

**UNIVERSIDADE SANTA CECÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE
ECOSSISTEMAS COSTEIROS E MARINHOS
MESTRADO EM ECOLOGIA**

SINVAL BRAZ DE MORAES

**ASPECTOS JURÍDICOS DA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO BEM
PÚBLICO AMBIENTAL POR POPULAÇÃO TRADICIONAL**

**SANTOS-SP
2015**

SINVAL BRAZ DE MORAES

**ASPECTOS JURÍDICOS DA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO BEM
PÚBLICO AMBIENTAL POR POPULAÇÃO TRADICIONAL**

Dissertação apresentada à
Universidade Santa Cecília como parte
dos requisitos para obtenção de título
de mestre no Programa de Pós-
Graduação em Ecossistema Costeiros
e Marinheiros sob orientação da Profa.
Dra. Juliana Plácio Guimarães.

**SANTOS-SP
2015**

Autorizo a reprodução parcial ou total deste trabalho, por qualquer que seja o processo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

MORAES, Sinval Braz de.

Aspectos jurídicos da exploração econômica do bem público ambiental por população tradicional. Sinval Braz de Moraes. 2015. p. 52

Orientadora: Professora Dra. Juliana Plácido Guimarães

Dissertação – Universidade Santa Cecília, Programa de Pós-Graduação em Ecossistemas Costeiros e Marinheiros, Santos, SP, 2015.

1. Organizações Sociais Civas de Interesse Público. 2. População Residente. 3. Plano de Manejo. 4. Unidade de Conservação Integral. I. Guimarães, Juliana Plácido. II.
2. Aspectos jurídicos da exploração econômica do bem público ambiental por população tradicional.

Elaborada pelo SIBi – Sistema Integrado de Bibliotecas - Unisanta

Dedico este trabalho à Roberta Regina por tê-lo tornado possível, à minha Professora orientadora pela paciência e vontade em ajudar-me à concluí-lo e aos meus familiares por compreenderem a distância que nos separou por todo este tempo.

AGRADECIMENTO

Agradeço à Universidade Santa Cecília, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança e ética aqui presentes.

A minha orientadora Profa. Dra. Juliana Plácido Guimarães, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos.

Às secretárias de Pós-Graduação Sandra e Imaculada, pelo carinho e incentivo dispensado durante todo o tempo que estivemos juntos.

Por fim, a todos aqueles que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

A população tradicional está sendo expulsa das áreas que passaram a contar com proteção integral, especialmente o Parque Estadual da Serra do Mar, objeto deste estudo, por caracterizar-se um bem público ambiental, sem contudo, serem compensados, quer seja pela realocação ou pela indenização. Tais populações permanecem à mercê da instabilidade jurídica do poder público, ao não poderem contar com uma previsão legal específica que as proteja, possibilitando explorarem o bem público ambiental a fim de subsistirem por meio da utilização dos recursos naturais. A entrada em vigência do marco regulatório do terceiro setor trouxe a tona a relevância acadêmica do tema, em face da necessidade da retomada social de tamanha importância para as comunidades que formam as populações tradicionais. A pesquisa se deu por meio de pesquisa exploratória com delineamento técnico de pesquisa bibliográfica, a fim de atingir como objetivo deste trabalho demonstrando a possibilidade da exploração comercial do bem público ambiental por meio de Organizações Sociais Civis de Interesse Público (OSCIP), por intermédio de parcerias formadas por instrumentos de Colaboração ou Fomento. Para tanto abordou-se os aspectos jurídicos do meio ambiente em relação às populações tradicionais, a natureza jurídica do Plano de Manejo e sua importância, além das diversas modalidades de terceirizações das atividades do poder público por meio de parcerias. Finalizou-se com a análise do acolhimento do Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar da possibilidade da exploração comercial do bem público pela população tradicional, bem como, do reconhecimento por aquele instrumento de integração ambiental, da existência e reconhecimento da população. De tal sorte que se apresenta ao final a necessidade da população residente nestas comunidades de se adequem às condições exigidas pela legislação de forma criativa, enquanto o estado não se posiciona de forma definitiva.

Palavras-chave: Organizações Sociais Civis de Interesse Público. População Residente. Plano de Manejo. Unidade de Conservação Integral.

ABSTRACT

The traditional population is being expelled from areas that now have full protection, especially the State Park of Serra do Mar, object of this study, characterized by an environmental public good, without, however, be offset, either by relocation or by compensation. Such populations remain at the mercy of legal instability of the government, to not being able to rely on a specific legal provision that protects them, allowing explore the environmental public good to make ends meet through the use of natural resources. The entry into force of the regulatory framework of the third sector brought up the academic relevance of the topic, in view of the need for social recovery of such importance to the communities that form the traditional populations. The research was done through exploratory research with technical design of literature in order to achieve the objective of this study demonstrate the possibility of commercial exploitation of environmental public good through Civil Social Organizations of Public Interest (OSCIP), through partnerships formed by Fostering Collaboration or instruments. For both addressed to the legal aspects of the environment compared to traditional populations, the legal nature of the Management Plan and its importance, in addition to various forms of outsourcing of government activities through partnerships. Finished with the analysis of the host of the Plan of Management of the State Park Serra do Mar possibility of commercial exploitation of public property by traditional population, as well as the recognition that environmental integration tool, the existence and recognition of the population. In such a way that presents itself to end the need of the population living in these communities suited to the conditions required by creatively law, while the state takes no position permanently.

Keywords: Civil Social Organizations of Public Interest. Resident Population. Management Plan. Integral Conservation Unit.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Mapa de Zoneamento do Parque Estadual Serra do Mar 41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CONAM – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DRPE – Divisão de Reservas e Parques Estaduais

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IUNC – *International Union for Conservation of Nature* – Suíça

MEC – Ministério da Educação

OS – Organização Social

OSCIP – Organização Social Civil de Interesse Público

PESM – Parque Estadual da Serra do Mar

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	14
2.1 Eixo Jurídico da Tutela Ambiental.....	14
2.2 Definição Legal de Meio Ambiente.....	17
2.3 A Política Nacional de Meio Ambiente.....	18
2.4 Unidades de Conservação.....	20
2.5 Unidade de Uso Sustentável e Unidade de Proteção Integral.....	22
2.6 Populações tradicionais.....	23
2.7 O Bem Público Ambiental e sua Exploração.....	26
2.8 Modalidades de exploração do bem público.....	31
2.9 Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar.....	34
2.10 As OSCIP como operadoras da exploração comercial em UC.....	38
3 MATERIAL E MÉTODOS.....	40
3.1 Caracterização da área de estudo	40
3.2 Coleta de dados.....	41
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	42
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo se dá acerca dos aspectos jurídicos para a exploração econômica de bem público ambiental, o Parque Estadual da Serra do Mar, pela comunidade tradicional a partir da análise da legislação e do Plano de Manejo.

As atividades econômicas não podem ser abstraídas do ecossistema, posto que dele dependem para obter recursos. Diferentemente do que se imagina, não geram apenas desordem, mas se equilibradas se complementam, tornando assim, uma importante fonte de inspiração para pesquisas científicas que visam o desenvolvimento de possibilidades e caminhos em busca deste equilíbrio.

O Parque Estadual da Serra do Mar é uma Unidade de Conservação Integral, portanto, um bem público ambiental, um bem de todos, ou seja, é uma área protegida da exploração econômica, permitido, assim, somente o uso indireto dos seus recursos naturais, como a recreação, a pesquisa e o turismo ecológico.

A população tradicional tem uma condição especial dentro desta proteção, visto que a mesma necessita sobreviver, retirando naturalmente o sustento da própria comunidade, de forma indireta, por meio de atividades ligadas a recreação e ao turismo (hospedagem e alimentação). Estas atividades são exercidas a título precário, de tal forma que, a qualquer momento, podem ser proibidas.

Ao tornar a Floresta em Parque Estadual, o poder público tinha por dever compensar ou realocar tais populações no momento de sua criação de forma prioritária, o que não ocorreu de forma satisfatória, além de ser um posicionamento questionado por alguns estudiosos, ao defenderem os direitos constitucionais de sua proteção jurídica à dignidade, uma vez que compõem o próprio ecossistema e não é danoso ao equilíbrio ecológico o manejo que realizam.

Por outro lado, a exploração de um bem público ambiental é permitida ao particular por meio de parcerias de Organizações civis com o poder público, obtidas por meio de licitações.

Assim, surge o seguinte questionamento: é possível a exploração (uso indireto dos recursos naturais) de atividades econômicas, nas áreas de Conservação Integral – Parques, pela população tradicional, uma vez que tem como característica a impossibilidade da permanência da população tradicional, mesmo que nativa, em suas áreas, em face de ser inconciliável a convivência sustentável entre a população humana e o meio ambiente protegido, conforme disciplinado pela Lei do SNUC.

Inobstante a polêmica da possibilidade da permanência da população tradicional na Unidade de conservação, este estudo pretende demonstrar que esta permanência é uma realidade, diante da necessidade de sua sustentabilidade e é pautada na possibilidade de exploração econômica dos recursos naturais de forma indireta, com respeito ao equilíbrio.

Como objetivo geral a presente pesquisa procura demonstrar que as práticas econômicas dentro do Parque da Serra do Mar, apesar de serem proibidas, são uma realidade economicamente ecológica, carecendo apenas terem estruturadas sua exploração por meio das parcerias com Organizações Sociais Civis de Interesse Público (OSCIP).

