

# COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

## PROJETO DE LEI Nº 5.135, DE 2001

Estabelece e dispõe sobre o regime de concessão para exploração agrícola, pecuária ou florestal de terras públicas

**Autor:** Deputado Antônio Feijão

**Relator:** Deputado Roberto Balestra

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei ora em discussão e votação por esta Comissão de Agricultura e Política Rural objetiva regular o uso comercial de terras públicas, por pessoas físicas e jurídicas de direito privado para a exploração agrícola, pecuária ou florestal. A exploração referida seria “regulada por contrato de concessão”.

Nos termos da presente proposição, considera-se como terra pública as **“áreas de terras sob domínio da União, inclusive aquelas arrecadadas para fins de conservação e preservação ambientais, parques nacionais, reservas biológicas, reservas extrativistas, áreas destinadas à reforma agrária”**.

O projeto dispõe, ainda, que **“Nas áreas indígenas o disposto nesta lei aplica-se apenas quando os próprios indígenas sejam os beneficiados ou projetos por eles autorizados de acordo com a legislação em vigor”**. Aqui, fazemos questão de observar que transcrevemos literalmente a redação dada pelo Autor.

Em sua justificativa, o nobre Deputado Antônio Feijão assevera que, diante do quadro de devastação acelerada da Amazônia, em que,

aproximadamente, cento e sessenta mil quilômetros quadrados de florestas já foram explorados e abandonados, “a única forma efetiva de se assegurar a conservação da floresta e, ao mesmo tempo, garantir o desenvolvimento social e econômico da região amazônica é consolidar a economia de base florestal.” Pelo que, se faz necessário “valorizar a floresta como recurso econômico e disciplinar sua exploração, colocando-a em bases sustentáveis”.

Continuando em sua justificação, argumenta que “O ideal seria, inclusive, direcionar a exploração florestal para as florestas públicas, ampliando o número dessas áreas na Amazônia. Esta estratégia ofereceria ao Governo instrumentos muito mais eficazes para controlar e disciplinar a exploração e controlar o mercado de madeira e outros produtos florestais, minimizando os impactos ambientais e assegurando um melhor resultado em termos de geração de emprego e renda e desenvolvimento da região amazônica.”

Por fim, o projeto define como dimensão mínima para concessão florestal em florestas nativas, a área de cinco mil hectares; e, máxima, a área de duzentos mil hectares.

Ao projeto foi apensado o Projeto de Lei nº 6.811, de 2002, de autoria do Nobre Deputado Asdrúbal Bentes.

Referida proposição “**dispõe sobre a concessão de uso para atividade florestal de terras administradas pelo INCRA**”.

Este o relatório, no que, a nosso ver, mais interessa.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Senhores e Senhoras membros desta Comissão, acreditamos estar diante de uma proposição cujo conteúdo vem de ser, provavelmente, um dos mais polêmicos dos últimos tempos, pelo que deve merecer atenção e zelo de todos em sua análise e votação.

O Projeto de Lei nº 5.135/2001, que ora relatamos, envolve, substancialmente, questões concernentes ao meio ambiente, a direitos indígenas e, também, à reforma agrária. Assim, acreditamos que a decisão de aprová-lo ou rejeitá-lo a ser tomada por esta Comissão, condiciona-se à análise, em separado,

das questões acima referidas, vale dizer, a PRESERVAÇÃO AMBIENTAL, os DIREITOS INDÍGENAS e a REFORMA AGRÁRIA. É o que faremos a seguir, lembrando que, consoante estabelecido pelo artigo segundo, considera-se como terra pública as **áreas de terras sob domínio da União, inclusive aquelas arrecadadas para fins de conservação e preservação ambientais, parques nacionais, reservas biológicas, reservas extrativistas e áreas destinadas à reforma agrária.**

### PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

A Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, inciso III, comete ao Poder Público a obrigação de definir, em todas as unidades da Federação, os espaços territoriais e seus componentes, quer dizer, as unidades de conservação, que deverão ser protegidos. Determina, ainda, que a alteração e a suspensão de cada uma das espécies que integram as unidades de conservação somente é permitida através de lei específica, ficando vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Na esteira desse mandamento, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, define as unidades de conservação que integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC, dividindo-as em dois grupos com características específicas:

I – **Unidades de Proteção Integral**, cujo objetivo básico é a preservação da natureza, **admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais**, com exceção dos casos já previstos em lei. São categorias desse grupo:

Estação Ecológica;

Reserva Biológica;

Parque Nacional;

Monumento Nacional; e

Refúgio da Vida Silvestre.

II – **Unidades de Uso Sustentável**, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o **uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais**. São categorias desse grupo:

Área de Proteção Ambiental;

Área de Relevante Interesse Ecológico;

Floresta Nacional;

Reserva Extrativista;

Reserva de Fauna;

Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Pelas disposições constantes da Lei nº 9.985/2000, as atividades previstas pelo projeto ora analisado, vale dizer, exploração florestal, agrícola e pecuária são expressamente vedadas nos limites das categorias integrantes do grupo Unidades de Proteção Integral. Para que tais atividades sejam desenvolvidas nas categorias citadas, necessário, segundo a Constituição Federal, lei específica que promova a alteração dos objetivos ou a supressão de cada uma delas.

