finalidade, dentre outras: “executar ações da política nacional de Unidades de Conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das Unidades de Conservação instituídas pela União” e “exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação instituídas pela União”.

No quesito relacionado à gestão, as autarquias refletem um sensível avanço em comparação ao modelo que privilegia o emprego de órgãos da Administração Direta. Dentre as vantagens dessa alternativa, destaca-se

a autonomização administrativa dos serviços, a permitir o enfoque maior da estrutura organizacional sobre o funcionamento do empreendimento. Nesse caso, a visão estratégica da entidade poderia estar exclusivamente centrada na criação e no funcionamento das UC, sendo dedicados recursos e mão de obra especializada para o atendimento das exigências dos serviços correlatos.

Como resultado, ainda assim, do regime jurídico de direito público a que estão sujeitas tanto as autarquias quanto as fundações públicas, não seria despropositado questionar a opção que as considerasse para a gestão de UC e outros empreendimentos, sabendo-se que, tal qual os órgãos estatais, uma e outra padecem de sensível enrijecimento, maiores custos de transação e baixa eficiência operacional.

O quadro a seguir sintetiza alguns dos pontos críticos referentes às entidades estatais citadas, tendo novamente como pano de fundo a gestão de UC:

ESTRUTURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Autarquias e Fundações Públicas

| ITENS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO/AVALIAÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|---|--|--|
|  Responsabilidade pelos investimentos na UC | Do próprio Poder Público (por meio das autarquias ou fundações públicas) | São necessários recursos públicos disponíveis <i>up front</i> para fazer frente aos investimentos nas UC existentes e em eventuais novas UC. |
|  Administração de riscos | Pouco racionalizada | Os riscos de gestão são administrados pelo próprio Poder Público (por meio das autarquias ou fundações públicas), sem maiores ponderações sobre a capacidade que as entidades envolvidas teriam de mitigá-los. |
|  Eficiência na gestão da UC | Pouco otimizada | O regime jurídico de direito público e as limitações que ele impõe, como a licitação prévia aos contratos e o concurso público para recrutamento de pessoal, impõem custos de transação mais altos para as autarquias e fundações públicas <i>vis-à-vis</i> opções que levem em conta alternativas de mercado. |
|  Controle de resultados e fiscalização | Pouco otimizado | Ainda não há, na prática administrativa brasileira, uma política de controle de resultados de gestão consolidada internamente no Poder Público, mesmo nas autarquias e nas fundações públicas. Há, no entanto, ferramentas que podem ser adotadas para melhorá-la, a exemplo da fixação de metas de desempenho para as entidades e remuneração variável para os respectivos funcionários. |
|  Perfil dos funcionários | Regime especial (servidores públicos estatutários) | Os servidores que integram os quadros de uma autarquia e de uma fundação pública também são, em regra, recrutados mediante concurso público (que não necessariamente está focado na experiência específica pretérita dos candidatos na realização de tarefas vinculadas à gestão de UC). Além disso, em razão de entendimento jurisprudencial recente ¹² , eles devem estar submetidos ao regime estatutário, que não se enquadra ao da CLT. Tais servidores, assim, gozam de maiores prerrogativas, como a estabilidade na carreira. |
|  Prós | Especialização e maior autonomia frente à administração central. Possibilidade do exercício de poderes públicos, como polícia, regulação e fiscalização. | |
|  Contras | Prevalência de limitações para a contratação de bens, concorrência por verbas do orçamento do governo central (às vezes com maior grau de prioridade, como as vinculadas à saúde) e enrijecimento da política de recursos humanos. | |
|  Legislação de Referência | Constituição Federal, art. 37, inciso XIX Decreto-Lei nº 200/67 | |
| Exemplos | Ibama ICMBio | |

1.2.2. As empresas públicas e as sociedades de economia mista

Empresas públicas e sociedades de economia mista compartilham muitas características em comum no Brasil – o que favorece o seu estudo em conjunto neste subitem¹³. Um dos aspectos a ser destacado, nesse sentido, é a submissão de uma e de outra ao regime jurídico de direito privado, o que deveria significar, à primeira vista, maior flexibilidade dessas empresas frente às demais estruturas até então analisadas¹⁴. Outro atributo também comum a ambas as entidades é a vocação que teriam para a prestação de serviços públicos ou a exploração de atividades econômicas¹⁵.

Na experiência brasileira, as empresas estatais foram uma alternativa bastante utilizada pelo Poder Público, em especial durante a década de 70, avançando em diferentes setores da economia – desde o mercado de telecomunicações até a prestação de serviços financeiros – e gozando de grande plasticidade. Foi a Constituição de 1988, efetivamente, que acabou por restringir o regime de tais entidades¹⁶, impondo-lhes a submissão aos princípios gerais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade etc.)¹⁷ e sujeitando-as a algumas regras emblemáticas do direito público, como a obrigatoriedade de realização de licitação prévia aos contratos celebrados¹⁸, bem como de concurso para o recrutamento da sua mão de obra¹⁹.

São exemplos de empresas públicas no âmbito da União: a Caixa Econômica Federal e a Empresa Pública de Correios e Telégrafos (Correios). Também no plano federal, são exemplos de sociedades de economia mista o Banco do Brasil e a Petrobrás.

Em vista desse cenário, estruturado pela Constituição, não mais se poderia afirmar que as empresas públicas e as sociedades de economia mista estariam submetidas, de modo puro, ao regime jurídico característico das empresas privadas, nem que teriam, de outro lado, o mesmo regime dos órgãos da Administração Direta. Há, na realidade, uma situação híbrida pairando sobre elas: se, de um lado, tais empresas sofreriam sujeições e restrições, de outro, elas fruiriam de autonomia administrativa e financeira, gozariam de orçamento próprio e poderiam se valer, dentre outras coisas, de uma política remuneratória própria, desvinculada do padrão das entidades de direito público²⁰. Ainda quanto às regras de licitação, seria admitido que as empresas estatais se utilizassem de um estatuto próprio, contendo normas diferenciadas de seleção e contratação de fornecedores e prestadores de serviços²¹. Por fim, seus empregados, apesar de concursados, não gozariam, em princípio, da estabilidade própria dos cargos públicos²².

Com base nesses atributos e sob a ótica gerencial, as empresas públicas e as sociedades de economia mista traduziriam, em comparação com as autarquias, as fundações públicas e os órgãos da Administração Direta, um avanço, revelando-se como alternativa mais flexível a ser considerada entre os modelos de gestão para as UC do País.

Para o Poder Público, assim, talvez fosse o caso de avaliar a constituição de uma empresa pública ou de uma sociedade de economia mista que fosse incumbida da administração dos bens e da gestão dos serviços, bem como da contratação da mão de obra para as UC, recebendo remuneração pela qualidade das ações executadas e pelas metas alcançadas, sob o acompanhamento de uma outra estrutura administrativa (como o ICMBio na esfera federal) mais bem preparada para o exercício da atividade fiscalizatória

e para a definição das metas que aderissem às diretrizes e políticas fixadas pela autoridade governamental central²³.

Esse modelo, ainda assim, não é perfeito. As limitações do direito público que permanecem sobre as empresas públicas e as sociedades de economia mista e a sua sujeição ao dirigismo político são fatores que colocam em xeque a otimização do arranjo. Embora se trate de um desvirtuamento, não é raro encontrar, nas estatais, dirigentes pouco familiarizados com as competências da empresa e sem histórico profissional executivo, além de quadros inchados de funcionários e sobrecustos, deixando de lado a ausência de uma política centrada em resultados operacionais ou financeiros.

O quadro sintético contendo as características relevantes das empresas públicas e das sociedades de economia mista pode ser, para efeito deste estudo, assim retratado:

ESTRUTURAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA **Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**

| ITENS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO/AVALIAÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|---|---|--|
|  Responsabilidade pelos investimentos na UC | Do Poder Público (ou do Poder Público e dos sócios privados, por meio da sua participação nas sociedades de economia mista) | A não ser que conte com mecanismos de captação de recursos junto ao mercado, fruto, por exemplo, de operações societárias e do ingresso de capital de sócios privados, o Poder Público tem de disponibilizar recursos do seu orçamento para fazer frente aos investimentos em UC sob a responsabilidade de uma empresa estatal. |
|  Administração de riscos | Ainda pouco racionalizada | Quando as empresas públicas e as sociedades de economia mista assumem um dado empreendimento, costumam chamar para si todos os riscos relacionados. Não é normal que elas se utilizem de uma teia contratual subjacente em que transfiram a terceiros a realização de tarefas para as quais eles tenham maiores condições de minimizar a ocorrência ou mitigar os efeitos dos riscos de insucesso correspondentes. Quando tais empresas contratam, na verdade, replicam a lógica estanque de divisão de riscos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, própria dos órgãos da Administração Direta. |

| | | |
|--|---|---|
|  <p>Eficiência na gestão da UC</p> | <p>Ainda pouco otimizada</p> | <p>O regime jurídico “híbrido” e as limitações que ele também impõe, como a licitação prévia aos contratos e o concurso público para recrutamento de pessoal, trazem custos de transação altos para as empresas estatais <i>vis-à-vis</i> a atuação de empresas privadas. A despeito da maior flexibilidade de que gozam, as empresas públicas e as sociedades de economia mista ainda costumam ser menos eficientes que as suas concorrentes no mercado.</p> |
|  <p>Controle de resultados e fiscalização</p> | <p>Pouco otimizado</p> | <p>Sob a perspectiva de foco em resultados operacionais, ainda não há, na prática administrativa brasileira, uma política de controle efetivamente consolidada no âmbito do Poder Público, mesmo para as empresas estatais. A lei, no entanto, já prevê alguns desses mecanismos, como os contratos de gestão em que são pactuadas metas e distribuídos incentivos, que valeriam ser explorados.</p> |
|  <p>Perfil dos funcionários</p> | <p>Regime de mercado (empregados celetistas)</p> | <p>Os funcionários que integram os quadros das empresas públicas e das sociedades de economia mista são recrutados, salvo para as posições comissionadas, mediante concurso público. Eles se submetem, no entanto, ao regime da CLT, comum ao dos empregados das empresas privadas. Ainda assim, embora a Constituição não lhes tenha conferido o direito à estabilidade, existe entendimento jurisprudencial que reconhece limitações à sua demissão, como a obrigatoriedade de motivação do ato demissório – é importante dizer, deve ser observado um procedimentalismo mínimo para o seu desligamento das empresas.</p> |
|  <p>Prós</p> | <p>Maior especialização, autonomia e flexibilidade em relação aos demais modelos de gestão estatais, especialmente no que toca a política salarial dos funcionários, que pode se desvincular dos padrões e dos limites remuneratórios dos órgãos da Administração Direta.</p> | |
|  <p>Contras</p> | <p>Prevalência de algumas limitações do regime administrativo para a contratação de bens e recrutamento de pessoal.</p> | |
|  <p>Legislação de Referência</p> | <p>Constituição Federal, art. 37, incisos XIX e XX Decreto-Lei nº 200/67</p> | |

2. Os modelos de gestão não estatais

Ao redor do mundo, ideias alternativas sobre a prestação e a gestão de serviços de interesse público têm sido fortemente debatidas e progressivamente aplicadas pela Administração Pública. De maneira geral, percebe-se um esforço orientado para a construção de técnicas mais flexíveis, inspiradas, em grande medida, por práticas de gestão consolidadas no dia a dia operacional de organizações do setor privado. Sob esse cenário, ganham especial relevo a figura do contrato (que é o mecanismo sobre o qual muitas das novas ideias têm sido concebidas) e o princípio da eficiência (que tem sempre acompanhado as justificativas para as mudanças até então propostas).

