

A criação de Unidades de Conservação dependerá de lei

Rolf Hackbart¹

No último dia 10 de junho o plenário da Câmara dos Deputados aprovou, após 7 anos de tramitação, o Projeto de Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. O texto aprovado na Câmara ainda não atende às principais demandas do movimento ambientalista e está muito aquém das propostas defendidas pelo Partido dos Trabalhadores.

Alterações finais aprovadas na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e no plenário da Câmara, rebaixaram, em muito, o texto final. Neste sentido, dois pontos podem ser destacados: 1) o conceito de população tradicional que ficou bastante vago e; 2) a criação das Unidades de Conservação por lei, e não por Decreto, como estabelecia o texto anterior, o que implica que, caso não seja alterado no Senado ou objeto de veto por parte do Poder Executivo, a criação destas Unidades estarão sujeitas à aprovação pelo Congresso Nacional, onde os setores contrários, como a bancada ruralista, dentre outras, determinarão o ritmo e o texto final das respectivas leis de criação das Unidades de Conservação.

A rigor, a Casa Civil e o relator, aceitaram várias alterações, para pior, no texto final. Especialmente as bancadas ruralista, "anti-ambiental" e representantes de grupos econômicos que já exploram áreas potencialmente inseridas em Unidades de Conservação, já escaudadas pela aprovação, em 1998, da Lei de Crimes Ambientais, acompanhou com maior "interesse" a redação do texto final, tentando compensar eventuais avanços na Lei de Crimes Ambientais.

1. O projeto original do governo

O Poder Executivo, através da Mensagem nº 176/92, propõe a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. A propositura inicia por conceituar o que é "conservação da natureza, diversidade biológica, preservação, manejo, unidades de conservação e zona tampão".

O SNUC, de acordo com a proposta do governo, será constituído pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, pelo IBAMA, pelos órgãos ou

¹ Assessor Técnico da Bancada Federal do PT. Brasília, 17 de junho de 1999.

entidades Estaduais e Municipais responsáveis pela criação e administração de Unidades de Conservação (UCs).

As Unidades de Conservação integrantes do SNUC serão reunidas em três grandes grupos: (i) Unidades de Proteção Integral, para as quais haverá proteção total dos atributos naturais que justificam a sua criação; (ii) Unidades de Manejo Provisório, onde haverá, em caráter transitório, proteção total dos atributos naturais até que haja definição da destinação por meio de estudos técnico-científicos; e (iii) as Unidades de Manejo Sustentável, onde haverá proteção parcial dos atributos naturais, admitida a exploração de partes dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentável.

O projeto original propõe a instituição de dez categorias de unidades de conservação (UC): Reserva Biológica, Estação Ecológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Reserva de Recursos Naturais, Reserva de Fauna, Floresta nacional, Área de Proteção Ambiental e Reserva Extrativista.

Pode-se, de forma resumida, destacar, ainda, o Art. 22 do PL original, que define reservas extrativistas como:

As áreas naturais, ocupadas por populações tradicionalmente extrativistas que as utilizam como fonte de subsistência para coleta de produtos da biota nativa, segundo formas tradicionais da atividade econômica sustentável, de acordo com planos de utilização previamente estabelecidos e aprovados pelo IBAMA. Também é vedada a extração comercial de madeira e a exploração de recursos minerais nas reservas extrativistas.

As Unidades de Conservação (UCs) serão criadas mediante ato do poder público, onde constarão os limites geográficos e o órgão ou entidade ou pessoa jurídica responsável por sua administração. O Art. 26 do PL original estabelece que *o IBAMA submeterá ao CONAMA, anualmente ou quando necessário, uma avaliação global da situação da conservação da natureza no País, ou ainda aquelas onde ocorrerem espécies ameaçadas de extinção.*

O Art. 33 do PL não considera área improdutiva, para fins de taxaço, podendo ser isentas do ITR, as áreas de propriedade privada incluídas em Reservas de Recursos Naturais, em Áreas de Proteção Ambiental e em Refúgios de Vida Silvestre, além das áreas privadas que contenham florestas ou outras formas de vegetação natural. Está previsto também que 50 % dos recursos arrecadados por

cada Unidade de Conservação deverá ser aplicado na própria unidade arrecadadora.

O projeto cria, ainda, a "Reserva Particular do Patrimônio Natural" nas áreas particulares em que seja verificada a existência de interesse público pelo órgão competente.