A presente pesquisa buscou atingir o objetivo geral, conceituando as Unidades de Conservação; definindo quem é a população tradicional diante da lei; demonstrando que as práticas de atividades econômicas dentro de um Parque não são legalmente possíveis, mas toleradas se realizadas dentro de uma visão economicamente ecológica e necessária ao sustento das comunidades locais; e, portanto, possível sua prática pela população tradicional do Parque; e, por fim, a possibilidade de se dar preferência a estas populações nas atividades.

Como área de estudo foi escolhido o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), criado em 30 de agosto de 1977, por meio do Decreto Estadual nº 10.251, abrangendo 315.390 hectares, distribuídos por 23 municípios do Estado de São Paulo e gerenciado pela Fundação Florestal por meio de nove núcleos administrativos, sendo eles: Cunha, Santa Virgínia e Curucutu, no planalto; Picinguaba, Caraguatatuba, São Sebastião, Cubatão e Pedro de Toledo, no litoral (SÃO PAULO, 2015).

A pesquisa teve como base a busca de informações pelo método exploratório, por meio de procedimento técnicos de pesquisa bibliográficas e documental, a partir da leitura de livros e dados obtidos de artigos científicos e periódicos, que possam atender ao objetivo proposto, inicialmente na base de dados da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, banco de teses e dissertações da USP, Periódicos da CAPES/MEC e Teses de Doutorado disponíveis nos repertórios universitários via *internet*, utilizando as palavras-chave: “Parque Estadual”, “Bem Público Ambiental”, “Exploração do Bem Público Ambiental”, “Terceirização do Bem Público”, “Legislação Ambiental” e “Licitações”. Nesta busca identificou-se os trabalhos que direta ou indiretamente se relacionam ao tema da pesquisa. A partir de uma avaliação inicial destes trabalhos foram selecionados aqueles que mais pertinentes para serem analisados.

A coleta de dados por meio de pesquisa documental se deu mediante análise do Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, a fim de investigar as seguintes variáveis: se o Plano de Manejo reconhece os moradores locais como população tradicional; se o Plano de Manejo, de alguma forma contemplou esta população, permitindo sua forma de sobrevivência.

Por fim, a realidade econômica fática em área de proteção foi demonstrada pela utilização de pesquisa descritiva realizada por meio de artigo científico publicado pelo autor deste estudo junto à Vila Barra do Una.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Eixo Jurídico da Tutela Ambiental

Este capítulo apresenta um breve estudo dos aspectos jurídicos da tutela ambiental adotada pelo Brasil, partindo da ideia de garantia do equilíbrio da vida em consonância ao princípio da dignidade da pessoa humana, ambos insculpidos na Constituição Brasileira de 1988. Com a recepção da Declaração de Estocolmo por meio da Lei 6.938/81 o Brasil adotou Políticas de Tutela Ambiental e conceituou juridicamente o que seria o Meio Ambiente, esta política foi consolidada em 2000, com a promulgação da Lei 9.985, que traçou a Política Nacional de Meio Ambiente criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC, estabelecendo regras para a implantação de Unidades de Conservação, sendo a Unidade de Proteção Integral “Parque da Serra do Mar” o foco desta pesquisa.

A fim de tratar da proteção das Unidades de Conservação, a Lei 9.985/2000 trouxe a figura do Plano de Manejo, como instrumento fundamental para sua implantação. Ressalta-se que, a implantação dos Planos de Manejo encontrou o conflito com a população tradicional, no tocante a sua sobrevivência, uma vez que, deveriam ser realocadas pelo Poder Público, já que a lei restringe sua permanência na área de Proteção Integral. Apesar do conflito, pode-se perceber que o Plano de Manejo do Parque da Serra do Mar, acolheu sua permanência, além de prever a possibilidade de assegurar a continuidade do seu modo de vida.

Ao receber a Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo, realizada em junho de 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, o Brasil, por meio da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabeleceu, dentro das Políticas de Tutela Ambiental, o conceito de Meio Ambiente, senão vejamos *in verbis*:

Art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...] (BRASIL, 2013).

De acordo com Granziera (2009), tal conceito trata do equilíbrio entre as condições, leis, influências e interações, como forma de garantir o equilíbrio da vida, formada pela comunidade e pelo biótipo.

Segundo a autora, cabe incluir neste conceito, o objetivo da lei, inserido no artigo 2º da Lei 6.938/1981, desenvolvimento socioeconômico, por se tratar do entendimento das questões sociais que envolvem as populações e os empreendimentos, especialmente no tocante à proteção e gestão do ecossistemas estabelecidos no meio ambiente urbano.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada no Brasil em 2012, segundo Fiorillo (2013), representada por 193 países, trouxe a certeza de que a erradicação da pobreza é o maior desafio enfrentado atualmente, como pressuposto básico para o desenvolvimento sustentável.

Destarte, ficou evidente para todos que a preocupação fundamental dos países que estiveram no Brasil, no que se refere à implementação do Direito Ambiental no século XXI, ficou formalmente explicitada, indicando direção segura, a exemplo da visão brasileira fixada desde nossa Carta de 1988: o objetivo da tutela ambiental em todo o mundo está condicionada a **estabelecer a interpretação das normas ambientais vinculadas à erradicação da pobreza** e da marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais existentes com o uso racional **e equilibrado dos bens ambientais** tutelados pelo direito ambiental de cada Nação **dentro de um novo “conceito” de “economia verde”**, a saber, uma economia no contexto do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza como uma das ferramentas importantes disponíveis para garantir o desenvolvimento dos povos em proveito da dignidade da pessoa humana (grifos do autor) (FIORILLO, 2013).

Como se pode perceber, a tendência mundial é no sentido de buscar a dignidade da pessoa humana, por meio de um desenvolvimento, sem contudo, perder de vista o equilíbrio dos bens ambientais. Neste sentido, dispõe o Princípio n.º 1 da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), *in verbis*:

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza (FIORILLO, 2013).

Surge então a necessidade de se preocupar com o meio ambiente, mas ressalta-se na mesma conferência, Rio+20, a necessidade de se manter

uma política de economia verde em um contexto de desenvolvimento sustentável, melhorando e resguardando o bem estar das comunidades locais e tradicionais:

Melhorar o bem-estar dos povos indígenas e comunidades, locais e tradicionais, e das minorias étnicas, reconhecendo e apoiando a sua identidade, cultura e seus interesses; e evitar pôr em perigo a sua herança cultural, suas práticas e conhecimentos tradicionais, preservando e respeitando as abordagens não comerciais que contribuem para a erradicação da pobreza (FIORILLO, 2013).

Partindo dessa premissa, é viável deduzirmos, que de forma equilibrada é possível às atividades econômicas por populações tradicionais, nas áreas ainda que protegidas, pela necessidade de sobrevivência, onde se tira o sustento da comunidade e por consequência não correrá o risco de uma situação de pobreza. Desde que, ocorra de forma indireta e sejam exercidas sem quaisquer resquícios de título precário, tornando acessível o desenvolvimento sustentável a luz do que dispõe a Magna Carta.

Como afirma Sarlet (2005), deve-se levar em consideração a existência tanto em uma dimensão social quanto em uma dimensão ecológica, sendo que tal resultado, somente será obtido por um projeto que contemple ambas as dimensões normativas, pois se revela constitucionalmente adequado.

Os valores ambientais, segundo Fiorillo (2013), foram tutelados pela Constituição Federal Brasileira, num verdadeiro avanço na forma de pensar o desenvolvimento tecnológico, marcante no século XXI, reconhecendo-o como um bem com características próprias, desvinculado da propriedade ou da posse, chamando-o de direitos difusos, por meio do artigo 225, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Ainda neste anseio, cabe destoar que a Constituição de 1988 trouxe uma mudança significativa, acerca da natureza jurídica dos bens ambientais que são essenciais a qualidade de vida, criando o terceiro gênero de um bem, que se distingue dos bens públicos e privados para formação de um

bem difuso que é insuscetível de apropriação, trazendo apenas a possibilidade da União de gerenciá-los (FIORILLO, 2013).

A partir do texto constitucional, a Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 (CDC), trouxe em seu artigo 81 o conceito de direitos difusos, como sendo aquele “transindividual, tendo um objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato” (FIORILLO, 2013).

Conforme afirma o autor, são aqueles que transcendem o limite de direitos e obrigações individuais, que não se podem cindi-los, ou seja, que pertence a todos, mas ninguém o possui, que não se pode precisar quem é afetado por ele.

O direito brasileiro adotou uma visão antropocêntrica, na qual o direito ao meio ambiente é voltado para a satisfação das necessidades humanas, aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, recepcionado integralmente pela Política Nacional do Meio Ambiente, ao tutelar não só o homem, mas todos que possuem vida, como também aqueles bens essenciais a ela. Assim, a vida que não for humana só poderá ser tutelada se sua existência implicar na garantia da sadia qualidade de vida do homem (FIORILLO, 2013).

Neste sentido, ao que concerne o direito ao meio ambiente, se tratar de um bem consagrado constitucionalmente a todos, de forma equilibrada e essencial a qualidade de vida sadia, imputando a coletividade e o Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações (DINIZ, 2011).