Por meio do contrato, o Poder Público se vale da participação de entidades que estão fora da sua estrutura organizacional, para a execução de atividades predeterminadas. O vínculo constituído não é hierárquico, e o Estado “compra” serviços, ao invés de “impô-los” ou de ele mesmo “executá-los”.

O uso de contratos pela Administração Pública, todavia, não é, em si, o grande aspecto inovador por trás das mudanças observadas atualmente. O que há de novo é a sofisticação das estruturas negociais empregadas, que contemplam um conjunto de atribuições complexas e ordenadas de maneira sistêmica: por além de tarefas acessórias ou isoladas (como a construção, apenas, de uma ponte ou o fornecimento, apenas, de equipamentos), as organizações contratadas têm assumido o ônus de prover soluções integrais para problemas do Poder Público, levando à consolidação do que se pode entender como contratos de gestão pública – ou contratos de gestão de empreendimentos públicos.

Variadas razões auxiliam a compreender o porquê do fenômeno da contratualização da gestão pública no Brasil e no mundo. Entre outras, merecem destaque:

i) o fato de as organizações contratadas encontrarem maiores incentivos à sua especialização e à atuação eficiente – já que disso pode depender a sua sobrevivência no mercado;

ii) a individualização e a predeterminação (*customização*) das obrigações e dos riscos transferidos a tais organizações contratadas;

iii) a liberdade metodológica e a maior flexibilidade que elas detêm – até mesmo por força do regime jurídico (de direito privado) a que estão submetidas.

Nos subitens a seguir, serão apresentados os tipos jurídicos por meio dos quais se tem desenvolvido, basicamente, a experiência da gestão de empreendimentos públicos por contratos no País.

2.1. Estruturas do terceiro setor

Chama-se de terceiro setor o conjunto de entidades que, sem fins lucrativos, engajam-se na execução de serviços de interesse ou de utilidade pública, os quais costumam estar alocados sob a responsabilidade do Estado. É no terceiro setor que atuam as assim genericamente denominadas organizações não governamentais (ONG) e/ou entidades da sociedade civil organizada.

2.1.1. As OS e as OSCIP

A legislação, no Brasil, conferiu um *status* jurídico bem próprio a algumas dessas organizações, prevendo a possibilidade de elas receberem, em certas hipóteses, uma qualificação especial. As organizações sociais (OS)²⁴ e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)²⁵ são, portanto, isto: uma qualificação atribuída pelo Poder Público a entidades privadas sem fins lucrativos (associações ou fundações privadas) que mostrem ter preenchido os requisitos da lei²⁶, passando a estar aptas a receber recursos públicos para a realização das suas atividades.

Tanto as OSCIP quanto as OS foram concebidas na década de 90, sob o contexto da reforma administrativa que ensejou a Emenda Constitucional nº 19/98. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, à época elaborado pelo Governo Federal, e que serviu de guia para muitas das alterações sugeridas na legislação nacional,

“o Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal.”²⁷

As justificativas para a instituição desse modelo estão claramente vinculadas ao discurso da eficiência dos serviços públicos. E a principal característica das organizações do terceiro setor, que tanto as aproximaria do ideário da eficiência, é a ainda maior flexibilidade operacional de que elas gozariam, fruto do regime jurídico de direito privado ao qual estariam, pelo menos em tese, submetidas.

De acordo com o que estabelece a Lei Federal nº 9.637/98, uma OS seria constituída para desenvolver atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde²⁸. Uma OSCIP, por sua vez, teria um universo de atuação mais abrangente, podendo se incumbir, nos termos da Lei Federal nº 9.790/99, de atividades relacionadas desde a assistência social e a promoção do voluntariado, até a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável²⁹.

São exemplos de OSCIP que atuam na temática das Unidades de Conservação: a Fundação do Homem Americano³⁰ e a Associação dos Amigos do Parque Nacional da Tijuca³¹.

Sem dúvida, uma e outra figura guardam significativas semelhanças entre si. Elas são, conforme já visto, uma qualificação atribuída pelo Poder Público a entidades privadas sem fins lucrativos, que se dedicam à execução de tarefas de interesse público não exclusivas do Estado. Em ambos os casos, as organizações assim qualificadas também se habilitam a receber, por meio de instrumentos específicos, auxílio direto do Estado (como o repasse de recursos públicos, por exemplo) para funcionarem³².

Em que pesem, porém, as semelhanças de que compartilham, a legislação cuida de fixar diferenças entre as OS e as OSCIP, que, por além do espectro de atuação mais alargado dessas últimas, dizem respeito às exigências sobre a estrutura orgânica de uma e de outra, assim como aos tipos de auxílio que elas podem vir a receber.

Assim, relativamente às OS, a Lei nº 9.637/98 impõe a criação de um conselho de administração responsável pela alta direção da entidade, a ser composto por membros representantes do Poder Público e membros representantes da sociedade civil, além de “pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral”³³. A existência do Conselho de Administração composto por representantes públicos pode significar a redução da autonomia da organização, que fica exposta a ingerências de ordem política no âmbito da sua gestão. Sob a ótica do Poder Público, entretanto, e especialmente quando se esteja diante de governos reticentes à ideia de parcerias com o setor privado, essa participação pode ser entendida como um elemento positivo sobre o tema das UC, garantindo-se aos atores públicos uma participação mínima nas decisões relacionadas à gestão da Unidade. A mesma exigência não se aplica às OSCIP, que têm ampla liberdade para escolher os seus respectivos dirigentes.

As OS celebram com o Poder Público o denominado contrato de gestão, fazendo jus à transferência de recursos públicos, à cessão de bens e de servidores da Administração Pública. As OSCIP, por sua vez, firmam o termo de parceria, recebendo, apenas, recursos públicos. Para ambos os casos, a transferência dos recursos e dos bens está condicionada ao estabelecimento de metas de desempenho a serem alcançadas pelas duas entidades nos instrumentos jurídicos que celebram – sendo essa, aliás, não uma diferença, mas uma uniformidade.

De maneira ilustrativa, a mecânica subjacente a cada uma dessas figuras pode ser visualizada conforme o esquema gráfico abaixo.

Figura 4: As OS e as OSCIP - Instrumentos e Recursos



Existem exemplos interessantes de utilização das organizações da sociedade civil de interesse público e das organizações sociais no Brasil. Muitos estados têm buscado, por exemplo, o contrato de gestão com as OS para a prestação de serviços de saúde, tal como ocorre no Estado de São Paulo³⁴. No âmbito federal, por sua vez, existe um número considerável de entidades qualificadas como OSCIP, atuando nos mais distintos seguimentos, como educação, assistência social e defesa do meio ambiente³⁵.

Mesmo com o grande número de entidades dessa natureza no Brasil, algumas advertências e cuidados ainda merecem especial atenção em relação ao modelo – inclusive para efeito da gestão de uma UC. Com efeito, o próprio Decreto Federal nº 4.340/03, que regulamenta a Lei do SNUC, prevê a possibilidade da gestão compartilhada das UC por meio de OSCIP³⁶. Tanto as OSCIP quanto as OS, todavia, não devem ser vislumbradas como um antídoto para todas as adversidades da Administração Pública, especialmente no que toca as UC.

Em razão do entendimento construído pelo Tribunal de Contas da União, aquelas entidades (apesar de não se inserirem na estrutura organizacional da Administração Pública) estão sujeitas, pelo menos nas hipóteses em que recebam recursos públicos, aos princípios gerais da Administração e às normas gerais de licitação do Poder Público, a serem fixadas em regulamento próprio editado por cada organização específica³⁷. Não há dúvidas de que esse entendimento reflete uma preocupação válida por parte dos órgãos de controle sobre o uso dos recursos governamentais repassados a essas organizações³⁸.

Entretanto, sob o ponto de vista gerencial, a imposição de normas análogas à da licitação pública leva à redução da flexibilidade de que as OS e as OSCIP gozariam – o que teria justificado, no início, a sua criação. A consequência disso é o incremento dos custos de transação para a realização das atividades às quais as organizações se dedicam, bem como o incremento do risco de se construir um cenário no qual, pelas restrições criadas, tanto

organizações sociais quanto organizações da sociedade civil de interesse público funcionem à imagem e à semelhança dos tradicionais órgãos da Administração.

Outro ponto a ser destacado é a limitada capacidade financeira de ambas as entidades, fruto da natureza do seu objeto e do seu caráter filantrópico. O modelo das OSCIP e das OS não contribui de maneira decisiva para o problema da demanda represada por vultosos investimentos em empreendimentos de interesse da coletividade – aí incluídas as próprias UC. Na verdade, embora não haja impedimentos para que sejam levantadas receitas em projetos acessórios ou outras atividades, em muitos casos serão do próprio Estado os recursos a serem executados pelas organizações referidas, a elas repassados por meio dos termos de parceria e dos contratos de gestão.

Por fim, ainda cabe uma breve nota sobre a política de recursos humanos no âmbito das OS e das OSCIP: ela é idêntica à das demais entidades privadas, não se exigindo o concurso público para a contratação dos seus empregados, os quais tampouco gozam de estabilidade³⁹.

Chega-se, com base nessas considerações, à ideia de que as OS e as OSCIP traduzem alguns avanços em face dos modelos de gestão ligados à figura do Estado. De um lado, a especialização e o grau ainda maior de autonomia para a execução dos serviços traz grande potencial de obtenção de ganhos de eficiência. De outro lado, a possibilidade de trabalharem com normas análogas (mas não idênticas) à da licitação pública proporciona uma maior plasticidade no seu processo de contratação, com potencial redução dos custos transacionais correspondentes⁴⁰. Finalmente, a autonomia quanto à política de recursos humanos permite a adoção de mecanismos de gestão mais eficientes, com enfoque em metas de resultado e remuneração lastreada em critérios claros de meritocracia.

O quadro sintético do modelo das OS e das OSCIP pode ser assim ilustrado:

MODELOS DE GESTÃO NÃO ESTATAIS OSCIP e OS⁴¹

| ITENS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO/AVALIAÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|---|---|---|
|  Responsabilidade pelos investimentos na UC | Compartilhada entre a OSCIP ou OS e o Poder Público | Os recursos utilizados na atividade são provenientes do orçamento próprio das entidades e das receitas que captarem junto à sociedade, bem como do orçamento do Poder Público, por meio dos contratos de gestão ou termos de parceria formalizados. |
|  Administração de riscos | Pouco racionalizada | Embora não haja norma expressa na legislação correspondente que estimule ou veja o compartilhamento de riscos entre as entidades envolvidas, a práxis mostra existir, ainda, uma pequena preocupação com a alocação de riscos nos contratos celebrados por OS e OSCIP junto ao Poder Público. |

| | | |
|---|--|--|
|  <p>Eficiência na gestão da UC</p> | <p>Intermediária</p> | <p>A flexibilidade de que as OS e OSCIP gozam é maior que a das entidades inseridas dentro do modelo de gestão estatal. As regras para a execução dos recursos, mesmo quando provenientes do Poder Público, podem ser ajustadas caso a caso pelas entidades nos regulamentos que editarem, não necessariamente devendo refletir a literalidade da Lei de Licitações e Contratos a que está submetida a Administração Pública. Também existe maior flexibilidade na gestão de recursos humanos, com abertura para a contratação com base em regras de mercado e não garantia de estabilidade aos funcionários contratados. Também se destaca a possibilidade de fixação de metas de desempenho como contrapartida para a liberação dos recursos repassados pelo Poder Público nos contratos de gestão ou termos de parceria celebrados.</p> |
|  <p>Controle de resultados e fiscalização</p> | <p>Pouco otimizado</p> | <p>Uma das críticas ainda impostas ao modelo das OS e das OSCIP é a falta de transparência, além das dificuldades de se fiscalizar a aplicação devida dos recursos. Nesse sentido, são possíveis melhorias, que podem passar pelo fomento à participação da sociedade civil no acompanhamento dos contratos e à fixação de metas contratuais e parâmetros de desempenho mais claros e objetivos.</p> |
|  <p>Perfil dos funcionários</p> | <p>Regime de mercado (empregados celistas)</p> | <p>Os funcionários que integram os quadros das OS e das OSCIP não precisam ser recrutados mediante concurso público. Eles se submetem ao regime da CLT, comum aos empregados das empresas privadas, e não gozam de estabilidade.</p> |
|  <p>Prós</p> | <p>Maior especialização, autonomia e flexibilidade, especialmente no âmbito das políticas de recursos humanos.</p> | |
|  <p>Contras</p> | <p>Pouca capacidade de investimento das entidades, que têm perfil filantrópico; incidência, ainda que abrandada, de regras próprias do Poder Público, notadamente na execução dos recursos públicos a elas transferidos.</p> | |
|  <p>Legislação de Referência</p> | <p>Lei Federal nº 9.637/98 (OS) Lei Federal nº 9.790/99 (OSCIP)</p> | |

2.1.2. As ONG e as entidades privadas colaborativas

Vistas algumas das principais características das OS e das OSCIP no Brasil, cabe reiterar que elas não exaurem as fórmulas de atuação de grupos não estatais que, movidos menos pelo desejo de retorno financeiro e mais pela motivação de contribuir para a conservação e o desenvolvimento de espaços de interesse comum, podem exercer papel relevante para a gestão de UC.