No que concerne ao grupo Unidades de Uso Sustentável, algumas categorias são passíveis de determinados tipos de exploração. Evidentemente que não da forma generalizada como prevê o projeto, considerando o impositivo da sustentabilidade de seu uso. Difícil é, para nós que conhecemos as características da agricultura e da pecuária em um mercado cada vez mais competitivo, imaginar a possibilidade de desenvolver uma atividade agrícola ou pecuária em uma Unidade de Uso Sustentável, haja vista as restrições que decorrem de sua condição de Unidade de Conservação.

Reconhecemos que a exploração florestal sustentável possa, em tese, ser desenvolvida no perímetro de uma Floresta Nacional. Isto porque, diversamente da agricultura e da pecuária, atividades que se completam em breve curso, ela é uma atividade de longo prazo, geralmente acima de 30 anos. Tanto isso é verdade, que está em discussão no Executivo Federal, no

âmbito do Programa Nacional de Florestas-PNF, anteprojeto de lei disciplinando a concessão florestal em Floresta Nacional. Em conclusão, a exploração florestal, agrícola ou pecuária nas categorias integrantes do grupo Unidades de Uso Sustentável necessitam, também, de lei específica que altere o objetivo de cada uma delas.

## DIREITOS INDÍGENAS

O projeto de lei ora analisado prevê a possibilidade de concessão para os usos que especifica, de áreas indígenas. Neste particular impõe-se anotar que a Constituição determina que a **posse** dos índios sobre elas seja exclusiva, e isto não se compatibiliza com a concessão. Qualquer exploração dos recursos naturais em terras indígenas, ressalvado o regime específico da mineração, somente pode ser realizada, mesmo mediante parceria com não-índios, desde que preservada a exclusividade da posse indígena. Assim, são possíveis a exploração florestal mediante manejo sustentado, nos termos do art. 46 da Lei nº 6.001/73 e a parceria pecuária, nos termos em que a regulamenta o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64

Ainda neste tema, o Projeto de Lei nº 1.769/99, de autoria do Deputado Airton Cascavel, dispõe sobre a parceria agrícola indígena. Em conclusão, em relação às terras indígenas, anotamos que: a) a exploração florestal e a parceria pecuária **já são possíveis**, e, neste aspecto o texto não apresenta novidade; b) a parceria agrícola somente será possível quando (e se) o projeto mencionado for tornado lei - e, neste sentido, a proposição em exame, ao contrário do PL nº 1.769/99, não abrevia solução. Conclui-se que o projeto, onde não é inconstitucional ou carente de juridicidade, tampouco aperfeiçoa os permissivos já existentes para determinados tipos de atividade econômica, quer em áreas de preservação, quer em terras indígenas.

## REFORMA AGRÁRIA

No que concerne a este item, surpreende-nos sobremaneira que o autor reserve para os contratos de concessão para exploração agrícola também as terras públicas arrecadadas com finalidade específica de implantação de programas de reforma agrária. Neste particular, basta-nos trazer dois argumentos para demonstrar a inviabilidade da pretensão do Autor. Um primeiro

argumento cinge-se ao aspecto da impossibilidade legal da destinação pretendida, haja vista que, no caso de áreas havidas mediante desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, é expressamente vedado ao Poder Público dar outra destinação que não aquela que embasou o ato expropriatório. Descumprido esse mandamento, assiste ao expropriado o direito de retomar o bem por desvio de função. O segundo argumento envolve aspectos econômicos e sociais que interessam ao Governo, aos trabalhadores rurais sem terra e aos proprietários de imóveis rurais. Se não, vejamos:

-ao Governo acreditamos não interessar tal diretiva, na medida em que, além de representar um gasto a mais com a arrecadação de novas áreas, comporta o agravamento de uma crise social que lhe tem custado, mais do que recursos financeiros, graves conflitos;

-ao trabalhador rural não interessa, obviamente, uma vez que o desvio de destinação de referidas áreas redundaria em atraso no atendimento de sua pretensão. E temos de convir que, em uma sociedade que se pauta pelos princípios de justiça social, a outorga, pelo Poder Público, de um título de propriedade ao verdadeiro trabalhador rural é uma obrigação e não uma liberalidade;

-aos proprietários rurais, sobretudo aqueles que detêm áreas que, pela Constituição, são passíveis de desapropriação, neste particular, o projeto é de todo inconveniente. Inconveniente na medida em que a destinação de terras, com dimensão entre 5.000 e 200.000 hectares, antes afetadas aos programas de reforma agrária, outorga aos trabalhadores privados dessas terras o direito a buscá-las por qualquer das formas possíveis. E sabemos todos que a forma mais prática é a invasão.

Relativamente ao Projeto de Lei nº 6.811/2002, apensado, e que prevê a concessão de uso para atividade florestal de terras administradas pelo INCRA, temos a aduzir que, em se tratando de áreas destinadas à reforma agrária, os argumentos que trazemos para sua rejeição são, exatamente, os logo acima expostos. Em se tratando de terras públicas não passíveis de exploração tipicamente agrária (agricultura e pecuária), vale dizer, as consideradas como Unidades de Conservação, em que são permitidas somente certas atividades extrativistas como, por exemplo, a coleta de castanha, também ali o INCRA tem desenvolvido programas de reforma agrária que, como é sabido, vem a ser definida como “mudança no regime de posse e uso da terra.”

Senhores e Senhoras membros desta Comissão, acreditamos, convictamente, ter trazido a este Colegiado argumentos bastantes para a formação de um perfeito juízo de valor acerca do projeto ora relatado. Em razão disso, votamos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 5.135, de 2001, e de seu apenso, o Projeto de Lei nº 6.811, de 2002, conclamando meus nobres pares a idêntico posicionamento.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2002 .

Deputado Roberto Balestra  
Relator