2.2 A Definição Legal de Meio Ambiente

A definição legal de meio ambiente definida pela Lei n. 6.938/1981, que foi claramente recepcionada pela Constituição de 1988, refere-se ao conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abrigar e rege a vida em todas as suas formas, em face da tutela do ambiente artificial, cultural e do trabalho, além do natural.

Logo, a definição é extremamente ampla e irá atingir “tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege, nesse entendimento, estão abrangidos as comunidades, os ecossistemas e a biosfera” (MACHADO, 2011).

Observa-se ainda, que a definição de meio ambiente é extensa, de modo, que o legislador optou por apresentar um conceito juridicamente indeterminado, criando-se assim uma margem para o intérprete (FIORILLO, 2013).

Contudo, este conceito deve ser: “abrangente de toda a natureza, como os bens culturais correlatos, compreendendo o solo, a água, o ar, a flora, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico”. Assim, o meio ambiente seria a interação de todos esses elementos, os quais formam um conjunto que propicia o desenvolvimento equilibrado de todas as formas de vida (SILVA, 2004).

2.3 A Política Nacional de Meio Ambiente

A primeira incidência do Sistema Nacional de Unidades de Conservação surgiu por volta dos anos 60, por intermédio de instituições governamentais, sociedades civis e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), resultando no Decreto-Lei nº 289 de 28/02/1967, idealizando um plano que visava a conservação da natureza no Brasil. Em outra oportunidade na década de 80, o IBDF, elaborou uma segunda proposta já com a nomenclatura de Unidades de Conservação e buscou mais do que definir os critérios técnico-científicos para implementação das unidades de conservação, mas acrescentou a este novas categorias de manejo, o que serviu de embrião para o que mais tarde seria o SNUC (MEDEIROS, 2006).

Apenas após 12 anos do advento da Carta Magna brasileira e com o objetivo de regulamentar o artigo 225 §1º, incisos I, II, III e VI, foi criada a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que estabeleceu as condições para a gestão e criou as regras para a implantação das Unidades de Conservação, “mediante a edição de tal lei, o legislador buscou harmonizar as diferentes unidades de conservação existentes no ordenamento jurídico federal” (ANTUNES, 2011).

O legislador ao estabelecer um sistema nacional, buscou integrar todos os entes da Federação, os quais devem seguir a forma estabelecida pela Legislação Federal e assim manter um padrão de uma hierarquia organizacional entre os diferentes entes federativos (ANTUNES, 2011).

A Lei do SNUC, buscou primordialmente a conservação de certos valores ambientais e ecológicos nas áreas do Poder Público, sustentando ainda que para uma “configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve haver: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objeto conservacionista; e o regime especial de proteção da administração” (ANTUNES, 2011 apud MILARÉ, 2005).

Um fator importante, é que a Lei do SNUC é na verdade um Sistema Federal de Unidades Conservação, pois é uma lei federal e não nacional. Dessa forma, destina-se a “organização do regime jurídico dos bens públicos federais afetados à defesa do meio ambiente com medidas conservacionistas” (ANTUNES, 2011).

Os objetivos do SNUC estão delineados no artigo 4º da Lei 9.985/2000, entre os mais importantes estão: a) contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; b) proteger as espécies ameaçadas de extinção; c) promover o desenvolvimento sustentável; d) recuperar e restaurar ecossistemas degradados; e) proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; e f) **proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente** (grifo nosso) (BRASIL, 2000).

Além dos objetivos mencionados, o artigo 5º impõe como principais diretrizes: a) assegurar os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação; b) **incentivar as populações locais e as organizações privadas a estabelecer e administrar as unidades de conservação dentro do sistema nacional**; c) **considerar as condições e necessidades de populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais**; e d)

garantir meios de subsistência alternativos às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior da unidade de conservação (grifo nosso) (BRASIL, 2000).

Como se pode perceber, a legislação traz consigo mecanismos que possibilitam a conservação e permanência de uma vida digna em prol de um meio ambiente que idealiza os direitos fundamentais. Todavia, ainda assegura mecanismos que ensejam a permanência das populações tradicionais nas áreas que contemplam as unidades de conservação e mantém o incentivo dessas comunidades para administração e conservação desse sistema.

Ademais, conforme dispõe o artigo 6º para atender satisfatoriamente os objetivos do SNUC, este será gerido pelos seguintes órgãos: a) Órgão consultivo e deliberativo; b) Órgão central; e c) Órgão executor (BRASIL, 2000).

O primeiro é formado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAM, que precisa acompanhar a implementação do sistema; o segundo é composto pelo Ministério do Meio Ambiente, busca coordenar o sistema; e o terceiro é instituído pelo Instituto Chico Mendes, Ibama e órgãos estaduais e municipais que visam, em um caráter supletivo, implementar o sistema e administrar as unidades de conservação no âmbito federal, estadual e municipal.

2.4 Unidades de Conservação

Com base na supremacia do interesse público sobre o particular, a Unidade de Conservação é conceituada na Lei 9.985/2000 como, *in verbis*:

Art. 2º [...]

I – unidade de conservação: 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 (BRASIL, 2000).

A conservação da biodiversidade implica diversas ações relacionadas, a qual a implantação das unidades de conservação é um dos

escopos mais expressivos (BRITO, 2000). Nesse sentido, pode-se afirmar como unidades de conservação:

[...] “uma espécie de terra ou mar consagrada à proteção e manutenção da diversidade biológica, assim como dos recursos culturais associados, e manejada através de meios jurídicos e outros eficazes” (BRITO, 2000).

Não obstante, o conceito de unidades de conservação insere-se em áreas protegidas, levando em apreço que estas áreas são “definidas geograficamente, destinada ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (MACHADO, 2011).

Dessa forma, as unidades de conservação, são delineadas por intermédio do Poder Público, as quais tem por objetivo a conservação da fauna e flora, podendo ser públicas e privadas.

A obrigação do Poder Público para criação das unidades de conservação deriva do *caput* do artigo 225 da Constitucional, com o objetivo de reconduzir de maneira factual ao direito fundamental ao meio ambiente e uma qualidade de vida digna.

Destarte, para que seja possível a implementação das unidades de conservação a Magna Carta estabeleceu um complexo que visa a proteção dos direitos individuais, dos direitos ao meio ambiente e concomitantemente ao direito de propriedade privada.

Os preceitos constitucionais relativos ao meio ambiente e a propriedade, envolvem à dignidade da pessoa humana, a necessidade de se promover um desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, bem estar coletivo e a utilização da propriedade no exercício de sua função social (ANTUNES, 2011).

Assim, a Administração Pública deve incorporar os princípios da eficiência, impessoalidade e legalidade, afim de “causar menos prejuízo ao particular, gastar menos recursos públicos e fazê-los no menor tempo”. Ressalta-se ainda, a necessidade de se incorporar o princípio da solidariedade, a fim de assegurar a todos a probabilidade de cooperar para o bem comum (ANTUNES, 2011).

Contudo, o Poder Público ao projetar as unidades de conservação, deve juntamente ponderar os direitos individuais e coletivos, sobretudo de

forma equilibrada, sensata, avaliando a medida certa para que o ônus incida predominantemente sobre o indivíduo, e assim favoreça primordialmente a coletividade.

2.5 Unidade de Uso Sustentável e Unidade de Proteção Integral

A Unidade de Uso Sustentável, permite a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais. Dessa forma, busca harmonizar “a exploração do meio ambiente à garantia da perenidade dos recursos e dos processos ecológicos mantendo os atributos ecológicos, de forma economicamente viável” (MILARÉ, 2007).

A Unidade de Proteção Integral, dentro da qual se encontram inseridos os Parques, têm como principal objetivo a preservação da natureza, de onde somente se admite o uso indireto dos recursos naturais, mais precisamente aqueles que não envolvam o consumo, a coleta e o dano, tais como o turismo ecológico, a pesquisa científica, a educação e interpretação ambiental (ASSOCIAÇÃO ECO, 2014).

Logo, tem por objetivo precípua “preservar a natureza, livrando-a, quando possível, da interferência humana” (MILARÉ, 2007).

A União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) definiu Parque Nacional como uma área natural extensa de terra ou mar de grande relevância para a conservação da natureza e da biodiversidade, tendo como base a preservação dos ecossistemas (ASSOCIAÇÃO ECO, 2014).

Como elencado acima, os parques nacionais, estaduais ou municipais são um importante fragmento das unidades de conservação. “Sua finalidade é múltipla, servindo tanto ao estudo científico quanto ao lazer” (ANTUNES, 2011).

Destaca, Milaré (2007), que o manejo desta categoria deve ter quatro objetivos vitais: a preservação de ecossistemas naturais, pesquisa científica, educação, recreação e turismo.

No mesmo sentido relata, Silva (2004), acerca do manejo dos Parques Nacionais e do uso especial do povo:

O regulamento dos Parques Nacionais define-os como bens da União destinados ao uso comum do povo, Melhor será reputá-los em uma categoria nova de bens, que são os de uso especial do povo, porque, na verdade, sendo eles áreas fechadas, o acesso do povo e a visitação pública são condicionados a restrições específicas, mesmo para propósitos científicos culturais, educacionais ou recreativos, vedada a coleta de frutas, sementes, raízes ou de animais, salvo fins estritamente científico (SILVA, 2004).

Como observado, o Parque Nacional tenta apartar a interferência humana na conservação dos ecossistemas, por se tratar de uma área protegida da exploração econômica. Apesar disso, não há como negar a necessidade da exploração do bem público, como permitido, para fins científicos, educacionais e turísticos.