Tais grupos costumam se constituir independentemente da participação ou do apoio do Poder Público e funcionam, igualmente, sem a ajuda financeira de qualquer entidade estatal. Uma vez criados, eles não recebem qualificação especial e podem sobreviver sem celebrar contratos com o Poder Público.

Tratando-se de organizações não direcionadas para o lucro, elas podem assumir, nos moldes da legislação brasileira (e a exemplo do que também acontece para as OS e as OSCIP), a forma de associações ou de fundações privadas. Não há a necessidade de autorização prévia do Poder Público para o registro de quaisquer delas, sendo vedado, no entanto, o exercício de atividades consideradas ilícitas (como o tráfico de drogas ou a promoção do racismo, por exemplo).

Em princípio, a designação dos seus dirigentes, a definição de seus objetivos e a sua forma de operação também podem ocorrer sem qualquer ingerência pública. Como pertencentes ao gênero ONG, é possível que essas fundações ou associações privadas assumam as mais variadas missões, desde a proteção de espécies animais, a despoluição de lagoas e a capacitação de cuidadores de idosos, até a pesquisa para o desenvolvimento de medicamentos, a promoção de eventos culturais ou a divulgação de publicações científicas. Há um sem número de possibilidades para a atuação dessas organizações, estando incluída, nesse volumoso rol, a gestão de UC.

Na realidade internacional, como a dos Estados Unidos, figuras análogas também têm sido imaginadas dentro desse espírito de solidariedade comunitária e no âmbito das *nonprofit organizations (NPO)* para a conservação de espaços públicos – como é o caso, por exemplo, dos parques urbanos. Conforme as peculiaridades legais daquele país, há formas distintas de arranjos nas quais se prevê a atuação direta, em parceria com o Poder Público, de grupos de cidadãos organizados na gestão e no financiamento de espaços públicos que servem a coletividade, como o próprio *Central Park*, em Nova Iorque, ou ainda o *Bryant Park*, na mesma cidade⁴².

O Semeia também tem buscado compreender, com maior profundidade, o modelo norte-americano das organizações da sociedade civil que contribuem para a conservação dos parques nacionais e estaduais dos EUA. Essas organizações contam com uma rede de aproximadamente 250 mil voluntários e, em muitos casos, arrecadam doações para subsidiar as ações e as atividades realizadas dentro dos parques.

A análise desses modelos exigiria uma avaliação pormenorizada do regime jurídico daquele país, o que fugiria à proposta original deste trabalho. Contudo, é válido questionar em que medida tais arranjos poderiam contribuir para a experiência brasileira, e como as ONG poderiam estar engajadas de maneira mais efetiva e organizada na conservação dos parques brasileiros. Um estudo desse tipo renderia boas reflexões e merece ser avaliado.

Não se beneficiando da qualificação de uma OSCIP ou de uma OS (hipótese em que poderiam fazer jus aos repasses de dinheiro público por instrumentos como o termo de parceria ou o contrato de gestão), uma associação desse tipo angariaria recursos por meio de doações dos seus próprios associados ou parceiros⁴³.

A forma e a periodicidade dessas doações, ou, ainda, a execução de atividades com potencial de geração de receita (venda de souvenirs ou produtos artesanais, realização de eventos destinados ao levantamento de fundos), dependeria do que estabelecesse o seu estatuto ou do que definissem os seus dirigentes. Não há, na verdade, uma fórmula padrão a ser seguida, restando grande plasticidade para a condução das missões pensadas para tais entidades no Brasil, dentro da sua esfera de autonomia.

Talvez uma questão limitadora mais sensível pudesse ser visualizada em relação à atuação dessas organizações no âmbito das UC. Conforme pôde ser visto mais acima, a transformação de uma área de especial interesse em uma UC faz-se acompanhar, em regra, da transferência do seu domínio para o Poder Público – isto é, os bens, inclusive o terreno, passam a ser de propriedade do ente responsável pela instituição da Unidade, alcançando o *status* de bem público de uso especial.

Sob essa ótica, o ingresso ou a intervenção de organizações de caráter colaborativo ficariam necessariamente condicionados à anuência prévia da entidade ou do órgão público donos do terreno, quer se trate de grandes áreas, quer se trate de parques urbanos de menores dimensões. Não só isso: a atuação desses grupos também haveria sempre de obedecer ao que estabelecesse o respectivo plano de manejo da UC, devendo novamente aí ser esperada a interveniência do Poder Público, para efeitos de fiscalização e acompanhamento.

Aqui, igualmente, não é possível conceber uma receita predefinida para as fórmulas que as autoridades públicas utilizarão em cada situação para anuir com as atividades daquelas organizações – sabendo-se, aliás, que tal anuência se encontra inserida na esfera de discricionariedade do Poder Público. Seria possível pensar, eventualmente, numa autorização escrita, numa autorização “verbal” e precária, ou, ainda, na formalização de um convênio discriminando os compromissos assumidos pelas partes, com eventual fixação dos resultados esperados ou até mesmo metas de qualidade⁴⁴.

Em qualquer cenário, contudo, a alternativa sempre pressuporá a necessidade de concordância prévia do Poder Público (no âmbito de um juízo discricionário), de maneira que, mesmo reunindo um número suficiente de associados fortemente engajados com a iniciativa e dispostos a ceder recursos financeiros próprios para o desenvolvimento e conservação da UC, a organização pode não conseguir viabilizar seus objetivos.

Ainda assim, vale destacar que os montantes reunidos por tais organizações, sendo aplicados nas demandas da Unidade, não haveriam de se confundir com recursos públicos, o que dispensaria a observância das formalidades típicas exigidas no processo de contratação estatal (licitação), com ganhos de eficiência e flexibilidade na condução dos negócios cotidianos vinculados à administração da UC.

O quadro sintético do modelo das organizações aqui denominadas de colaborativas encontra-se logo a seguir:

MODELOS DE GESTÃO NÃO ESTATAIS

Organizações Colaborativas

| ITENS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO/AVALIAÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|---|---|--|
|  <p>Responsabilidade pelos investimentos na UC</p> | Da organização privada e do Poder Público | Os recursos utilizados na atividade são provenientes de fundos arrecadados pela organização privada (que podem ser diretamente aplicados nas atividades da UC), sem prejuízo, porém, da realização de investimentos pelo próprio Poder Público. |
|  <p>Administração de riscos</p> | Pouco racionalizada | Como não há, em regra, um instrumento específico que discipline a atuação das organizações colaborativas nas UC (que não são, também em regra, contratadas pelo Poder Público), a atribuição de tarefas é feita na maioria das vezes de maneira <i>ad hoc</i> , sem grande preocupação com a alocação de riscos entre a entidade pública responsável pela Unidade e a organização privada autorizada a nela funcionar. |
|  <p>Eficiência na gestão da UC</p> | Otimizada | A flexibilidade de que as organizações privadas colaborativas gozam é bem maior que a das entidades inseridas dentro do modelo de gestão estatal e mesmo que a das OS e das OSCIP. As regras para a execução dos recursos disponibilizados por tais organizações não obedecem ao rito da Lei de Licitações e Contratos, havendo, ainda, maior flexibilidade na gestão de recursos humanos, com abertura para a contratação de pessoal baseada em regras de mercado ou a admissão de colaboradores como associados. |
|  <p>Controle de resultados e fiscalização</p> | Pouco otimizado | Não há uma fórmula consolidada de controle sobre a atuação das organizações colaborativas em UC. Pode-se pensar na celebração de convênios ou contratos ou, ainda, condicionar a vigência da autorização para que elas atuem em uma UC voltadas ao cumprimento de parâmetros predeterminados. |
|  <p>Perfil dos funcionários</p> | Regime livre | Os prestadores de serviço no âmbito de uma organização colaborativa podem ser contratados diretamente do mercado (nesse caso, sem necessidade de realização de concurso), podem ser admitidos para compor o quadro da associação ou exercerem suas atividades pontual e voluntariamente, sem necessidade de formalização de um vínculo contratual. |

| | |
|---|---|
|  Prós | <p>Maior autonomia, flexibilidade e possibilidade de levantamento de recursos adicionais para a gestão de uma UC.</p> |
|  Contras | <p>Necessidade de anuência prévia do Poder Público para atuação no âmbito de uma UC.</p> |
|  Legislação de Referência | <p>Não há legislação específica que discipline o modelo.</p> |

2.2. Estruturas do mercado: as concessões

No Brasil, as concessões costumam estar ligadas, basicamente, à ideia de atribuição de um direito a um terceiro. Mais que isso, a concessão seria um contrato – um instrumento jurídico em que se negociam obrigações e contraobrigações. Quando, por um lado, as contraprestações envolvem a participação do concessionário em algum tipo de serviço ou o oferecimento de utilidades, diz-se que as concessões são prestacionais (esse seria o caso da concessão de serviços públicos). Quando, por outro lado, o concessionário recebe o direito, fruindo-o passivamente, diz-se que as concessões são meramente atributivas (e esse seria, em princípio, o caso das concessões de uso de bens públicos).

Nas concessões de serviços públicos, o concessionário recebe o direito de explorar uma atividade que é de titularidade do Poder Público, mas se obriga a ofertar aos cidadãos utilidades e serviços de qualidade. Trata-se de um modelo no qual o governo não aliena seus bens a terceiros e, neste sentido, ele é completamente diferente de uma privatização, sendo equivocada a ideia que muitas vezes circula nos debates, de que parcerias em UC seriam uma forma de privatização.

Tratando-se da gestão de um dado empreendimento ou ativo, e em especial de uma UC, as concessões despontam como uma alternativa que oferece grande grau de flexibilidade. Na legislação brasileira, aliás, existem fórmulas jurídicas que viabilizam a construção de modelos variados de concessão, que podem englobar desde a contratação da gestão das UC em si (incluídas a operação e a manutenção das áreas e dos ativos nelas existentes), até a concessão do direito de meramente se explorar turisticamente o espaço.

A seguir, serão apresentadas as principais variações dos tipos concessórios incorporados na legislação brasileira, com foco naquelas que apresentam maior relevância para o contexto deste estudo. Tanto quanto possível, serão mencionadas fórmulas e experiências verificadas sobre o tema no cenário internacional.