O PL nº 2.892/92 foi submetido à apreciação da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, cujo relator, Dep. Fernando Gabeira (PV/RJ), organizou seis reuniões técnicas nas cidades de Cuiabá, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Macapá. Afora isso, foram ouvidos técnicos de órgãos governamentais, especialistas e representantes de organizações ambientalistas e de trabalhadores.

O relator apresentou um substitutivo global, ao qual foram apresentadas 104 emendas, sendo que o PT apresentou uma do Dep. Ivan Valente, e várias do Dep. Gilney Viana (14 a 64, de 66 a 72, de 78 a 102).

O parecer do relator foi aprovado, com alterações, na sessão da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, no dia 9 de junho de 1999.

2. O substitutivo original apresentado pelo relator

O substitutivo original apresentado pelo relator contém, resumidamente, as seguintes principais alterações em relação ao PL original:

1. introduz novas categorias de unidades de conservação para atender à demanda por diferentes modelos de conservação e manejo dos recursos naturais, em função da diversidade ecológica e sociocultural do País;

2. busca a democratização do processo de criação e gestão de unidades de conservação, hoje excessivamente centralizado e concentrado nas mãos dos órgãos ambientais, o que inviabiliza o manejo eficaz dessas áreas. Em outras palavras, valoriza o conhecimento e o papel das populações que vivem no interior e no entorno das unidades, bem como dos poderes públicos municipais e estaduais, das organizações da sociedade civil, das universidades e institutos de pesquisas, dos proprietários rurais e da iniciativa privada. Isso o substitutivo busca alcançar através:

- de conselhos consultivos e deliberativos, com ampla participação dos setores interessados, introduzidos na estrutura administrativa das unidades de conservação;

- consulta prévia aos grupos e setores afetados ou interessados antes da criação de uma unidade de conservação. Ao mesmo tempo, o Poder Público passa a dispor de um mecanismo para intervir no uso do solo e dos recursos de uma área em estudo, através da figura da "interdição administrativa provisória";
 - participação das comunidades na elaboração e execução dos planos de manejo das unidades.
3. Valoriza o papel dos proprietários rurais na conservação, elevando a categoria de unidade de conservação as denominadas Reservas Particulares do Patrimônio Natural e assegurando a isenção do ITR dessas reservas;
 4. Assegura a justa compensação financeira pela exploração dos recursos das unidades de conservação e pelos serviços ecológicos prestados por essas áreas, com vistas a sua sustentabilidade econômico-financeira;
 5. Introduce mecanismos para a solução dos conflitos crônicos entre as unidades de conservação destinadas à preservação da natureza e as populações que vivem dentro dessas áreas. No caso das Florestas Nacionais, a presença humana nessas unidades passa a ser permitida;
 6. Estabelece um procedimento a ser seguido para a solução dos problemas de sobreposição entre unidades de conservação e áreas indígenas;
 7. Desenvolve os dispositivos que tratam das penalidades aos infratores da Lei, introduzindo as figuras de crime culposo e crime doloso;
 8. Estabelece que a posse e uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas Ecológico-Culturais serão regulados por contrato de concessão de direito real de uso;
 9. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante cobrança de taxa de visitação e outras fontes serão aplicados da seguinte forma:
 - até 25 %, e não menos que 20 %, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

- até 60 %, e não menos que 50 %, na indenização de terras de propriedade privada e, quando for o caso, no reassentamento, indenização ou compensação de populações residentes em unidades de conservação;
- até 30 %, e não menos que 15 %, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

10. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação serão reassentadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes;

11. Os estabelecimentos oficiais de crédito não podem conceder crédito ou financiamento a proprietário, pessoa física ou jurídica, que não tenha regularizado a área de reserva legal de sua propriedade.

O governo, através da Casa Civil colocou restrições ao substitutivo do relator sob a alegação de que o texto proposto implicaria em aumento nos gastos do governo. Na verdade, o substitutivo não impõe nenhuma despesa extra ao Poder Executivo. Ao contrário, busca criar instrumentos que viabilizem a auto-sustentação econômica das áreas protegidas, estimulando a captação de recursos junto aos particulares e à iniciativa privada.

Desde o início de sua tramitação, a bancada de sustentação do governo (ruralista, anti-indigenista etc) tentou alterar o substitutivo proposto, o que ocorreu no dia 8 de junho, resultado de negociações entre o relator e a Casa Civil, provocando, conforme veremos na sequência, um rebaixamento, ainda maior, do conteúdo e o alcance do substitutivo apresentado pelo relator.