Contudo, pode-se inferir que a partir de tais orientações será possível, manter as práticas toleradas em uma visão economicamente ecológica para lograr êxito no fundamento da categoria Parques e, ainda assim, promover o sustento das populações tradicionais, se devidamente orientada e equipada.

2.6 Populações Tradicionais

As populações tradicionais são grupos de pessoas, que tendem a fixar um conjunto de traços, descrições e qualificativos, que descrevem uma realidade mais complexa de essência identitária, determinantes de práticas imutáveis e que, por fim, subsistem dos recursos naturais que retiram da Unidade de Conservação, devidamente reconhecidas pelo Plano de Manejo.

Neste sentido, segundo o disposto na Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006, temos como população tradicional, *in verbis*:

Art. 3º [...]

II - população tradicional: população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental (BRASIL, 2006);

A mesma linha de entendimento, foi apresentado pelo Decreto 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, que Institui a Política Nacional do

Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais , *in verbis*:

Art. 3º [...]

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007);

Nesta acepção, segundo Antunes (2011), pode-se afirmar como populações tradicionais aquelas que, em princípio, encontram seus *habitats* em florestas nacionais, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, ou seja, os grupos que são conhecidos povos da floresta, caiçaras ou outros que, reconhecidamente, tenham uma forma de vida peculiar e características.

Conquanto, a Constituição Federal prevê a proteção jurídica das populações tradicionais, por meio dos direitos fundamentais, especialmente em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, assim cumpre esclarecer que o “sujeito de direito que se pretende tutelar não é a pessoa física ou jurídica, mas uma comunidade que vive de forma tradicional ou diferenciada da envolvente” (ANTUNES, 2011).

Com efeito, as populações tradicionais que residem nas Unidades de Conservação, em que a permanência não seja permitida, como o caso do Parque Nacional, serão indenizadas ou até compensadas pelas benfeitorias e deverão ser realocadas pelo Poder Público, comando este resignado pelo artigo 42 da Lei do SNUC (BRASIL, 2000).

Isto posto, o §1º do artigo 42 ainda prevê que as populações tradicionais, residentes na unidade de conservação no momento da sua criação, serão realocadas de forma prioritária pelo Poder Público, com o objetivo de dobrar a problemática e semear a finalidade precípua da Unidade de Proteção Integral, por ser restrita a atividade humana, não se admitindo a presença de populações tradicionais (GRANZIERA, 2009).

Ademais, o §2º do artigo 42 dispõe que até que seja possível o reassentamento das populações tradicionais, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações

tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem que haja o prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando assim a sua participação na elaboração das referidas normas e ações (BRASIL, 2000).

Esclarece, Granziera (2009), que estas normas são realizadas por meio do termo de compromisso que será devidamente negociado entre o órgão executor e as populações, desde que ouvido o Conselho da Unidade de Conservação.

Ocorre que existe uma corrente que defende a permanência das populações tradicionais nas áreas protegidas, sob o argumento que “as populações tradicionais compõem os próprios ecossistemas e o manejo que realizam não é danoso ao equilíbrio ambiental” (GRANZIERA, 2009). Sendo necessária a realização de uma nova categoria que seja compatível com a permanência das populações tradicionais.

No mesmo sentido, dispõe o artigo 3º do Anexo do Decreto n.º 6.040/07, acerca da conveniência de se manter as populações tradicionais nas áreas protegidas, com diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: a) garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica; e b) solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação (GRANZIERA, 2009).

Outrossim, o decreto acima citado, mantém como principal objetivo geral o estímulo ao desenvolvimento sustentável das populações tradicionais, “no seu quadro de vida, incorporando-se as suas formas de organização e suas instituições” (MILARÉ, 2007). E como objetivo específico, realçar a “garantia do acesso das comunidades tradicionais aos serviços prestados pelos seus ecossistemas, como o fornecimento dos recursos naturais usados para tender suas demandas” (MILARÉ, 2007).

Por fim, no que tange os preceitos estabelecidos tanto na Lei n.º 9.985/00 quanto no Decreto n.º 6.040/07, para que sejam alcançados, se faz

necessário à realização de projetos que proporcionem uma notável infraestrutura.

2.6.1 A cultura da população tradicional como bem jurídico protegido

A partir do entendimento do conceito de população tradicional, conforme disposto no artigo 3º, inciso I do Decreto 6.040/2007, e, da importância que representa como protagonista na guarda e na proteção ambiental, pode-se perceber que o uso dos recursos naturais é condição para sua reprodução cultural, de tal maneira que sua ligação com o *habitat* afeta-lhe diretamente a dignidade e seu desenvolvimento cultural.

Desta forma, o desenvolvimento cultural previsto no artigo 219 da Constituição Federal é apresentado como patrimônio nacional tutelado juridicamente, inclusive, por meio da criação do Plano Nacional de Cultura, conforme § 3º do artigo 215, *in verbis*:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

[...]

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos da lei federal (BRASIL, 1988).

A previsão constitucional cria para a população tradicional um direito cultural com proteção jurídica expressa no artigo 23, inciso V da Constituição Federal de 1988 ao obrigar o Estado à “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;”, pairando essa responsabilidade e competência à todos os entes da federação, novamente, em respeito ao teor do disposto no artigo 215, acima mencionado.

Como se pode notar, a proteção à cultura está ligada às contribuições das diferentes culturas e etnias de populações tradicionais para o desenvolvimento e formação do povo brasileiro, que transmitiram de geração para geração suas características e forma de ser, constituindo,

assim, o patrimônio cultural brasileiro, conforme previsto no artigo 216 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artísticas-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras forma de acautelamento e preservação.

[...]

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais (BRASIL, 1988).

Cumprido notar que a garantia do direito cultural à todos, torna evidente que cultura é objeto do direito, compreendendo toda sua utilidade física ou ideal, que possa influenciar na possibilidade de agir do sujeito, pois corresponderia a um objeto de direito (PEREIRA, 2008).

Por fim, conforme a disciplina do artigo 23, inciso III: “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, a cultura é compreendida como um valor em si, com isto, assegurando o respeito aos valores dispostos no artigo 216 § 3º da Carta Magna, como um tema próprio da existência social das pessoas (PEREIRA, 2008).

2.7 O Bem Público Ambiental e Sua Exploração

Os aspectos jurídicos do bem público ambiental e sua exploração será tratado neste capítulo a partir do estudo dos aspectos legais do bem público detido pelo Estado e seu uso pela coletividade e dentre eles o bem público ambiental, como bem difuso e essencial ao equilíbrio ecológico e garantia da dignidade da pessoa humana e sua diferenciação do bem de uso comum. O foco deste estudo é a exploração comercial do bem público

ambiental, em sua modalidade de Unidade de Conservação de Proteção Integral – Parque, por populações tradicionais, para tanto, aborda os aspectos jurídicos de exploração do bem público e suas modalidades, por meio de contratos de parcerias com as Organizações Sociais Civis de Interesse Público.

O bem ambiental, de acordo com o disposto na Constituição brasileira é bem de uso comum que pode ser caracterizado como macrobem, de natureza abstrata, pois configura uma situação de equilíbrio entre várias condições, onde o termo “uso”, tem um significado subjetivo, no sentido de que é direito do povo usufruir do equilíbrio ambiental, essencial à sadia qualidade de vida e a garantia da dignidade da pessoa humana (GRANZIERA, 2009).

Dessa forma, o bem de uso comum do povo mencionado na Magna Carta pelo artigo 225, está intimamente relacionado ao macrobem, ou seja, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado que qualquer pessoa possui o direito de usufruir, diferente do bem de uso comum do povo disposto no Código Civil (GRANZIERA, 2009).

A diferenciação no ordenamento jurídico origina na titularidade do bem, uma vez que o bem público mantém como titular o Estado, já o bem difuso preserva como titular o próprio povo (FIORILLO, 2013).

Partindo desse pressuposto, caberá ao Poder Público analisar a utilidade do bem para a coletividade e assim, a partir do interesse público para salvaguardar o que estabelece o artigo 225 da Constituição, incorrerá no vínculo entre os bens ambientais e a sua tutela (GRANZIERA, 2011).

Neste sentido, para Sirvinskas (2009), pode-se afirmar como bens ambientais todos os recursos naturais essenciais à sadia qualidade de vida. Cuida-se do denominado bem de uso comum do povo, o qual transcende o bem pertencente ao particular ou ao Poder Público. Assim, a qualidade de vida do cidadão transformou-se num dos objetivos a ser almejado pelo Poder Público do ponto de vista social.

Segundo Granziera (2009) os elementos constitucionais que ensejam um bem ambiental está também relacionado às características de um direito humano fundamental, no princípio da supremacia do interesse

público e complexo de ações do Poder Público para supervisionar e conter as ações humanas, vejamos:

O que distingue os bens ambientais, assim, não é o seu domínio, mas o interesse público e a tutela jurídica que incide sobre eles. Quanto maior a importância de um bem à sociedade, maior a tendência à sua publicização, com vistas à obtenção da tutela do Estado e da garantia de que todos poderão a ele ter acesso (GRANZIERA, 2009).