2.2.1. As concessões não prestacionais

No âmbito deste trabalho, consideram-se concessões “não prestacionais” aquelas que implicam a transferência ou outorga de um direito a terceiros, os quais não se veem obrigados, em princípio, a prestar um serviço ou utilidade como “troca” pelo direito recebido. Costuma-se apontar, como exemplos dessa categoria concessória, a concessão de aposentadoria e a concessão de férias a um servidor público e, ainda mais importante para fins desta análise, a concessão de uso de bens pertencentes à Administração Pública.

Relativamente aos bens públicos, pode-se dizer que eles estão, em regra, sob o domínio dos respectivos titulares, que além da fruição, devem se incumbir da sua guarda e conservação. A Constituição Federal de 1988 traz uma listagem de bens que seriam de titularidade da União e dos Estados Federados no Brasil⁴⁵. Paralelamente a essa lista, também seriam públicos os bens adquiridos pelos respectivos entes estatais por meio de contrato ou, a exemplo do que geralmente sucede na instituição de uma UC, por meio de desapropriação.

Apesar do senso geral de que os bens, tanto públicos quanto particulares, estariam sob o domínio dos respectivos titulares, nada impediria que eles pudessem ser alienados a terceiros, os quais, sem necessariamente se tornarem os seus novos proprietários, poderiam ainda assim fruir das suas utilidades. É dentro desse contexto que há de se abordar, no âmbito da Administração Pública, as concessões de uso de bem público.

O uso de bens públicos por particulares pode ocorrer, no Brasil, por meio de três fórmulas jurídicas. Além da já mencionada concessão, também poderiam ser utilizadas a permissão e a autorização de uso daqueles mesmos bens. Ainda não há, na doutrina especializada, a identificação de um critério único para se diferenciar a permissão da autorização de uso. Ambas se assemelhariam pela precariedade do vínculo que criam entre o Poder Público e o permissionário ou o autorizatário – característica que não se replica na concessão, a qual presume maior estabilidade da relação. Nesse sentido, vale a leitura da seguinte passagem:

“A autorização de uso e a permissão de uso são caracterizadas pela precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários –, podendo a qualquer tempo ser revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares”⁴⁶.

Dizer que o vínculo jurídico entre as partes é precário significa reconhecer que o Poder Público, titular do bem, tem a prerrogativa de extinguir, a qualquer tempo e por razões de mera conveniência, a permissão ou a autorização, sem pagamento de indenização. Na concessão, ao contrário, a estabilidade do vínculo significa dizer que devem existir regras claramente postas que prevejam um período em que o concessionário do bem goza do direito de explorá-lo, antes do qual a revogação da concessão resultará no pagamento de uma compensação pela quebra da expectativa quanto à continuidade da relação.

Nesse contexto, se a outorga do uso do bem demandar a aplicação incisiva de recursos – tal como a montagem de um restaurante dentro de um prédio público para o atendimento dos numerosos funcionários que ali trabalham –, poderá haver o receio, por parte do particular, de assumir os ônus dos investimentos diante da incerteza da continuidade do vínculo negocial. Para essa hipótese, uma autorização ou permissão traria baixa atratividade, sendo apropriado que a Administração Pública privilegiasse o uso da concessão de uso do espaço necessário à instalação e ao funcionamento do empreendimento. Em sentido oposto, porém, tratando-se de um pequeno quiosque de vendas de bijuterias dentro do mesmo prédio, montado para a realização de uma feira temporária de artesanato, outra poderia ser a solução.

São exemplos de concessões de uso esparsas em Unidades de Conservação no Brasil: a condução de visitantes e o passeio em veículo 4X4 no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, a cobrança de ingressos, o transporte interno e o estacionamento no Parque Nacional da Tijuca.

Não existe uma fórmula precisa que indique quando deva ser adotada a concessão, em detrimento da permissão ou da autorização de uso, e vice-versa. Tudo dependerá, em última análise, das circunstâncias de cada caso, sabendo-se que a caracterização do modelo estará condicionada muito mais ao conteúdo e à natureza das regras que o disciplinam do que ao nome atribuído à operação. É possível, portanto, estar-se diante de um contrato intitulado de “permissão”, mas que no fundo caracterize uma verdadeira concessão. É possível, mais ainda, que tanto uma concessão quanto uma permissão de uso, ao invés de garantirem ao concessionário ou permissionário uma posição “passiva”, de mero fruidor do direito, prevejam a execução de serviços ou a assunção de outras obrigações pelo particular, levando, nesse caso, à consolidação de uma concessão prestacional.

No Brasil, tendo-se em vista algumas UC – a exemplo de parques nacionais ou estaduais – é comum verificar a adoção da figura da autorização dita precária, bem como da própria permissão de uso. Porém, conforme já ressaltado anteriormente, o importante em todos os casos é avaliar a essência das fórmulas empregadas, para então chegar-se à conclusão de que se trata realmente da hipótese de uma permissão ou autorização, até mesmo em vista da alegada precariedade da relação que o Poder Público estaria firmando com o particular.

Nas UC, assim, o que se costuma verificar é a disponibilização de espaços específicos, nos quais se admite que o autorizatário ou permissionário explore atividades em sua maioria ligadas ao setor de comércio ou ao mercado turístico⁴⁷. Na realidade, algumas dessas operações sequer são formalizadas, o que evidencia o caráter precário da relação. Outras, ainda, são formalizadas mediante contrato, exigindo-se o pagamento de valores em pecúnia, tal como o aluguel pelos espaços utilizados. Nesses casos, a propósito, nada impediria que a Administração cobrasse não só pelo direito de exploração dado ao particular, mas que viesse a estabelecer, por meio do mesmo contrato, obrigações de fazer ao beneficiário, englobando tarefas voltadas para a manutenção e a conservação da UC.

Em certa medida, essa confluência de modelos, em que se confere a um beneficiário o direito de uso, exigindo-se dele a realização de serviços para a preservação do espaço concedido, aproxima-se do que se tem verificado na experiência de algumas concessões em parques de nível nacional no âmbito dos Estados Unidos (as *concessions*).

Lá, as concessões em alguns parques nacionais importantes, como o *Grand Canyon* e o *Yellowstone*, estão focadas na exploração econômica dos espaços correspondentes, levando-se em conta um instrumento conhecido como *land assignments*. Em tais instrumentos ou acordos, é delimitada a área assumida pela concessionária (geralmente bem menor que o total do próprio parque) e o beneficiário assume tarefas como manutenção dos prédios utilizados e estacionamento disponibilizado ao público, paisagismo, remoção de neve e armazenagem de lixo, segurança e responsabilização por acidentes ocorridos, na sua respectiva área de atuação.

Não se pode negar que também existe uma preocupação com a adoção de medidas de proteção dos recursos naturais e a consolidação de políticas de sustentabilidade nesses espaços, embora o particular não assuma o ônus da conservação e da manutenção do parque em seu todo. Este é, em muitos casos, o modelo adotado no nível federal pelo órgão responsável, o *National Park Service*. Em algumas situações, vários concessionários menores coexistem no mesmo parque, prestando atividades autônomas como acomodação (*lodging*), traslados, vendas de produtos, alimentos e serviços de caráter turístico aos visitantes, tal qual o oferecimento de visitas guiadas por trilhas e monumentos. Vale notar que, no plano estadual, existem algumas iniciativas nas quais se pressupõe a concessão integral da área (*whole park*) a um operador privado, que extrairá suas receitas a partir da gestão do parque como um todo⁴⁸.

Dessa maneira, então, ao invés de se estruturar sobre a ideia de um contrato de gestão para a conservação do empreendimento, grande parte das *concessions* norte-americanas aproxima-se do modelo das concessões de uso brasileiras, “esparramadas” em diversos pontos do parque e entre diversos concessionários, com diferentes serviços e distintas dimensões.

Sem dúvida, transpostas para o cenário das UC no Brasil, o modelo das concessões esparsas, como o adotado em alguns parques nacionais dos EUA, até poderia contribuir para o incremento da atratividade e da visitação de algumas unidades, que passariam a oferecer melhores estruturas e equipamentos para os seus visitantes. Tal alternativa, ainda assim, ofereceria uma visão não global a respeito dos problemas relativos à conservação da UC em si, retirando de um gestor centralizado a capacidade de, por exemplo, definir as estratégias de operação e de desenvolvimento de médio e longo prazo do local. Permanece, igualmente, o risco de haver redundâncias, lacunas, assimetrias informacionais e ineficiências entre os distintos operadores atuando na Unidade de Conservação, já que o foco estaria concentrado na concessão de áreas, e não na concessão da gestão da Unidade, de forma integral.

Ainda para as concessões não prestacionais ou “concessões de uso esparsas” (mesmo quando envolverem a imposição de obrigações ao concessionário, como nas hipóteses encontradas na experiência norte-americana), pende um obstáculo residual: nelas, a remuneração do particular está ancorada na capacidade de as áreas concedidas gerarem receitas operacionais, resultado das vendas de bens de consumo, ingressos, prestação de serviços turísticos, acomodação etc. – o que representa um dificultador para as UC nas quais não exista potencial de exploração econômica das áreas, seja por limitações naturais ou legais, seja pelo baixo índice de visitação ou pelo baixo apelo turístico da região. Na verdade, mesmo para as UC com maior movimentação de pessoas, poderá subsistir uma limitação para que todas as áreas sejam beneficiadas com os recursos gerados a partir dos empreendimentos isolados. Por exemplo: não seria de se esperar que a exploração do serviço de traslado até o Cristo Redentor no Rio de Janeiro fosse o bastante para garantir a conservação de todo o Parque Nacional da Tijuca, com sua enorme extensão.

O quadro esquemático sobre o modelo anteriormente descrito pode ser assim sintetizado:

MODELOS DE GESTÃO NÃO ESTATAIS

Concessões de uso esparsas

| ITENS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO/AVALIAÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|---|---|--|
|  <p>Responsabilidade pelos investimentos na UC</p> | Do concessionário | O modelo está assentado em espaços isolados da UC. O investimento para esses espaços, quando houver, é de responsabilidade do concessionário. Mas, a não ser que haja um contrato assinado entre as partes estipulando o contrário, não há, em regra, investimentos garantidos para todas as áreas da UC. |
|  <p>Administração de riscos</p> | Pouco otimizada | De novo, o modelo está apoiado numa sistemática que considera espaços e tarefas isolados. Os riscos das atividades executadas pelo concessionário (como aqueles inerentes à exploração comercial das áreas) é dele próprio. Mas os riscos referentes à manutenção das UC e dos seus recursos naturais, como um todo, mantêm-se, em regra, com o Poder Público. |
|  <p>Eficiência na gestão da UC</p> | Pouco racionalizada | O modelo, como visto, não contempla a gestão da UC em sua integralidade, apenas dos espaços concedidos. Haja vista a possibilidade de redundâncias, lacunas e assimetrias informacionais entre os diversos concessionários, pode-se dizer que a gestão da Unidade é pouco racionalizada. |
|  <p>Controle de resultados e fiscalização</p> | Pouco otimizado | O mesmo problema referente à quebra da exploração dos espaços da UC em diversos empreendimentos menores permite dizer que o controle de resultados, relativos à gestão da Unidade, é pouco otimizado. É possível controlar-se as atividades isoladas, em si. Entretanto, é difícil assegurar que o benefício resultante compreenderá a efetiva melhoria da conservação da Unidade. |
|  <p>Perfil dos funcionários</p> | Regime de mercado (empregados celetistas) | Os funcionários que integram os quadros dos concessionários de uso, em si, não precisam ser recrutados mediante concurso público. Eles se submetem ao regime da CLT, comum ao dos empregados das empresas privadas, e não gozam de estabilidade. Poderia haver dúvidas quanto à possibilidade de os concessionários também contratarem pessoal para atuar fora das áreas de concessão. Em princípio, tratando-se de atividade de vigilância, apenas, e não de polícia, seria possível a contratação dessa espécie de profissionais ou de outros incumbidos de funções variadas. Essa contratação serviria de um encargo para o concessionário, como contraparte ao direito de usar os espaços da UC. |

| | |
|---|--|
|  Prós | <p>Grande flexibilidade do concessionário, que pode aplicar seu próprio modelo de gestão aos serviços ofertados aos usuários, sem os engessamentos do regime de direito público incidentes sobre as políticas de compra e gestão de recursos humanos da Administração Pública.</p> |
|  Contras | <p>Não se privilegia uma concepção global da UC. As obrigações eventualmente exigidas dos concessionários não aproveitam toda a Unidade, e a própria concessão, em si, depende da atratividade econômica do espaço objeto da exploração.</p> |
|  Legislação de Referência | <p>Não há uma lei geral a respeito do tema. Vale o que está disposto nas respectivas leis locais de cada ente da Federação, podendo se fazer também aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).</p> |

2.2.2. As concessões prestacionais

As concessões, aqui referidas como prestacionais, sempre estiveram, no Brasil, vinculadas à ideia de delegação de serviços públicos. O conceito de “serviço público” é tortuoso para a doutrina jurídica especializada (que ainda busca delimitar os contornos atuais desse instituto), já que tem sido, por sua vez, atrelado à figura de tarifas cobradas dos respectivos usuários.