3. As principais alterações aprovadas na Comissão e no Plenário

O relator apresentou as seguintes principais alterações em relação ao substitutivo original, que foram aprovadas no plenário da Câmara dos Deputados:

1. No art. 2º, inciso XV, foi aprovado um novo conceito de **População Tradicional**, que restringe, em muito, o potencial de populações tradicionais a serem beneficiadas. A redação anterior estabelecia como população tradicional aquela que esteja "*vivendo há pelo menos duas gerações em um determinado ecossistema, 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*".

O texto aprovado define população tradicional como os "*grupos humanos, culturalmente diferenciados, vivendo há no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.*

Além de ampliar para em mais uma geração, a definição e qualificação de grupos *culturalmente diferenciados* exigirá laudos antropológicos, sempre questionáveis, permitindo, a rigor, desqualificar populações que seriam beneficiadas, como os extrativistas. Basta afirmar que determinada população não se configura como culturalmente diferenciada.

Importante salientar que este conceito perpassa o restante do texto aprovado.

2. O § 2º, do art. 11, do texto aprovado, estabelece que "a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da Unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento".

Neste ponto há que se registrar, a despeito do mérito do dispositivo, a ineficácia do Poder Público em aprovar, fiscalizar e monitorar os Planos de Manejo. Há informações, por exemplo, de que mais de 90 % das áreas de desflorestamento, no país, não contém Planos de Manejo.

3. No art. 20, o texto final substitui o conceito de "Reserva Ecológico-Cultural" por "Reserva de Desenvolvimento Sustentável", o que, salvo melhor juízo, abre espaço para a ampliação de possibilidades de exploração econômica dos recursos naturais que podem colocar sob maior risco o meio ambiente e atende aos interesses de grupos econômicos que já exploram, muitas vezes de forma predatória, as riquezas naturais. Trata-se de outro conceito que permeia o restante do projeto.

4. O art. 23 do substitutivo original foi suprimido. Esse artigo estabelecia que as áreas em estudo para a criação de uma Unidade de Conservação poderiam ser objeto de interdição administrativa provisória, mediante Decreto do Poder Executivo, quando houvesse risco de dano aos recursos naturais ali existentes. Obviamente que os proprietários e moradores das áreas afetadas seriam previamente notificados.

Evidentemente que a supressão desse dispositivo tende a dificultar os estudos para a criação das Unidades de Conservação e, pior, abre espaço para que o meio ambiente seja depredado com maior rapidez em função de interesses econômicos e comerciais sobre o mesmo.

5. Certamente por pressão dos grandes proprietários rurais e da Casa Civil, foi suprimido o art. 46 do substitutivo original, que estabelecia o prazo de 1 ano para a averbação em cartório a reserva legal correspondente. Pior, o § 2º do art. Original estabelecia que **"os estabelecimentos oficiais de crédito não podem conceder crédito ou financiamento a proprietário, pessoa física ou jurídica, que não tenha regularizado a área de reserva legal de sua propriedade"**, considerando as reserva legal não regularizada como improdutivo para fins de taxaço.

A supressão deste artigo mantém e reforça a prática predatória e imoral de beneficiamento dos grandes proprietários rurais improdutivos e depredadores do meio ambiente, carreando recursos públicos para este setor.

6. Suprimiu-se, também, o art. 57 do substitutivo original, que tratava dos critérios fundamentais para a reclassificação das unidades de Conservação.

7. A supressão do inciso III e parágrafo do art. 58, do substitutivo original, representa um enorme retrocesso na já fraca participação social na elaboração e execução das políticas ambientais do país. O texto original estabelecia que

*O Poder Público é obrigado, no prazo de 1 ano, a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, mediante decisão do CONAMA, a instituir grupos de trabalho, **compostos por representantes das populações tradicionais residentes nas unidades de conservação** e do órgão responsável por sua gestão e, quando conveniente, de outras instituições públicas ou privadas com reconhecida atuação na área, para estudar e propor as medidas necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.*

O texto aprovado somente afirma que no ato de criação de grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.

A participação social, a rigor, dependerá de novo ato de criação, e não constará, de forma explícita, na lei.

8. Por fim, é importante destacar a alteração de texto promovida por emenda de plenário que, conforme citado no acima, estabelece, no § 1º do art. 22, que a

criação de Unidades de Conservação se dará por lei. Portanto sujeitas à apreciação pelo Congresso Nacional.

O partido dos Trabalhadores se empenhará em corrigir e recuperar aspectos importantes desta lei quando da sua tramitação no Senado Federal, ou mesmo através de eventuais alterações na futura lei, após sancionada.