O bem ambiental, em seu agrupamento, se define a partir do equilíbrio ecológico e da saúde ambiental dele decorrente, a partir de tal característica, é inescusável que sejam mantidas “suas características naturais no contexto das relações ecossistêmicas, a salvo dos efeitos da poluição, da predação e das várias formas de degradação ambiental” (MILARÉ, 2009).

O artigo 225 da Constituição de 1988, estabeleceu a existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, colocando o bem ambiental acima do bem público e do bem particular, onde todos são titulares desse direito (FIORILLO, 2000 apud FIORILLO, 2013).

A partir daí, continua o autor, percebe-se que o bem ambiental é um bem que proporciona a satisfação do principal direito fundamental da nossa Constituição, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Ainda na esteira da vida digna do ser humano, em especial das comunidades locais que habitam o bem público ambiental, estudaremos mais adiante, que o Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, ao dispor acerca da regulamentação de artigos da Lei 9.985 (SNUC), trouxe a possibilidade do exercício de atividades ou serviços de sua exploração comercial, tendo como exigência estarem previstas no plano de manejo, o qual apresentará os parâmetros entre a atividades desenvolvidas e a capacidade dos Parques em suportá-las (RODRIGUES, 2009).

As regras de uso do bem público são de competência de quem detém sua propriedade, ou seja, pode ser da União, do Estado ou do Município, a teor do que dispõe o artigo 23 da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

[...] (BRASIL, 1988).

O conceito trazido pela Constituição de 1988, em seu artigo 225, possibilita uma relação direta com a utilização equilibrada do meio ambiente dos Parques para fins de educação ambiental e recreação, ao passo que tais práticas vão ao encontro do favorecimento da sadia qualidade de vida, uma vez que permitem uma abordagem crítica entre educação, lazer e a sociedade, o trabalho, a natureza e a capacidade de aproveitar os aprendizados para as situações da vida cotidiana.

Segundo Tilden (1977 apud RODRIGUES, 2009), a interpretação ambiental é uma atividade educacional que permite trazer significados por meio das experiências vivenciadas na natureza, bem como, pelo contato com outros instrumentos de comunicação.

Ao referir-se a prestação de serviços nos parques, Rodrigues (2009), entende que pode ser realizada com a combinação entre o Estado e os particulares, de forma centralizada ou descentralizada, direta ou indireta, dentro do poder discricionário do Poder Público, observados os princípios definidos pela Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e pela Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

O Decreto 4.340/2002 em seu artigo 25, autoriza e institui regras para a exploração comercial de produtos ou serviços a partir dos recursos naturais da Unidade de Conservação, condicionando à autorização do órgão ambiental, desde que previstas no plano de manejo.

A regulamentação deriva do comando do artigo 33 da Lei do SNUC, *in verbis*:

Art. 33 A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração de imagem de unidade de conservação exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular ao Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento (BRASIL, 2000).

A exploração das unidades de conservação estão condicionadas a deliberarem como um suporte para que seja realizado o funcionamento de atividades de uso comum do público, como a visitação, a recreação, e o turismo.

No tocante aos serviços prestados aos parques, importante se faz observar sob a ótica do componente público 1) aqueles prestados em áreas legalmente instituídas e sujeitas ao interesse público; 2) o local da realização do serviço, com suas delimitações; e, 3) o equilíbrio ecológico, preservado e defendido por todas as esferas da sociedade (RODRIGUES, 2009).

2.8 Modalidades de Exploração do Bem Público

Em especial o bem de uso comum do povo, como já aludido, está fora da zona de comércio de direito privado. Assim incorrerá apenas nas relações jurídicas de direito público. E para fins do uso privado a utilização dos bens públicos poderá ser realizada pelo detentor da propriedade, por meio de autorização, concessão e permissão de uso (DI PIETRO, 2011).

Continua a autora que por corresponder a um regime jurídico de direito público, mantém características próprias, onde existe uma supremacia da Administração sob o particular.

2.8.1 A concessão de uso

A Lei 8.987 promulgada em 13 de fevereiro de 1995, regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, tendo como escopo principal garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e permissão do serviço público, criando mecanismos para sua manutenção, sob a fiscalização do Poder Público.

O conceito de concessão compreendido a partir da leitura do artigo 2º da Lei Geral de Concessões trata-se da delegação, pelo poder concedente, da prestação de serviços de sua competência, *in verbis*:

Art. 2º *omissis*

[...]

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 1995);

Por meio da concessão de uso, o Poder Público contrata com a concessionária por certo tempo. O ajuste de concessão mantém como objeto a prestação de serviços diretamente à Administração Pública, “podendo o particular assumir a execução de obra, fornecimento de bens ou prestação de serviços” (DINIZ, 2011).

Neste sentido, para Di Pietro (2013), pode-se afirmar como concessão de uso:

[...] contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado *intuitu personae* (DI PIETRO, 2013).

A concessão de uso é geralmente utilizada no exercício de atividades que se demonstram mais onerosas ao concessionário. “Assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com prazos mais prolongados que assegurem estabilidade no exercício da atividade” (DI PIETRO, 2013).

Explica, Di Pietro (2013), que um ponto fulcral na concessão de uso é atinente a sua finalidade, haja vista, a necessidade do uso ser realizado a partir da destinação do bem.

Para efetivação da concessão se faz preciso um processo de licitação, nos termos do artigo 2º da Lei. 8.666 de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único: Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Partindo desse pressuposto, a concessão deve se estender em prol do bem coletivo, busca-se assim afastar quaisquer resquícios de concessão de uso para fins de interesse particular (DI PIETRO, 2013).

2.8.2 A Permissão de uso

O conceito de permissão compreendido a partir da leitura do artigo 2º da Lei 8.987/1995 trata da delegação a título precário, pelo poder concedente, da prestação de serviços de sua competência, *in verbis*:

Art. 2º *omissis*

[...]

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (BRASIL, 1995).

A permissão de uso é um ato por meio do qual o Poder Público transfere o bem público por período determinado ou indeterminado. Desta maneira, um ato administrativo “unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração faculta a utilização de bem público, por interesse público” (DI PIETRO, 2013).

Nesta acepção, Diniz (2011), define permissão de uso: a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos feita pelo poder permitente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho por sua conta e risco.

A permissão mantém como principal atributo o interesse público, logo frustra a possibilidade de ser permitido para fins exclusivamente do particular, ainda que o particular tenha algum benefício com a permissão, de igual modo, deverá proporcionar algum benefício para coletividade. Justamente por essa alegação, que o permissionário fica compelido a usar o bem para o fim já previamente determinado. (DI PIETRO, 2013).

Consoante a autora existem três características que diferenciam a permissão da autorização: a) a autorização confere a faculdade de uso privativo no interesse privado do beneficiário, a permissão implica a utilização privativa para fins de interesse coletivo; b) a precariedade é mais evidenciada na autorização por defender o interesse individual, já a permissão tem razões predominantemente do interesse público; e c) a autorização, é dada ao interesse do usuário, assim mantém a faculdade de uso, a permissão obriga o usuário por ser conferida pelo interesse predominantemente público.

Para Meirelles (2011) a permissão seria o meio-termo entre a concessão e a autorização, pois é menos precária que a autorização e também não atinge a estabilidade da concessão. Assim é visto a necessidade de se examinar o grau de atribuição de cada um e a sua vinculação com a Administração.

2.8.3 A Autorização de uso

A autorização de uso é um ato administrativo pelo qual o Poder Público transfere a título precário o uso do bem público ao particular, por um curto período de tempo, para o exercício de uma atividade material.

Não existe, uma formalidade ou uma esteira de requisitos para sua efetivação, pois sua função está atrelada a “atividades que sejam transitórias e irrelevantes para o Poder Público, bastando um ato escrito, revogável a qualquer tempo e sem ônus para Administração” (MEIRELLES, 2011).

A autorização divide-se em duas modalidades, podendo ser simples quando não houver um prazo certo e qualificada quando for por um prazo determinado.

Ressalta, Di Pietro (2013), que a utilização do bem pelo particular é consentida com exclusividade, ficando a encargo do Poder Público de maneira discricionária negar ou dar o consentimento por meio da conveniência e oportunidade. Frisando ainda que o consentimento a título precário pode ser revogado a qualquer tempo, se constatado que o uso é contrário ao interesse público.

Ademais, segundo Di Pietro (2013), é perceptível cinco características que revestem as autorizações: a) maior precariedade; b) é outorgada, em geral, em caráter transitório; c) confere menores poderes e garantias ao usuário; d) dispensa licitação e autorização legislativa; e, e) não cria para o usuário o dever de utilização, mas simples faculdade.

Nesta essência, Diniz (2011), define autorização: o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o poder concedente torna possível ao postulante a realização de certa atividade, serviço, ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo

predominantemente interesse, condicionado à aquiescência prévia da Administração.

Contudo a autorização se revela pela natureza precária, podendo ser revogada a qualquer momento, sem qualquer direito de indenização para o particular. Mas a doutrina traz a possibilidade da autorização qualificada, com um prazo determinado, o que por consequência acarreta uma desnaturalização da autorização por outro regime jurídico, consiste em uma grande discussão doutrinária acerca da possibilidade de estipulação de prazo (JUSTEN FILHO, 2009).

2.9 Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar

O instrumento fundamental utilizado para a gestão da Unidade de Conservação é o Plano de Manejo, constituindo-se de um documento destinado a assegurar as regras de conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas, estabelecendo o seu zoneamento e as normas de uso da área, bem como o manejo dos recursos naturais e das estruturas físicas (GRANZIERA, 2009).