Em razão da lógica de pagamentos lastreada em tarifas de terceiros, sempre houve uma natural resistência no País à admissão de um modelo de concessões prestacionais ligado à exploração de atividades nas quais não se pudesse determinar individualmente o consumo dos serviços fruídos pelos respectivos beneficiários (seria o caso, por exemplo, da tarifação da coleta de lixo: como indicar, precisamente, quanto cada pessoa consome desse serviço?). Do mesmo modo, também seria impraticável conceber a concessão de atividades para as quais a legislação proibisse a tarifação (aqui, já seria o caso, por exemplo, da tarifação da coleta de lixo: como indicar precisamente quanto cada pessoa consome desse serviço?).

A alternativa para essa visão limitadora dos mecanismos de pagamento admitidos nas concessões – e, por consequência, a ampliação dos possíveis objetos desse tipo de contrato – só veio a ocorrer no Brasil em 2004, por meio da legislação que instituiu as denominadas parcerias público-privadas (PPP). As PPP são, nos termos da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, contratos de concessão, subdivididos, porém, em duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Em linhas gerais, as concessões do tipo patrocinadas têm por objeto a delegação de serviços públicos – e pressupõem, portanto, a cobrança de tarifas, a exemplo do que já ocorria nas concessões anteriormente existentes e ora designadas de concessões comuns. A inovação, no que diz respeito a essa modalidade, está no fato de que o Poder Público, conforme for estabelecido no respectivo contrato, pode complementar a receita do concessionário, “patrocinando” as tarifas obtidas junto aos usuários. Essas concessões, assim, seriam próprias para serviços públicos tarifáveis, porém, deficitários.

Maiores mudanças, de um jeito ou de outro, seriam encontradas nas concessões administrativas. Elas retiraram do conceito da concessão a

ideia de serviços públicos, assim como a própria ideia de tarifas cobradas dos usuários. A partir da Lei Federal nº 11.079/04, passou-se a admitir a transferência da gestão de uma pluralidade de empreendimentos públicos a um particular, em contratos de longo prazo, cujo pagamento seria realizado diretamente pelo Poder Público.

Estádios de futebol, centros administrativos, presídios e UC poderiam figurar no objeto concedido a um parceiro privado, que se remuneraria de acordo com a disponibilidade e a qualidade dos serviços contratados pela Administração.

Em última análise, as alterações promovidas pela Lei Federal nº 11.079/04 no marco legal das contratações públicas no Brasil permitiriam visualizar o seguinte quadro esquemático, em que se registra a existência de um gênero concessório, do qual seriam espécies as concessões do tipo comum, do tipo patrocinada e do tipo administrativa, cada qual com os seus respectivos objetos.

Figura 5: Concessões do tipo Comum, Patrocinada e Administrativa



Com efeito, ao se considerar uma UC, não é difícil enxergá-la como uma estrutura complexa, especialmente quando se considera a integralidade das atividades e dos serviços que a sua manutenção e o seu desenvolvimento pressupõem. Nesse sentido, um contrato de PPP (ou concessão administrativa), que tivesse por objeto uma UC, não estaria focando tarefas isoladas ou apenas as atividades turísticas da Unidade, já que a sua gestão demandaria, dentre outros, investimentos em obras, aquisição de equipamentos diversos (itens de vigilância, de controle de acesso, de prevenção de incêndio, materiais de escritório etc.) e, ainda, o recrutamento de mão de obra especializada para atuar nas diversas frentes da Unidade. Essa dimensão global, em última instância, corresponde àquilo a que o Poder Público deveria estar atento, nas hipóteses em que ele próprio assume o gerenciamento da UC.

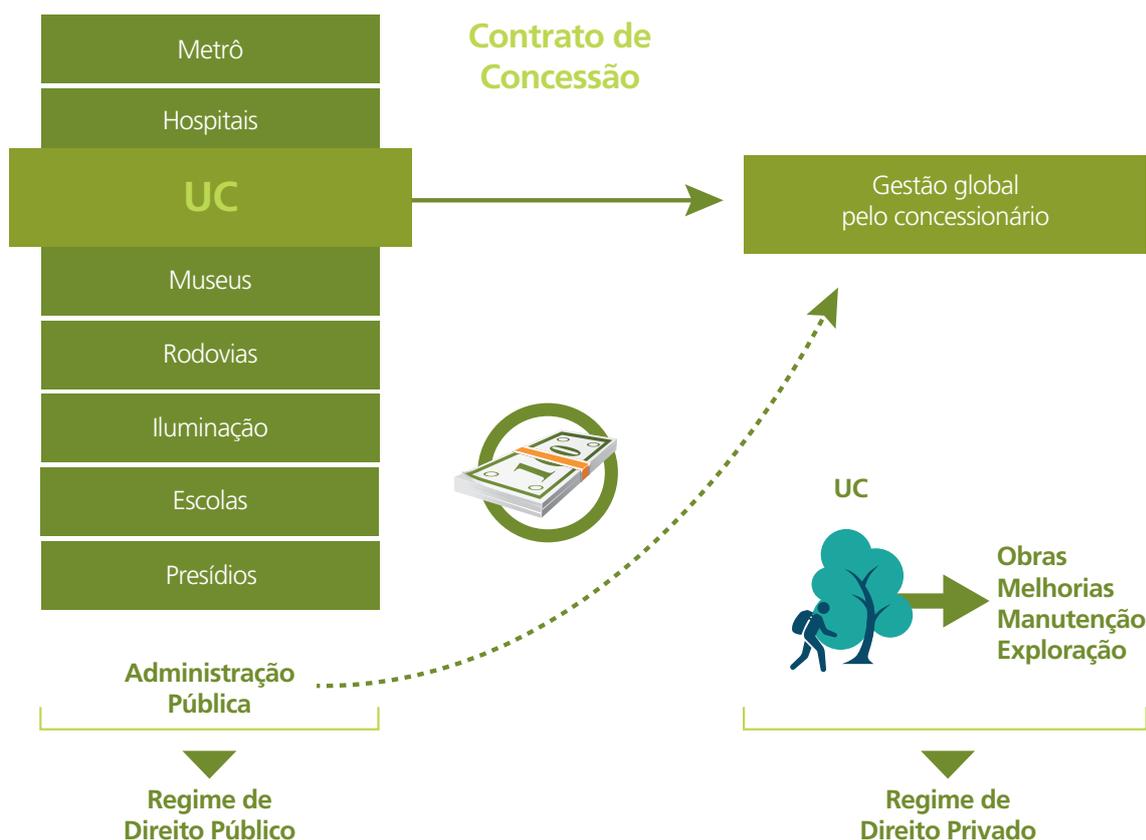
No item anterior, viu-se que as concessões de uso então tratadas contemplariam, em regra, a transferência de apenas partes do empreendimento a particulares – e mais, partes nas quais pudessem ser exploradas atividades com algum apelo comercial. Restava, assim, a dúvida sobre quem haveria de cuidar, por exemplo, da manutenção dos aceiros de toda a Unidade, da preservação dos seus elementos naturais esparramados no território de conservação e da vigilância das suas zonas limítrofes. Mais ainda, permanecia aberta a questão sobre quem se disporia a coordenar uma política de inclusão da comunidade vizinha ou de conceber uma estratégia de divulgação da UC para o público de outras regiões ou países, por exemplo – considerando-se que essas tarefas representam custos não individualizáveis entre as parcelas do espaço concedido.

Entre as novas concessões trazidas pela Lei de PPP, as concessões administrativas emergem como a resposta do legislador nacional para esse tipo de problema. Tais concessões permitem que se transfira ao particular toda a gestão da UC, mediante remuneração do próprio Poder Público condicionada ao atendimento de metas de desempenho pelo concessionário.

São exemplos de metas de desempenho aplicáveis a uma PPP para a gestão de uma UC, dentre outras: redução do número de incêndios, incorporação de determinado percentual de mão de obra local à força de trabalho utilizada na Unidade, disponibilidade dos sistemas de vigilância e monitoramento etc.

Também nesse modelo é possível a exploração de serviços de cunho comercial ou turístico pelo parceiro privado, cujas receitas poderiam ser utilizadas para reduzir ou até mesmo substituir os pagamentos públicos originalmente previstos⁴⁹. De maneira ilustrativa, assim poderia ser entendida a lógica contratual das concessões administrativas aplicadas a uma UC:

Figura 6: Lógica contratual de concessões administrativas aplicadas a uma UC



A maior flexibilidade fruída pelo gestor (que está livre das amarras do regime jurídico da Administração Pública e pode aplicar a sua própria estratégia metodológica para o atendimento das obrigações de resultados pactuadas) representa a grande vantagem dessa alternativa frente aos demais modelos até então descritos. Especialmente em relação às concessões de uso, na concessão administrativa ocorre a contratação da gestão integral do empreendimento, o qual é transferido, como que num único pacote, para a responsabilidade do particular, durante todo o período de vigência do contrato⁵⁰.

A concessão na modalidade administrativa, por essas razões, parece a que mais ilustra a ideia de contratualização da gestão de empreendimentos públicos, admitindo a participação de diversos atores consorciados ou de um único concessionário que, na condição de agente integrador de outros prestadores de serviços, assume perante o Poder Público o compromisso de realização das obrigações pactuadas. Perceba que, mesmo o integrador não reunindo toda a *expertise* operacional exigida para o desempenho das múltiplas frentes de atuação em uma UC, por exemplo, ele continuaria usufruindo de mais plasticidade e dinamismo para agrupar outros prestadores de serviço para a execução das frentes de trabalho demandadas na UC – inclusive as de apelo econômico, como é o caso da exploração de lanchonetes e de estacionamentos. A relação com o Poder Público, para todos os efeitos, permaneceria concentrada na figura de tal integrador ou do concessionário, que poderia contar com uma rede contratual vasta por debaixo de si para dar vida ao empreendimento.

É preciso ter em mente, no entanto, que a escolha por contratos de concessão administrativa para a gestão de UC pressupõe uma operação negocial e jurídica bastante complexa. Conceber um contrato de PPP e viabilizar a sua licitação é algo que consome tempo, recursos e conhecimentos especializados, nem sempre disponíveis em alguns setores da Administração Pública. O planejamento, nesse caso, é um fator crítico para o processo, e tal criticidade pode ser um aspecto de desestímulo para a adoção do modelo por parte de gestores públicos.

Em última análise, existe um custo transacional alto na viabilização de concessões prestacionais e de PPP, somente fazendo sentido buscar o uso dessa ferramenta quando os custos envolvidos se mostrarem inferiores aos observados em outras fórmulas de gestão do empreendimento. Saber avaliar em que situações é justificável um contrato de concessão, tal como a do tipo administrativa, é um dos grandes desafios relacionados à proposta.

Apesar disso, recentemente, a utilização de alguns instrumentos inovadores para a estruturação de projetos tem se mostrado eficaz na redução dos custos exigidos para a contratação de PPP e concessões. No País, vem se consolidando a prática, pelas entidades ou órgãos públicos interessados, dos assim denominados **Procedimentos de Manifestação de Interesse**, ou PMI.

Em linhas gerais, um PMI permite que interessados estruturem e apresentem ao Poder Público estudos e levantamentos, com o objetivo de contribuir para a estruturação de um dado projeto. Diante dos estudos apresentados, as autoridades competentes podem adotá-los, modificá-los ou rejeitá-los, sendo também livres para iniciar, ou não, o processo de contratação do projeto.

Ao final, todavia, o Poder Público passa a ter em mãos importantes insumos para os projetos que pretenda implementar, de modo mais célere e, às vezes, sem sequer dispendir recursos para tanto⁵¹.

Quanto ao PMI, porém, não se pode ignorar o risco de os documentos encaminhados pelos interessados trazerem viesamentos ou inclinações que o setor público não consiga detectar. O participante do procedimento que tivesse seus estudos escolhidos, nesse caso, se apropriaria de vantagens competitivas, algo incompatível com os princípios da Administração. O PMI, por isso mesmo, só fará sentido se o Poder Público reunir a capacidade crítica de analisar o que vier a ser entregue pelos particulares.

De volta às concessões administrativas, há ainda de se reconhecer que esse modelo não foi totalmente testado no País, pelo menos em se tratando das UC. Pela pouca experiência dos agentes envolvidos e da própria comunidade, corre-se o risco de se compreender uma concessão como mais um mero contrato de prestação de serviços ou, em outro extremo, como a privatização de bens indisponíveis. Evidentemente não é esse o objetivo do modelo, até porque a concessão tem prazo sempre limitado de até 35 anos⁵² – tudo devendo retornar ao Poder Concedente ao seu término. A propósito, mesmo antes do fim da vigência do contrato, é possível a sua rescisão, quando, por exemplo, o concessionário mostrar-se inadimplente⁵³.

Existe um projeto pioneiro de concessão administrativa desenvolvido pelo Estado de Minas Gerais, no âmbito do seu Programa de PPP. Trata-se do Projeto Rota Lund⁵⁴, que compreende a contratação da gestão de três Unidades de Conservação estaduais – o Parque Estadual do Sumidouro, o Monumento Natural Estadual Peter Lund e o Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato – localizadas ao norte da região metropolitana de Belo Horizonte (Minas Gerais), e famosa por sua riqueza científica, cultural e geomorfológica. O edital formulado está, no momento⁵⁵, em fase pós audiência pública, aguardando lançamento.

A fim de se contornar a carência de conhecimentos, resultante em parte da pouca experiência com o tema no País, e para se minimizar a eventual aversão que a ideia pudesse causar, especialmente junto aos agentes públicos envolvidos, seria conveniente pensar na construção de uma política de difusão de conhecimento dentro dos próprios órgãos estatais. Para esse mesmo fim, aliás, talvez também fosse interessante que os governos, no âmbito dos três níveis da Federação (União, Estados e Municípios), instituísem programas de concessões definidos, cuidando de criar unidades especiais nos órgãos ambientais para tratar do assunto. Projetos selecionados para os programas criados passariam pela avaliação criteriosa de técnicos e das autoridades competentes, num processo de legitimação das iniciativas junto à sociedade e aos órgãos de controle.

Um último ponto crítico sobre as concessões patrocinadas e administrativas merece ser ressaltado: a vinculação de recursos públicos no longo prazo. Como se pode notar nos apontamentos feitos anteriormente, ambas as modalidades concessórias pressupõem o pagamento integral ou parcial de valores para o concessionário, pelo Poder Concedente. Uma vez que não há no Brasil um histórico favorável quanto à capacidade de o Estado honrar tempestivamente suas obrigações junto a terceiros, a extensa duração dos contratos de PPP e a superveniência de alternados mandatos

governamentais ao longo da sua vigência despertam nos investidores a demanda por garantias contra o risco de inadimplência do parceiro público.

Essa situação, em última instância, tem levado a uma busca por ativos líquidos que possam ser alocados a título de garantia nos contratos de concessão (a exemplo de fluxos de recebíveis, imóveis e outros bens), os quais nem sempre estão disponíveis para os estados e municípios. No País, há projetos de PPP que, apesar de estruturados, têm aguardado esse tipo de definição para poder avançar.

Ao fim, em vista de tudo o que foi apresentado nesta seção, segue o quadro esquemático do modelo das concessões ditas prestacionais (e integradas), com destaque para as concessões administrativas:

MODELOS DE GESTÃO NÃO ESTATAIS

Concessões integradas e PPP

| ITENS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO/AVALIAÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|---|---------------------------|---|
|  Responsabilidade pelos investimentos na UC | Do concessionário | Em regra, o concessionário arca com todos os custos relativos às obras, melhorias e expansões, bem como com os custos operacionais. |
|  Administração de riscos | Otimizada contratualmente | A regra nos contratos de concessão, e especialmente nos de PPP, é disciplinar a divisão dos riscos assumidos pelas partes contratualmente, tendo-se em vista a capacidade que cada uma tem de melhor administrá-los. Nesses termos, pressupõe-se que o contrato distribuirá os riscos do empreendimento de maneira racional, a fim de se permitir a alocação mais eficiente dos recursos das partes. |
|  Eficiência na gestão da UC | Racionalizada | Dentre os modelos analisados, o das concessões ditas integradas é o que confere maior flexibilidade ao gestor, com liberdade metodológica para atingir os resultados pactuados junto ao Poder Público (o privado assume, tipicamente, obrigações de resultado). Também é o modelo que engloba o funcionamento da UC como um todo, independentemente da atratividade comercial de espaços ou atividades, cabendo ao Poder Público assegurar a remuneração do empreendedor por meio de contraprestações públicas. |

| | | |
|--|--|---|
|  <p>Controle de resultados e fiscalização</p> | <p>Racionalizado</p> | <p>O controle de resultados é também o mais desenvolvido nesse modelo, já que a remuneração do concessionário está umbilicalmente vinculada ao atingimento das metas predefinidas contratualmente. Sem atender aos resultados, o particular não recebe a sua remuneração.</p> |
|  <p>Perfil dos funcionários</p> | <p>Regime de mercado (empregados celetistas)</p> | <p>Os funcionários que integram os quadros dos concessionários e parceiros privados não precisam ser recrutados mediante concurso público. Eles se submetem ao regime da CLT, comum ao dos empregados das empresas privadas, e não gozam de estabilidade. Entre os funcionários recrutados pelos concessionários, é possível a contratação de guardas que exerçam a vigilância patrimonial (que não podem, no entanto, exercer o poder de polícia típico das forças policiais do Estado).</p> |
|  <p>Prós</p> | <p>Grande flexibilidade do gestor. Responsabilidade global pela UC, independentemente do apelo turístico ou comercial da área. Lógica de pagamentos do concessionário fundada em atendimento de resultados. Política desenvolvida de compartilhamento de riscos entre as partes.</p> | |
|  <p>Contras</p> | <p>Alta complexidade dos contratos e demanda por conhecimentos específicos. Prazos maiores para a estruturação da contratação. Vinculação de recursos no longo prazo e exigência de garantias contra inadimplência do Poder Público. Mercado pouco amadurecido para esse tipo de operação contratual no âmbito das UC.</p> | |
|  <p>Legislação de Referência</p> | <p>Lei Federal nº 11.079/04 Lei Federal nº 8.987/95 Lei Federal nº 9.074/95 Decreto Federal nº 5.977/06</p> | |

Conclusão

Em vista do que foi apresentado no presente estudo, importantes conclusões podem ser compartilhadas. A primeira delas, sem dúvida, diz respeito ao fato de que distintos modelos podem ser utilizados pelo Poder Público para a gestão de UC no País, não havendo uma fórmula universal aplicável a todo e qualquer caso. Na verdade, cada opção apresenta vantagens e desvantagens, e alguns desafios ainda devem ser enfrentados para a adequada utilização de todas elas. As possibilidades devem ser avaliadas caso a caso, variando-se a escolha da autoridade pública conforme as circunstâncias específicas das respectivas situações.

Em segundo lugar, ao se concentrar apenas no quesito flexibilidade do gestor e na capacidade de serem oferecidas respostas rápidas na condução dos negócios na UC, percebe-se que as opções que se apartam de um modelo centralizado, com intensa ingerência do Poder Público, tendem a oferecer maiores benefícios. O regime jurídico tradicional da Administração Pública, embora represente o resultado importante de uma construção histórica fundada na ideia de satisfação dos interesses da coletividade, traz engessamentos hoje críticos à execução de certas atividades estatais. As fórmulas e os institutos jurídicos vinculados a esse regime acompanham um ritmo distinto de mudanças, às vezes em descompasso com a dinâmica de setores da sociedade, mais abertos à inclusão de novas metodologias e técnicas de resolução de problemas.

Ao se retomar, então, o que foi dito previamente sobre os diversos modelos disponíveis ao Poder Público (os quais foram divididos em dois grandes grupos: modelos de gestão estatais e modelos de gestão não estatais), viu-se que:

1

Os órgãos públicos correspondem à alternativa tradicional adotada pela Administração Pública no Brasil para a gestão de serviços e empreendimentos de interesse público – aí incluídas as UC. Eles pressupõem a utilização da estrutura estatal, com recursos públicos, bens públicos e agentes do próprio Estado. Trata-se de um modelo menos flexível, centrado em unidades hierarquizadas e verticalizadas, suscetíveis a restrições orçamentárias e a maiores ingerências políticas. Em geral, é uma opção útil em cenários nos quais é adequado um comando centralizado e quando se está em jogo o exercício da autoridade estatal (Forças Armadas, Poder Judiciário, órgãos fiscalizadores etc.). No âmbito dos órgãos públicos, no Brasil, ainda cabe pensar a adoção de técnicas gerenciais mais modernas, que visem à racionalização de tarefas e à economia de recursos, com foco na cobrança de resultados.

2

As autarquias e fundações gozam de mais autonomia administrativa e se beneficiam da especialização da sua estrutura, concebida para funcionar em um dado setor ou serviço. Elas padecem, contudo, das limitações do regime jurídico de direito público, aproximando-se um pouco mais da dinâmica dos órgãos da Administração Direta, com as sujeições, condicionantes e pouca flexibilidade correspondentes. Em relação à gestão de UC, esse é o modelo até então utilizado pela União, estruturado sobre a figura do ICMBio, autarquia federal à frente da execução das ações da política nacional de UC federais. Pode-se enxergar, em tais organizações da Administração Indireta, uma vocação para o desempenho de tarefas que traduzam o exercício de poderes pela Administração Pública, como a polícia administrativa, a regulação e a fiscalização (é o caso emblemático das agências reguladoras). Também quanto às autarquias e às fundações no Brasil, deve ser melhor refletida a aplicação de um modelo gerencial voltado para a racionalização de tarefas e a economia de recursos, com cobrança de resultados dos agentes envolvidos.