Elucida, Antunes (2011), que cada unidade de conservação deve ter o seu respectivo Plano de Manejo, sendo necessário o preenchimento das seguintes características: a) abranger a área da unidade de conservação, a zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas; b) a ampla participação da população residente; e c) deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

O Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, é visto como um plano arrojado, em vista das suas características, um documento estratégico pela forma como aborda os problemas e potencialidades do Parque, que abarca a administração, proteção, pesquisa, uso público, interação socioambiental, comunicação e marketing (PLANO DE MANEJO, 2008).

Sua elaboração agrega tanto questões relacionadas à conservação da biodiversidade, pressões relacionadas à infraestrutura, ocupação urbana,

aspectos de cunho histórico, como a indispensabilidade de respeitar os direitos de populações tradicionais, de ocupantes que vivem e tiram seu sustento de áreas não indenizadas e a necessidade de integrar sua gestão aos processos de planejamento e desenvolvimento regionais. Contudo, busca atender as exigências legais previstas na Lei n.º 9.985/00 do SNUC e do Decreto 4.340/02 (PLANO DE MANEJO, 2008).

Na categoria Parques não há necessidade da participação pública para elaboração do Plano de Manejo. Apesar disso, na elaboração do Plano de Manejo do Parque da Serra do Mar, foram realizadas consultas públicas em todas as etapas do desenvolvimento, por meio de reuniões e oficinas de planejamento, que por sua vez tornou o mesmo mais próximo da realidade, aliando as demandas das comunidades locais às estratégias recomendadas(PLANO DE MANEJO, 2008).

O Plano de Manejo do Parque da Serra do Mar elenca ações que visam dar respostas às principais carências, ao mesmo tempo que busca dar sentido à sustentabilidade da atividade turística enquanto mecanismo de consolidação do parque e como vetor de desenvolvimento das comunidades vizinhas, com a promoção social e o desenvolvimento local (PLANO DE MANEJO, 2008).

O Plano de Manejo teve por escopo gerar conhecimento para subsidiar discussões com as comunidades locais e com toda a sociedade a fim de estabelecer uma gestão participativa, por meio do programa utilizado pelas Unidades de Conservação Administrada pela Divisão de Reservas e Parques Estaduais (DRPE), do Instituto Florestal, administrando o Uso Público, por meio de visitação pública – atividade de ecoturismo e educação ambiental, fiscalização e proteção, pesquisa científica e interação socioambiental – estratégias de conservação da Unidade de Conservação e uso das comunidades residentes no interior e no entorno (PLANO DE MANEJO, 2008).

A atividade turística é uma das poucas possibilidades de uso indireto no caso de Unidade de Conservação de Proteção Integral, possibilitando também, o contato direto e a vigilância da população, desenvolvidas de modo não uniforme, apenas nos Núcleos Santa Virginia, Cunha e Picinguaba, este último em parceria com o Sítio Santa Cruz, em Ubatuba,

que explora a convivência com a Mata Atlântica e o uso de trilhas, numa intensidade de cerca de 200 mil visitantes por ano, contando, no entanto, com pouca capacitação para a gestão e o manejo da visitação do ecoturismo (PLANO DE MANEJO, 2008).

O Plano de Manejo também traz a informação de que as parcerias de atividades turísticas celebradas entre instituições públicas e privadas têm sido esporádicas, informais com as associações de monitores, mas com ampla organização administrativa e em condições ideais para que a visitação e o turismo sustentável ocorram (PLANO DE MANEJO, 2008).

Segundo consta no Plano de Manejo do Parque da Serra do Mar, a falta de regulamentação das atividades comerciais de ecoturismo e turismo de aventura impedem a sua realização com mais segurança, necessitando de resolução para possibilitar parcerias com o setor privado e a gestão da visitação no Parque (PLANO DE MANEJO, 2008).

O impacto causado na vida econômica da comunidade local, pelas atividades de turismo e visitação em uma Unidade de Conservação leva a considerar um potencial para a oferta de oportunidade de negócios, emprego e renda. Isto se dará por meio do fortalecimento dos Conselhos Consultivos dos núcleos, a principal forma de interlocução entre a gestão do Parque e a comunidade local (PLANO DE MANEJO, 2008).

Segundo o plano, para o estabelecimento das parcerias é necessário a formalização e institucionalização de ações com Organizações não governamentais.

Em alguns núcleos do Parque Estadual da Serra do Mar, há grande dificuldade no desenvolvimento de atividades de educação ambiental devido aos conflitos nas questões legais, fundiárias e interação entre a comunidade e os gestores do Parque, especialmente pela falta de parâmetros para o desenvolvimento das atividades de subsistência, pois enquanto não há a desapropriação, existem praticas de atividades ilegais e clandestinas culminando na falta de alternativas econômicas (PLANO DE MANEJO, 2008).

Pode-se estabelecer parcerias formais por meio de instrumento legal, ou informais, quando em comum acordo, se as partes definirem formas conjuntas de atuação, tais como: convênios, contratos, consórcios,

concessão, permissão de Uso de Bem Público, patrocínio, acordo de Cooperação Internacional, Parcerias Público Privadas e Gestão Compartilhada, além da terceirização – gestão de qualidade, por meio da participação do Conselho Consultivo como negociador entre o Governo e a comunidade, a fim de criar parcerias em conjunto com outras organizações governamentais, privadas e da sociedade civil (PLANO DE MANEJO, 2008).

2.10 As Organizações Sociais Civis de Interesse Público (OSCIP) como operadores da exploração comercial em Unidade de Conservação

A Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP) SÃO pessoas jurídicas de direito privado constituídas de acordo com a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que tenham nas suas atividades o objetivo de atuar na defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, bem como, desenvolver a prestação de serviços intermediários de apoio ao setor público, de acordo com o parágrafo único do artigo 3º e seu inciso VIII da Lei, com privilégio de isenções fiscais, repasse de bens públicos e cessão temporária de servidores públicos (BRASIL, 1999).

Tal qualificação possibilita a OSCIP firmar um vínculo de cooperação com o Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviços não privativos do deste, por meio de permissão de uso de bens públicos, desempenhando atividade de interesse público (MAZZA, 2011, p. 156 apud MARTINS 2013).

A parceria entre o Setor Público e a OSCIP aponta para um objetivo comum, orientando a prestação de serviços por meio dos princípios de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia, como instrumentos de implementação de políticas públicas (RODRIGUES, 2009).

Segundo Rodrigues (2009), o artigo 30 da Lei do SNUC possibilita a gestão do bem público ambiental de forma compartilhada com OSCIP, a teor do disposto no artigo 21 do Decreto 4.340, no âmbito do recebimento de recursos públicos para o desenvolvimento de projetos específicos.

Assim, devemos considerar a exploração comercial do bem público ambiental, que tem sua previsão no Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou o SINUC, ao dispor que sua autorização depende de estudos de viabilidade econômica, a fim de embasar editais de licitação e direcionar os investimentos dos interessados em tal empreendimento (RODRIGUES, 2009).

Esta exploração trazida pelo Decreto 4.340 tem seu caminho indicado pelos artigos 28 e 29 deste diploma legal, ao vincular sua contratação por meio de licitações pública, mas imputando ao Estado a viabilização da participação de pessoas físicas ou jurídicas.

A OSCIP, fora da Administração, poderá cooperar com o Estado se relacionando com este através de um termo de parceria. A Administração passa para a OSCIP para realizar um plano específico, por meio da prática de atos de direito privado, desta forma, seus contratos de parcerias, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, a teor do que dispõe a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014).

A partir da promulgação da Lei 13.019, fora instituído o regime jurídico das parcerias voluntárias, em regime de cooperação mútua, que obriga a todas as esferas de poder, estabelece um verdadeiro sistema de parcerias entre o Estado e a Sociedade (BRASIL, 2014).

Por fim, vai ao encontro com o disposto no Decreto n. 48.766, de 30 de junho de 2004 do Estado de São Paulo instituiu o programa de gestão compartilhada de unidades de conservação estaduais por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a fim de aprimorar a gestão das Unidades de Conservação, por meio da celebração de parceria por meio de Termo de Colaboração ou Fomento, após chamamento público.

3. MATERIAL E MÉTODOS

3.1 Caracterização da Área de Estudo

A Mata Atlântica tem sua maior porção entre os Estados do Paraná e Rio de Janeiro, constituindo nesta região unidades de conservação, sendo a maior delas o Parque Estadual da Serra do Mar, na escarpa da Serra do Mar, administrado pelo Instituto Florestal, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e gerenciado por meio de núcleos administrativos, cujas sedes estão em: Cunha, Santa Virgínia, Curucutu, Picinguaba, Caraguatatuba, São Sebastião, Cubatão e Pedro de Toledo (PLANO DE MANEJO, 2009).

O Parque Estadual da Serra do Mar criado pelo Decreto 10.251, de 30 de agosto de 1977, com ampliação de área pelo Decreto 13.313, de 6 de junho de 1979, é a maior área de proteção integral do litoral brasileiro, abrangendo 315.390 hectares distribuídos por 23 municípios, desde Ubatuba, na divisa com o estado do Rio de Janeiro, até Pedro de Toledo no litoral sul, incluindo Caraguatatuba, São Sebastião, Bertioga, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe e no planalto, os municípios de Cunha, São Luiz do Paraitinga, Natividade da Serra, Paraibuna, Salesópolis, Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Santo André, São Bernardo do Campo, São Paulo e Juquitiba (PLANO DE MANEJO, 2009).