3

As empresas públicas e as sociedades de economia mista gozam de ainda maior autonomia administrativa e financeira, e também se beneficiam da especialização. Elas estão sujeitas a um regime jurídico híbrido, que congrega regras do direito público e algumas flexibilizações referentes ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Sob a perspectiva da eficiência de gestão, ambas representam um avanço em face dos modelos anteriores (com possibilidade de adoção de regras próprias para a licitação – ainda não plenamente implementadas –, e política de recursos humanos diferenciada), não representando, contudo, uma ruptura rigorosa com o *modus operandi* de órgãos, autarquias e fundações públicas. Uma e outra se diferenciam, entre si, pela composição do seu capital: empresas públicas apresentam capital exclusivamente público, e sociedades de economia mista contam com a participação de capital privado – sendo essa última característica, aliás, um potencial condicionante de ordem prática para a utilização do modelo das sociedades de economia mista, sabendo-se que sócios não estatais somente ingressariam nesse tipo de organização para atividades economicamente rentáveis. Haja vista a atuação de algumas dessas empresas, no Brasil, ainda é possível enxergar espaço para o desenvolvimento de um modelo gerencial também focado na racionalização de tarefas, na economia de recursos e na cobrança de resultados.

4

As OS e as OSCIP, organizações do terceiro setor, constituem uma forma de “qualificação” atribuída a entidades privadas sem fins lucrativos, engajadas em atividade de interesse público. Essas organizações gozam de autonomia administrativa e têm mais flexibilidade frente às estruturas anteriores. O regime jurídico a que se submetem é o de direito privado, mas em alguns casos elas ainda devem observar preceitos aplicáveis à Administração Pública – como os princípios administrativos (publicidade, impessoalidade etc.) e as regras análogas à da licitação, especialmente quando em jogo a execução de recursos públicos. Por meio da atividade de fomento, o Poder Público repassa recursos financeiros a tais entidades, valendo-se de instrumentos específicos formalizados com cada uma (contrato de gestão ou do termo de parceria, respectivamente). O modelo, porém, pressupõe a participação de organizações sem fins lucrativos – geralmente com menor potencial de investimento e reduzida capacidade de assumir atividades vultosas –, sendo esse um potencial obstáculo à sua utilização para a gestão integral de UC no Brasil. Além disso, o controle exercido sobre as atividades desempenhadas por essas figuras tem sido um ponto fortemente criticado no País, sendo válido repensar a engenharia contratual a que se vinculam, para garantir que os fins que justificam o apoio que elas recebem do Estado sejam efetivamente materializados. Esse é um tema que merece estudos mais aprofundados no Brasil.

5

Ainda dentro do universo das organizações não governamentais ou do terceiro setor, as denominadas entidades colaborativas são organizações instituídas por um conjunto de pessoas que compartilham interesses comuns, como a conservação de áreas destinadas ao uso pela sociedade (é o caso de alguns parques urbanos na experiência internacional, por exemplo). Tais organizações gozam de grande flexibilidade, não dependendo de auxílio público para existir e sendo regidas pelas regras do direito privado. Contudo, a sua atuação dentro de UC não é livre, estando condicionada à prévia anuência da autoridade competente pela gestão da Unidade e tendo de observar as regras de funcionamento e demais condicionantes fixadas, por exemplo, no plano de manejo correspondente. De toda maneira, elas podem funcionar como uma forma complementar de gestão daquelas áreas, contribuindo para o levantamento de recursos provenientes de fontes distintas (como contribuições diretas de associados) a serem aplicados diretamente em demandas específicas da UC. Por se tratar, porém, de um instituto em evolução no Brasil, também se entende necessária a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema.

6

As concessões de uso foram inicialmente apontadas neste estudo como “não prestacionais” por envolverem, em regra, a mera fruição do domínio de um bem público por um particular. É possível, contudo, fixar-se em contrato um conjunto de deveres para o concessionário (algo como uma contrapartida pelo uso ou exploração do espaço concedido), que tanto pode resultar em pagamentos quanto no cumprimento de obrigações. Essas fórmulas têm sido utilizadas em UC no Brasil e no exterior, em que o particular explora economicamente áreas da Unidade, oferecendo serviços turísticos ou comerciais ao público consumidor e garantindo, em troca, tarefas como limpeza das respectivas áreas concedidas, tratamento adequado aos resíduos sólidos gerados, entre outros. Em alguns casos, pode-se prever uma espécie de autorização para a exploração de um serviço dentro da Unidade como um todo, sem vinculação específica a uma área ou espaço determinado – como serviços de visitas guiadas e traslados a visitantes. Em

uma e em outra hipótese, no entanto, é possível questionar a eficácia do modelo, tendo-se como parâmetro a gestão integral das UC. Via de regra, tais concessões ocorrem sobre áreas menores das Unidades, em prejuízo de uma abordagem que considere globalmente as frentes de atuação necessárias ao funcionamento da UC. Essas concessões também pressupõem que o espaço concedido seja economicamente atrativo a fim de se justificar a exploração pelo particular – embora muitas das áreas de uma Unidade não comportem qualquer tipo de exploração comercial (são “deficitárias”). Em que pesem essas limitações, porém, não se pode deixar de mencionar que essa forma de concessão traz como característica marcante a grande autonomia e a grande flexibilidade conferidas aos concessionários, os quais gozam de grande liberdade metodológica para executarem as atividades do seu interesse (como a operação de lojas e a prestação de serviços aos visitantes, por exemplo) e atenderem às obrigações estabelecidas pelo Poder Público (como a manutenção e a limpeza da área específica que ocupam).

7

As concessões integradas, por fim, referem-se neste estudo às concessões “prestacionais”, isto é, aquelas em que se transfere a um particular a prerrogativa de explorar um determinado empreendimento complexo, mediante a oferta de serviços para o próprio Poder Público ou para terceiros. São concessões desse tipo as concessões de serviços públicos (também denominadas concessões comuns), bem como as concessões patrocinadas e as concessões administrativas (essas duas caracterizando o que se entende no Brasil como parceria público-privada). Todas essas fórmulas, em última análise, envolvem a celebração de um contrato de gestão de um empreendimento entre o Poder Concedente e o concessionário, cuja remuneração será composta das tarifas provenientes dos usuários dos serviços e/ou de valores pagos pelo próprio Estado. No caso de uma UC, apesar de ela não se enquadrar no conceito de um serviço público propriamente dito (como a telefonia ou o fornecimento de água), é possível a sua concessão a um particular por meio da parceria público-privada na modalidade administrativa, incumbindo-se o concessionário não apenas da exploração dos serviços de cunho turístico ou comercial (quando e se possível), mas da conservação, manutenção e preservação integral da Unidade, conforme metas de desempenho definidas pelo Poder Público. Há também aqui uma maior flexibilidade metodológica para o gestor, que deve levantar os recursos necessários para os investimentos na Unidade. E como o pagamento ao concessionário pode ser realizado pelo próprio concedente, mediante a contraprestação pública, pouco importa a atratividade comercial das áreas objeto do contrato. O modelo de concessões das UC em território nacional, todavia, ainda é embrionário e precisa ser testado. Além disso, a estruturação dos contratos demanda um considerável consumo de tempo e de recursos, ao longo de toda a etapa de maturação do projeto que antecede a licitação. Para a consolidação dessa alternativa e para o melhor aproveitamento das vantagens que ela poderia trazer, é conveniente pensar, tanto no plano federal quanto no âmbito dos demais entes da Federação, a criação de uma política de concessões para as UC, com o destacamento de profissionais especialmente dedicados ao desenvolvimento do assunto e à análise crítica das situações que justificariam o uso dessa fórmula.

Lista de abreviaturas

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

BIDs – *Business Improvement Districts*

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

MMA – Ministério do Meio Ambiente

NPO – *Nonprofit Organization*

ONG – Organização Não Governamental

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSS – Organizações Sociais de Saúde

PMI – Procedimentos de Manifestação de Interesse

PPP – Parceria Público-Privada

SAAE – Serviços Autônomos de Água e Esgoto

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TCU – Tribunal de Contas da União

Referências

- 1 A conservação implica o uso racional de um recurso qualquer, ou seja, adotar-se um manejo de forma a obter rendimentos garantindo a autossustentação do meio ambiente explorado. Já a preservação apresenta um sentido mais restrito, significando a ação de apenas proteger um ecossistema ou recurso natural de dano ou degradação, ou seja, não utilizá-lo, mesmo que racionalmente e de modo planejado.
- 2 SNUC é a sigla para Sistema Nacional de Unidades de Conservação.
- 3 As exceções à perda do domínio do bem para o Poder Público dizem respeito aos monumentos naturais, ao refúgio de vidas silvestres, as áreas de proteção ambiental e áreas de relevante interesse ecológico (que podem ser constituídos sobre áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da respectiva unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais pelos proprietários) e às reservas particulares do patrimônio natural (que importam um gravame sobre a propriedade, destinado a conservar a diversidade biológica).
- 4 Vide o art. 2º, XVII, da Lei Federal nº 9.985/00.
- 5 Vide, por exemplo, o art. 37, *caput*, da Constituição, que prescreve: 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 (...)”.
- 6 Esses princípios são definidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que impõe a sua observância a todos os entes da Administração Pública, direta e indireta.
- 7 De acordo com a estrutura regimental do MMA, aprovada pelo Decreto Federal nº 2.972/99, “o Ministério do Meio Ambiente, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; II - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; III - proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; IV - políticas para a integração do meio ambiente e produção; V - políticas e programas integrados para a Amazônia Legal”.
- 8 Os custos de transação podem ser atribuídos, em grande parte, ao procedimento de contratação de bens e serviços dos órgãos públicos, que deve obedecer a um rigoroso rito – a licitação.
- 9 Faz-se referência, aqui, aos processos rígidos de recrutamento e contratação de pessoal e, ainda, à estabilidade de que gozam alguns dos funcionários dos órgãos públicos.

- 10 Ao longo deste documento, far-se-á referência a termos como “racionalização”, “otimização” e “eficiência”. Sem necessariamente se ater a definições técnicas, a ideia geral vinculada a essas expressões diz respeito à capacidade de se produzirem resultados com os recursos limitados empregados, levando-se em conta, ainda, o tempo demandado para agir, eventuais redundâncias procedimentais, apego exacerbado ao formalismo, inexistência ou existência limitada de incentivos à produção de resultados e à qualidade dos trabalhos executados. A obrigatoriedade de realização do processo licitatório para a contratação de serviços dos mais rotineiros aos mais complexos, e o baixo estímulo à eficiência da mão de obra recrutada, fruto da política de estabilização de funcionários, são elementos que contribuiriam, neste estudo, para a constatação da pouca otimização ou racionalidade do funcionamento das estruturas de gestão analisadas.
- 11 Vide o art. 4º, II, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- 12 Vide, nesse sentido, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 2135, em que o Supremo Tribunal Federal (STF), em caráter liminar, suspendeu a redação do *caput* do art. 39 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que flexibilizava a obrigatoriedade de adoção do regime estatutário nos quadros da Administração Direta, autárquica e fundacional.
- 13 Apesar da grande semelhança, empresas públicas e sociedades de economia mista também carregam diferenças entre si, que podem repercutir diretamente no tipo de atividade que elas viriam a realizar na prática. Uma empresa pública tem capital puramente público; e uma sociedade de economia mista, como o próprio nome revela, conta com a participação (ainda que não majoritária) de capital privado. É de se esperar, assim, que esse último tipo empresarial esteja afeito a tarefas potencialmente mais lucrativas, sem o que a participação privada dificilmente seria atraída. E também é de se esperar que atividades empresariais deficitárias estejam mais bem acomodadas nas empresas públicas, cujo(s) sócio(s) público(s), norteado(s) por uma visão distinta, tem melhores condições de atuar num cenário de baixa ou nenhuma lucratividade.
- 14 É a própria Constituição Federal quem prevê, em seu art. 173, II, que a lei deverá estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista, dispondo especialmente sobre a sua sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.
- 15 Essa é a interpretação que se costuma fazer sobre o parágrafo primeiro do art. 173 da Constituição Federal, que dispõe: “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”.