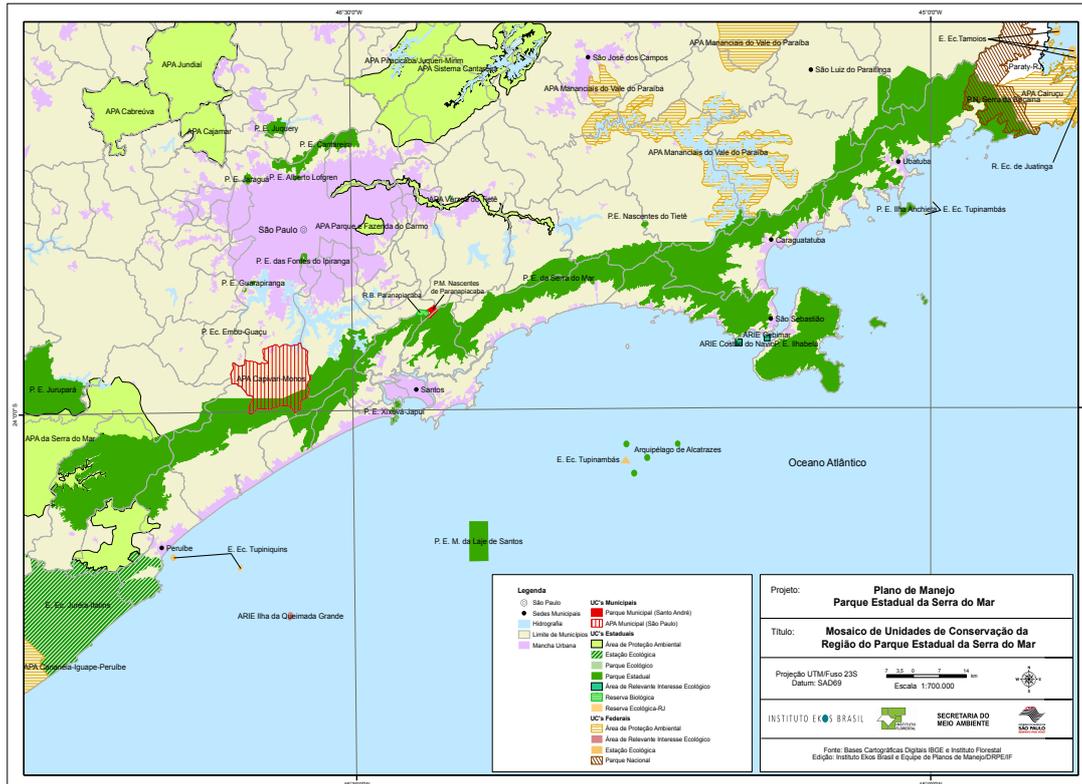


Figura 1: Mapa Zoneamento (PLANO DE MANEJO, 2009)

3.2 Coleta de Dados

A pesquisa teve como base a busca de informações por meio do método exploratório, com procedimento técnicos de pesquisa bibliográficas, a partir da leitura de livros e dados obtidos em artigos científicos e periódicos, que puderam atender ao objetivo proposto, inicialmente na base de dados da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, banco de teses e dissertações da USP, Periódicos da CAPES/MEC e Teses de Doutorado disponíveis nos repertórios universitários via *internet*.

A partir do Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, investigou-se as seguintes variáveis: se o Plano de Manejo reconhece os moradores locais como população tradicional; se o Plano de Manejo, de alguma forma contemplou esta população tradicional, permitindo sua forma de sobrevivência.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Plano de Manejo reconhece que o Parque Estadual da Serra do Mar abriga como populações tradicionais os Índios Guaranis, Caiçaras, Quilombolas, Caipiras e Caboclos Ribeirinhos; concentrando-se os indígenas em Boa Vista do Sertão do Prumirim, Ribeirão Silveira, Rio Branco, Bananal e Aguapeú; os Caiçaras nos municípios de Cananéia, Iguape, Peruíbe e litoral norte (PLANO DE MANEJO, 2009).

Estas populações tradicionais mantêm uma relação profunda com o meio ambiente, onde dependem dele, a partir do qual constroem um modo de vida particular, sobrevivendo da pesca artesanal, da agricultura de subsistência, artesanato, extrativismo, coleta de caranguejos, ostras, plantas medicinais e corte de palmito, pelo conhecimento aprofundado dos ciclos naturais, refletindo no sistema de manejo desenvolvido, sendo diretamente afetadas pela criação da Unidade de Conservação, as obrigando a deixarem suas tradições, em busca de trabalhos fora da unidade (PLANO DE MANEJO, 2009).

A ocupação no interior e exterior do Parque Estadual da Serra do Mar é uma realidade, tal ocupação acaba por gerar conflitos e ameaças ao ecossistema que deve ser preservado, agravado pela demora em se definir a condição das pessoas que lá estão, por outro lado o Plano de Manejo trouxe uma proposta de interação socioambiental, com finalidade de minimizar os conflitos instalados, no sentido de respeitar os direitos das populações tradicionais, que vivem e tiram seu sustento de áreas não indenizadas.

Foram identificados conflitos nas áreas de preservação do Parque Estadual da Serra do Mar relatadas em regiões como: Camburi, onde os caiçaras foram proibidos das práticas de várias atividades e expulsos para áreas menos privilegiadas, como encostas íngremes; no Sertão da Fazenda, onde a população local foi proibida de construir novas áreas para as casas, impedindo-os de agregarem seus filhos na medida que vão se casando, bem como, a proibição de abertura na mata para a rotatividade das roças, restringindo apenas às roças já abertas, o que inviabiliza o cultivo de certos produtos importantes para sua dieta; na região de Picinguaba muitos

moradores migraram para o centro da cidade, vendendo suas casas a preços irrisórios; assim, com o propósito de preservar o meio ambiente, a vida e permanência da população tradicional tornou-se complicada, levando-as a perderem o seu meio de sustento, o que levou a uma expulsão sutil (NUPAUB, 2011).

Na Vila Barra do Una, pertencente à Reserva de Desenvolvimento Sustentável Juréia-Itatins, pode-se constatar, como realidade fática, que a população tradicional exerce atividades econômicas em área de proteção, tais como pesca, pensões e vendas diversas para turistas e pesquisadores, que apesar de pouco retorno financeiro e da insegurança jurídica desta exploração, serve-lhes para sua sobrevivência (MORAES *ET AL*, 2014).

Como é possível depreender da análise do conteúdo disposto no Plano de Manejo, a visitação ordenada e regulamentada poderá propiciar um amplo leque de oportunidade de atividades aos visitantes e de negócios, emprego e renda nas localidades próximas, como forma de contribuir com o desenvolvimento local de atividades econômicas relacionadas direta e indiretamente ao turismo (PLANO DE MANEJO, 2009).

O Plano de Manejo traz a ideia de que as interações externas para o exercício de atividades que não se relacionam diretamente com as finalidades principais do parque (ou seja, aquelas de apoio, como recepção e controle de visitantes, a manutenção patrimonial, a gestão de restaurantes e hospedarias, etc.), que podem ser agrupadas em dois conjuntos, primeiro aquelas realizadas por instituições governamentais, segundo por associações ou empresas e as relações com a sociedade, realizadas por meio dos Conselhos Consultivos de cada Núcleo (regulamentados pelo Decreto Estadual n. 49.672, de 6 de junho de 2005), num trabalho conjunto estabelecendo parcerias, quais sejam: convênios, contratos, consórcios, concessão, permissão de uso de bem público, patrocínio, acordo de cooperação internacional, parcerias público-privadas e gestão compartilhada, além da terceirização no caso de gestão de qualidade (PLANO DE MANEJO, 2009).

Nesta linha, o Plano de Manejo leva a entender o sentido de que deve existir a interação entre os ocupantes do Parque e sua Gestora, conciliando os interesses da conservação dos recursos naturais e da

garantia de seu uso sustentável pela população residente e ainda não indenizada, sob pena se suas regras restritivas causarem alto impacto na realidade de vida dos moradores.

Não se pode olvidar da questão cultural que envolve a população tradicional, ao passo que ao ser contemplada pelo Plano de Manejo, coaduna com a noção de que do cultivo da terra até a de idoneidade moral, temos a ideia de cultura associada às noções de família, trabalho e valor, que são passadas de geração para geração, como um patrimônio cultural, cujo valor recebe amparo e proteção em suas relações jurídicas por dever do Estado, no sentido de patrimônio social (PEREIRA, 2008).

Dessas perspectivas, pode-se considerar que para estabelecer a base legal que regulamenta a autorização para a exploração de bens e serviços das atividades de uso comum do público na unidade de conservação de proteção integral, o Plano de Manejo poderá trazer a previsão do exercício de algumas atividades para a exploração comercial de produtos ou serviços, que, uma vez previstas no Plano de Manejo, a teor do disposto nos artigos 25 e 26 do Decreto 4.340, poderão ser exercidas por terceiros (RODRIGUES, 2009).

Neste sentido, a utilização da coisa pública ambiental estará condicionada às relações sociais, políticas e econômicas com o propósito de atender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, disposto no artigo 225 da Constituição Federal, de tal forma que o órgão executor para viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, deverá fazê-lo observando os limites estabelecidos pela legislação, ou seja, indicando esta utilização no Plano de Manejo.