- 16 Alguns enxergam na opção do constituinte de 88 um “retrocesso” gerencial. Vide, nesse sentido, o documento elaborado pela Câmara da Reforma do Estado do Governo Federal na década de 90: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em especial o seu capítulo 3.3. A versão eletrônica desse documento pode ser encontrada em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=25&ler=t524>>.
- 17 Esses princípios estão listados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e impõem, dentre outras, a obrigatoriedade de somente se fazer o que estiver expressamente previsto na lei. É também desses princípios, como o da impessoalidade, que se extrai o fundamento para a realização do concurso público para o recrutamento de pessoal e a licitação para as compras e os contratos, sob o pretexto de se garantir neutralidade na ação da Administração Pública.
- 18 Vide art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988.
- 19 Vide art. 37, II, da Constituição Federal de 1988.
- 20 A emblemática regra do teto remuneratório, por exemplo, não se aplicaria às empresas públicas ou sociedades de economia mista tidas por “independentes”, isto é, que não necessitassem receber recursos da entidade estatal à qual estariam vinculadas para arcar com despesas de custeio e de remuneração de pessoal (vide, nesse sentido, o art. 37, § 9º, da Constituição Federal).
- 21 Embora a própria Constituição preveja a existência de um “estatuto” para as empresas estatais, no qual seriam definidas, dentre outras, regras próprias de licitação e contratação, a verdade é que esse estatuto nunca foi criado. Pairam, por consequência, dúvidas quanto às especificidades que poderiam ser adotadas para os procedimentos licitatórios nessas entidades. Atualmente, a Petrobras tem se valido de regulamento próprio de licitação (o Decreto Federal 2.745/98). A constitucionalidade da iniciativa, porém, tem sido questionada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.
- 22 A estabilidade, nos termos do art. 41 da Constituição Federal de 1988, seria atributo exclusivo dos servidores estatutários.
- 23 Admitindo-se essa construção para as empresas estatais, este estudo instigará, mais adiante, a reflexão sobre a possibilidade de utilização de um mesmo arranjo para as empresas privadas. É o que se verá no item 4.2.2. a seguir, que trata das concessões e das parcerias público-privadas.
- 24 As OS estão disciplinadas pela Lei Federal nº 9.637/98.
- 25 As OSCIP estão disciplinadas pela Lei Federal nº 9.790/99.
- 26 Tais requisitos variam entre as OS e as OSCIP (vide, nesse sentido, o art. 2º da Lei Federal nº 9.637/98 e o art. 4º da Lei Federal nº 9.790/99). Em todos os casos, exige-se a regular constituição da entidade nos órgãos de registros competentes, bem assim a disposição estatutária quanto ao seu fim não lucrativo.

- 27 Vide Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=25&ler=t524>>).
- 28 Vide art. 1º da Lei Federal nº 9.637/98.
- 29 Para uma lista completa das áreas em que as OSCIP poderiam atuar, vide art. 3º da Lei Federal nº 9.790/99.
- 30 A OSCIP Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM) é uma entidade científica filantrópica, declarada de utilidade pública estadual e federal e cadastrada no Conselho Nacional de Assistência Social. Criada em 1986, no Estado do Piauí, a FUMDHAM atua formalmente ligada a instituições dos governos federal, estadual e municipal. No plano federal, a Fundação assinou contrato de parceria com o ICMBio, para a aplicação do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Capivara. Mais informações estão disponíveis em <<http://www.fumdam.org.br/fundacao.html>>.
- 31 A Associação dos Amigos do Parque Nacional da Tijuca também é uma OSCIP criada para atuar no âmbito de UC, mais precisamente, com a finalidade de assegurar a adequada preservação do Parque Nacional da Tijuca. Para mais informações, acessar: <<http://www.parquedatijuca.com.br/amigosdoparque.php>>. Existe uma infinidade de outras OSCIP criadas no Brasil, atuando em diversas áreas, como saúde, educação, preservação do patrimônio artístico etc.
- 32 O instrumento por meio do qual as OS recebem auxílio do Poder Público denomina-se “contrato de gestão”. O instrumento por meio do qual as OSCIP recebem tais auxílios denomina-se “termo de parceria”.
- 33 Vide art. 3º da Lei Federal nº 9.637/98.
- 34 Uma interessante avaliação do modelo paulista foi realizada em 2004 pelo sanitarista Walter Cintra Ferreira Júnior, que apontou aspectos positivos decorrentes da adoção do modelo das organizações sociais de saúde – as OSS (vide FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra. Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas por meio das organizações sociais de saúde. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 37, p. 243-64, mar./abr. 2003).
- 35 A lista de OSCIP cadastradas pelo Ministério da Justiça pode ser acessada no link: <<http://portal.mj.gov.br/SistemaOscip/resultadoconsulta.asp>>.
- 36 Vide art. 21 do referido decreto. Vale ressaltar que a gestão de uma UC pode ocorrer tanto por meio de uma OSCIP, quanto por meio de uma OS, já que as leis que as disciplinam preveem, dentre as áreas em que elas podem atuar, a conservação do meio ambiente.
- 37 Nesse sentido, conferir o Acórdão 601/2007, TCU, 1ª Câmara, cuja ementa traz as seguintes orientações: “1 - As organizações sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do poder público. 2 - As organizações sociais estão obrigadas a utilizar o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais transferidos voluntariamente”.

- 38 A recente Lei Federal nº 12.846/13, também chamada de “Lei Anticorrupção”, reforçou a preocupação com a lisura e a ética das relações travadas entre as pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras – aí incluídas as ONGs em geral – e a Administração Pública. De acordo com a nova legislação, pelos atos praticados contra o patrimônio público e contra os princípios administrativos, as sociedades, associações, fundações, dentre outros, podem sofrer multas administrativas que podem alcançar até 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício.
- 39 Vide Acórdão nº 3239/2013, TCU, Plenário. De acordo com a Corte de Contas: “Não é necessário concurso público para organizações sociais selecionarem empregados que irão atuar nos serviços objeto de contrato de gestão; entretanto, durante o tempo em que mantiverem contrato de gestão com o Poder Público Federal, devem realizar processos seletivos com observância aos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade e moralidade”.
- 40 Com efeito, mesmo a exigência quanto à adoção de normas “análogas” à licitação implica mais flexibilidade para as OS e OSCIP, que poderão adequar as normas que instituírem em seus regulamentos às suas necessidades específicas. Chama-se a atenção, nesse caso, para o fato de que não é preciso replicar as regras da Lei nº 8.666/93 *ipsis litteris*, mas observar procedimentos que primem pela transparência, economicidade, isonomia e impessoalidade, por exemplo.
- 41 Um dos primeiros documentos oficiais destinados a elucidar o funcionamento e a criação das OS pode ser encontrado em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno02.PDF>.
- 42 Citem-se, a título ilustrativo, os *Business Improvement Districts* (ou BIDs), em que “proprietários e empresários em uma determinada área geográfica optam por realizar uma contribuição coletiva compulsória para a manutenção, desenvolvimento e promoção do seu distrito comercial” (MURRAY, Michael F. *Private management of public spaces: nonprofit organizations and public parks*. Harvard Environmental Law Review. vol. 34. 2008).
- 43 Existem diversificadas razões pelas quais um doador, pessoa física ou jurídica, poderia se sentir motivado a contribuir por meio de doações. Pode se tratar de alguém que seja diretamente beneficiado pelo trabalho executado, por exemplo, um morador ou frequentador do espaço público preservado; ou, por outro lado, de uma empresa que, por razões reputacionais ou por estratégia de marketing, gostaria de ver sua marca atrelada às atividades desempenhadas, muito embora, no nível federal e em muitos estados, a questão da vinculação da imagem do parque à marca da empresa não esteja ainda regulamentada.
- 44 Perceba que, em última análise, a celebração de um convênio dessa natureza se assemelharia ao conteúdo de um termo de parceria formalizado com as OSCIP, por exemplo, com a diferença de que nesse há previsão expressa de repasse de recursos públicos para a entidade privada conveniada.

- 45 Vide, por exemplo, os arts. 20 e 26 da Constituição Federal.
- 46 SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho de Arruda. Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seus bens para fins de utilidade pública. Hipótese em que a outorga independe de licitação, por ser esta inexigível. *Boletim de licitações e contratos*. vol. 10, nº 12, p. 593 a 602, dez. 1997, p. 594.
- 47 Seriam lojas de souvenirs, lanchonetes, mirantes, estacionamento etc.
- 48 Para mais informações, vide: GILROY, Leonard et al. *Parks 2.0: Operating State Parks Through Public-Private Partnerships*. Conservation Leadership Council & Reason Foundation: 2013.
- 49 Essas comporiam o que se denomina receitas acessórias – ou provenientes de projetos acessórios nas concessões. Ao invés de serem utilizadas para reduzir os valores das tarifas dos usuários dos serviços públicos nas concessões comuns, nas concessões administrativas elas refletiriam sobre os valores pagos pelo Poder Público a título de contraprestação pública ao parceiro privado. Essas receitas, no caso de uma UC, podem advir da cobrança de ingressos, traslados, hospedagem, venda de alimentos, bebidas e souvenirs, dentre outras.
- 50 De acordo com a Lei Federal nº 11.079/04, o prazo de uma PPP pode ser de, no máximo, 35 anos e, no mínimo, de cinco.
- 51 De acordo com a sistemática do PMI, costuma-se prever que o ressarcimento dos custos eventualmente incorridos pelo(s) proponente(s) participante(s) poderá acontecer apenas se a licitação do projeto ocorrer e, ainda assim, pelo respectivo vencedor da licitação.
- 52 A Lei Federal nº 11.079/04, em seu art. 5º, inciso I, prevê a duração máxima de um contrato de PPP por até 35 anos.
- 53 A hipótese de retomada da concessão por inadimplência do concessionário é denominada caducidade.
- 54 Informações detalhadas dessa iniciativa podem ser encontradas no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-em-elaboracao/rota-lund-1>>
- 55 Informação atualizada em setembro de 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Decreto Federal 2.745, de 24 de agosto de 1998. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Decreto Federal nº 2.972, de 26 de fevereiro de 1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Gratificadas – FG do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 30, *caput* e § 1º, da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, 1995. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=25&ler=t524>.

FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra. *Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas por meio das organizações sociais de saúde*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 37, p. 243-64, mar./abr. 2003

GILROY, Leonard et al. *Parks 2.0: Operating State Parks Through Public-Private Partnerships*. Conservation Leadership Council & Reason Foundation: 2013.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.565, de 3 de julho de 2007. Institui o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão. Disponível em: <<http://almg.gov.br>>.

MURRAY, Michael F. *Private management of public spaces: nonprofit organizations and public parks*. Harvard Environmental Law Review. vol. 34. 2008

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Decreto nº 51.397, de 8 de abril de 2010. Institui procedimentos para registro, avaliação, seleção e aprovação de projetos básicos, projetos executivos, estudos de viabilidade de empreendimentos, investigações, levantamentos e demais elementos previstos no artigo 21 da

Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, relacionados a projetos de parceria público-privada, concessão comum de obras e de serviços públicos e permissão de serviços públicos. Disponível em <<http://www3.prefeitura.sp.gov.br>>.

SUNDFELD, Carlos Ari; **CÂMARA**, Jacintho de Arruda. Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seus bens para fins de utilidade pública. Hipótese em que a outorga independe de licitação, por ser esta inexigível. Boletim de licitações e contratos. vol. 10, nº 12, p. 593 a 602, dez. 1997.



Rua Viradouro, 63 - 122
Itaim Bibi - São Paulo - SP
CEP: 04538-110