Para atender tal intento, segundo Rodrigues (2009 apud FURTADO, 2007), a exploração deverá observar a utilidade do serviço e que este seja prestado à população por meio de contrapartida financeira, de tal maneira que esta receita seja suficiente para cobrir despesas necessárias à sua prestação.

A autorização mencionada no dispositivo legal, para a exploração por terceiros, deverá ser implementada por meio de procedimento licitatório, dentro de uma das modalidades permitidas para a Administração Pública contratar com terceiros, a partir daí, a previsão do artigo 30 da Lei do SNUC

e artigo 21 do Decreto 4.340/2002, ao indicar a parceria entre o Setor Público e a OSCIP, o faz no sentido de apontar para a prática de um objetivo comum, de tal maneira que a prestação de serviços se dê por meio dos princípios de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia, como instrumentos de implementação de políticas públicas de forma compartilhada e nunca exclusiva (RODRIGUES 2009).

Com o surgimento da Lei 13.019/2014, surge também a obrigação da Administração Pública a adotar um conjunto de regras específicos ao realizar contratos com OSCIP's, por meio de um plano específico em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, deixando sinais evidentes de sua preferência por esta modalidade, uma vez que a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável são atuação legais previstas para tais organizações, sujeitas ao controle estatal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da categoria de Proteção Integral a que está sujeito o Parque Estadual da Serra do Mar, a presença da população tradicional é uma realidade que não se pode olvidar, uma vez que são pessoas com organização social e cultura própria que subsistiram e subsistem dos recursos naturais que retiram daquele local de geração para geração, cuja própria evolução das discussões levam no sentido do amplo reconhecimento de que estes moradores são os protagonistas desta conservação, representando um importante papel na proteção e preservação do meio ambiente.

Apesar do bem público ambiental que ocupam ser de uso comum do povo, tal classificação se dá como uma forma jurídica de mantê-lo ecologicamente equilibrado, colocado acima de qualquer interesse particular, essencial a qualidade de vida, o próprio legislador infraconstitucional entendeu ser possível sua exploração por meio de atividades ou serviços, desde que sua utilização se dê por parâmetros equilibrados e previstos dentro do Plano de Manejo.

Esta exploração comercial tem sua previsão numa verdadeira dissonância do disposto na própria Lei do SNUC que a contradiz, ao permitir o turismo, a visitação educativa e a pesquisa, ao ser regulamentada possibilita a exploração comercial, desde que se observe o interesse público, as limitações de seus parâmetros e o equilíbrio ecológico de extração dos recursos.

O instrumento pelo qual se possibilita tal empreendimento econômico é a concessão de uso do bem público ambiental, somente permitido para Organizações das Sociais Civis de Interesse Público (OSCIP), organizações estas sem finalidade lucrativa, mas da iniciativa privada, cujo objetivo seja atuar na defesa e preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável e com privilégios tributários previamente estabelecidos. Tal concessão se dá por meio de parcerias por Termos de Cooperação ou de Fomento a partir de um chamamento público.

O Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar reconhece que o Parque abriga populações tradicionais, concentrando em sua área Índios Guaranis, Caiçaras, Quilombolas, Caipiras e Caboclos Ribeirinhos, populações estas que vivem em estreita relação com o ambiente natural, caracterizadas pelo seu patrimônio cultural pelo seu valor cultural exercido na Unidade de Conservação e, conseqüentemente, dependendo de seus recursos para a reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto.

Inobstante a disposição legal da Lei do SNUC determina a desapropriação dos particulares em área de Parques e o dever de indenizar, enquanto não se resolve esta questão, compreende a importância da permanência da população tradicional em seu meio ambiente, num verdadeiro respeito ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, de forma que o Plano de Manejo apresenta um potencial de oportunidades de negócios, emprego e renda, por meio das atividades de turismo, educação e pesquisa na Unidade de Conservação, com a finalidade de proporcionar fonte de subsistência às populações.

Dai se vislumbra a possibilidade de exploração comercial do bem ambiental público, a partir dos recursos naturais da Unidade de Conservação, já que a Lei do SNUC regulamentada pelo Decreto 4.340/2002 torna-o viável através da concessão de exploração dos serviços públicos pelo instrumento jurídico da Parceria, por Termo de Cooperação ou Fomento, com Organizações Sociais de Interesse Público-OSCIP.

Resta assim, evidente, que as populações deverão adequar-se à modalidade legal, e, para tanto, devem contar com os órgãos de gestão e seus Conselhos, a fim de se organizarem ou aproveitarem suas organizações para o empreendimento, restando a estes últimos, como representantes do Poder Público, o dever de colocar em prática a legislação ora existente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, P. B.,. **Direito Ambiental**. 13^a. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

ASSOCIAÇÃO O ECO. **Dicionário Ambiental**. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/especial/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao>> Acesso em: 30/11/2014

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 30.4.2015.

_____. Decreto-Lei n. 289 de 28 de janeiro de 1967. **Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-289-28-janeiro-1967-376825-norma-pe.html>>. Acesso em 30/4/2015.

_____. Decreto n. 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Decreto 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Lei n. 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.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Lei n. 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.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Lei n. 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.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em 30/4/2015.

_____. Lei n. 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.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Lei n. 11.428 de 22 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Lei n. 13.019 de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 30/4/2015.

BRITO. M. C. W.,. **Unidades de conservação, intenções e resultados.** 1ª ed. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2000.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf. Acesso em 29 dez. 2014.

DECLARAÇÃO FINAL DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO +20). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em 30 dez. 2014.

DI PIETRO, M. S. Z.,. **Direito Administrativo**. 26^a. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DINIZ, M. H.,. **Dicionário Jurídico Universitário**. 2^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORILLO, C. A. P.,. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 14 ed. São Paulo. Saraiva. 2013.

GIL, A. C.,. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5^a ed. São Paulo. Atlas, 2010.

GRANZIERA, M. L. M.,. **Direito ambiental**. São Paulo. Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, M.,. **Curso de direito administrativo**. 4^a ed. São Paulo. Saraiva, 2009.

MACHADO, P. A. L.,. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19^a. ed. Malheiros, 2011.

MARTINS, P. C. L. F.,. **Entidades sem fins lucrativos e possibilidades ou não de participação em certames licitatórios**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 dez 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46349&seo=1>>. Acesso em 16fev2015.

MAZZA, A.,. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo. Saraiva. 2011.

MEDEIROS, R.,. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil**. Ambiente & Sociedade – Vol. IX. 2006.

MEIRELLES, H. L.,. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILARÉ, É.,. **Direito do ambiente doutrina jurisprudência Glossário**. 5^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, S. B., RAMIREZ, M., BARRELLA, W.,. **Atividades comerciais em reserva de desenvolvimento sustentável: os aspectos jurídicos de sua possibilidade para a Vila Barra do Una**. UNISANTA Law and Social Science – p. 1 – 5. Vol. 3, n 1^o. 2014.

NUPAUB – Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras – USP. **Povos e comunidades tradicionais em áreas de proteção integral no Brasil: conflitos e direitos**. 2011. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/levantamentoc onf.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

O que é SNUC. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28223-o-que-e-o-snuc>>. Acesso em 05 de jan. 2015.

O que é SNUC ?. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/o-snuc/o-que-%C3%A9-o-snuc>>. Acesso em 05 de jan. 2015.

PEREIRA, Julio Cesar. IV ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Faculdade de Comunicação. Bahia. 2008. **O conceito de cultura na constituição de 1988**. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14112.pdf>>. Acesso em 04 de jun. 2015.

PLANO DE MANEJO. **Parque estadual serra do mar. Secretaria de Estado do Meio Ambiente**. São Paulo. 2008. Disponível em: <<http://fflorestal.sp.gov.br/planos-de-manejo/planos-de-manejo-planos-concluidos/>>. Acesso em: 30/4/2015.

PLANO DE MANEJO. **Zoneamento do parque estadual da serra do mar. Secretaria de Estado do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/01/Mapa-4.-Zoneamento_A3.pdf>. Acesso em: 30/4/2015.

RODRIGUES, S.,. **Direito Civil: parte geral**. 34^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RODRIGUES, C. G. O.,. **O Uso do Público nos Parques Nacionais: A relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

SÃO PAULO. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>>. Acesso em 05 de jan. 2015.

SÃO PAULO. Decreto n. 10.251 de 30 de agosto de 1977. **Cria o Parque Estadual da Serra do Mar e dá providências correlatas**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=152524>>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Decreto n. 48.766 de 30 de junho de 2004. **Institui o Programa de Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, aprova modelo-padrão de Termo de Parceria**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48766-30.06.2004.html>>. Acesso em: 30/4/2015.

_____. Decreto n. 49.672 de 6 de junho 2005. **Dispõe sobre a criação dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de São Paulo, define sua composição e as diretrizes para seu funcionamento e dá providências correlatas**. Disponível: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49672-06.06.2005.html>>. Acesso em: 30/4/2015.

SARLET, I. W.,. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, J. A.,. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, T. C.,. **O meio ambiente na constituição de 1988**. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_08/anexos/o_meio_ambiente_na_constituicao_federal.pdf>. Acesso em 31 dez. 2014.

SIRVINSKAS, L. P.,. **Manual de Direito Ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.