

PROJETO DE LEI Nº 5.174, DE 2019

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação.

**Autor: SENADO FEDERAL –
CONFÚCIO MOURA**

Relator: Deputado PAULO BENGTSON

VOTO EM SEPARADO

O Projeto de Lei 5174/2019, aprovado nas comissões e no Plenário do Senado, chega à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cmads) da Câmara dos Deputados num momento em que o país tem a oportunidade de se reinventar perante si e perante o mundo.

Depois de um período de ostracismo, o Brasil volta a ser um ator importante no cenário internacional, como mostra nossa participação na COP27, no Egito. Lá esteve o presidente eleito, que recebeu dos governadores da Amazônia uma carta de compromisso com o futuro.

No texto, os governadores, representados por Helder Barbalho, do Pará, reconhecem que o modelo econômico aplicado na Amazônia Legal não produziu o desenvolvimento esperado. Pela importância que este documento tem para esta discussão, permito-me ler um trecho da carta a esse respeito:

"As transformações econômicas então geradas foram, porém, incapazes de reduzir as desigualdades e erradicar a pobreza extrema. O modelo de desenvolvimento vigente, para ser economicamente pujante, trouxe o custo de ser ambientalmente devastador e socialmente excludente."

Em seguida, os governadores apontam o caminho para a superação desta situação:



"Mudar isso requer uma nova cooperação entre os Estados da Amazônia legal e o Governo federal, orientada pela ciência, pela estabilidade e reforço institucional e impulsionada pela determinação e pela vontade política de ambas as partes."

É importante salientar aqui a visão dos governadores de que a saída deve ser orientada pela ciência.

Mais adiante, os governadores se comprometem com a conservação da floresta:

"Precisamos da floresta viva, isto é, capaz de prover serviços ambientais e gerar remuneração por eles e pelos produtos dela derivados. Essa noção de vida é o marco que nos permitirá a monetização da floresta enquanto nova "commodity" no mercado de bens e serviços ambientais."

A floresta não aparece aqui como algo intocável, mas como um meio capaz de gerar trabalho e renda para os 29 milhões de pessoas que vivem na região e, ainda, como oportunidade para trazer dividendos para o país. Sabemos que o mercado para produtos da sociobiodiversidade vem crescendo no mundo ano após ano e que sua exploração sustentável é altamente lucrativa.

Os governadores também se referem a expectativas em relação ao Congresso Nacional:

"A posição de liderar uma região vasta, complexa e essencial para o desenvolvimento do Brasil e a manutenção de fatores determinantes à existência humana neste planeta, como é a Amazônia, requer de cada Governador alto senso de responsabilidade pública neste Consórcio. Este mesmo compromisso esperamos das altas autoridades do Executivo federal e dos membros do Congresso Nacional na apreciação e tratamento de matérias de interesse da região."

Ora, a matéria em discussão neste momento é de interesse direto da região Amazônica, já que a maior área protegida do país se encontra lá. Das 336 unidades de conservação federais, 145 estão localizadas na Amazônia Legal.

Participação social e o respeito à ciência são justamente os elementos que este projeto de lei traz para a discussão sobre desafetação, redução ou recategorização de unidades de conservação (UCs) no país. Este tipo de iniciativa de alteração nas unidades de conservação não é assunto exclusivo do Congresso Nacional. Na Câmara e no Senado, cuida-se das unidades de conservação federais. As estaduais são modificadas pelas assembleias legislativas, enquanto as municipais, pelas câmaras de vereadores.

No caso específico do PL 5174/2019, propõe-se alteração no Parágrafo Segundo do Artigo 22 da Lei número 9.985, de 18 de julho de



2000, a Lei do Snuc, para incluir a necessidade de realização de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução ou recategorização das unidades de conservação. Atualmente, a lei exige estudos e consulta para a criação das unidades de conservação. O que se pretende, agora, é incluir essa necessidade também para quando se propõe extinguir, diminuir ou mudar a categoria da unidade de conservação.

O ordenamento jurídico brasileiro aponta na direção da proteção do ambiente natural, não da desproteção. A natureza é vista como aliada, não como inimiga. O que se espera de nós, legisladores, governantes e sociedade civil é proteger, não desproteger. É cuidar da natureza, patrimônio público, pertencente a toda a população brasileira, a atual e as que nos seguirão. O que se espera de nossa geração é que entreguemos às que nos sucederão um país com as condições necessárias para sua saúde e sua sobrevivência. Um país com clima, com água limpa, com alimento saudável. E isso tudo só será possível se conservarmos a natureza. É o que diz a Constituição Federal, em seu artigo 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".

Seu parágrafo primeiro estabelece:

"Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção."

Ora, se para criar áreas protegidas, que é o sentido no qual aponta a Constituição e as leis, são necessários estudos técnicos e consulta pública, com muito mais razão deveria se esperar as mesmas condicionantes para retirar a proteção dada. É o que se conhece como o princípio do paralelismo de formas. Se para avançarmos na proteção são necessários estes cuidados, para retrocedermos – o que deveria ser, à luz do direito, uma exceção – estes cuidados são ainda mais necessários. O paralelismo de formas nos diz que os mesmos pressupostos utilizados para a elaboração de um instituto também deverão ser utilizados para sua alteração ou extinção. A lei estabelece que a criação de UC deve ser precedida de estudos técnicos. Por simetria, sua alteração também deve.

A esse respeito, vale ressaltar o voto do desembargador Miguel Mônico, do Tribunal de Justiça de Rondônia, que decidiu pela constitucionalidade de lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado relativa a alterações em unidades de conservação. Escreveu o juiz: "Conclui-se que o processo de estudo e consulta referente à extinção de uma Unidade de Conservação deve ser tão rigoroso quanto o exigido para a sua criação. Daí o uso do paralelismo das formas constituir um princípio



norteador da obrigatoriedade de estudos técnicos e participação comunitária em projetos de redução ou extinção de Unidades de Conservação”.

Note-se que, por mais democrática que uma casa de leis possa ser, não há como garantir que todos os interessados serão ouvidos na tramitação de projeto com esta finalidade. Estamos falando de comunidades que vivem e protegem os pontos mais recônditos e distantes dos centros urbanos, no interior de florestas, cujas dificuldades de deslocamento são imensas. Gente que está a horas, às vezes dias de distância, sem recursos, sem meios de transporte. Se a Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, é dever desta casa proporcionar o máximo de participação social, por meio de consultas públicas.

Sem uma intensa participação democrática, as áreas protegidas ficam expostas, como vemos, a muitas ameaças, ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público.

Esta necessidade está prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a OIT. É um dos principais instrumentos normativos aplicados à consulta e participação de populações tradicionais. O documento foi ratificado pelo Brasil pelo Decreto 5.051/2004 e tem valor constitucional, o que assegura aos povos indígenas e tradicionais o direito à livre determinação, à autonomia e ao autogoverno e determina que esses povos têm direito à consulta livre, prévia e informada em qualquer medida legislativa ou administrativa que possa afetá-los diretamente (art. 6º), como é o caso de projetos de alteração de unidades de conservação, posto que essas medidas alteram o ambiente onde vivem e obtêm sua fonte de sustento:

"Art. 6º. 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*
- b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;*
- c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com



o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.”

O acesso a informações públicas como direito humano fundamental é reconhecido também pela Declaração Universal de Direitos Humanos e outros tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 92/1992) e a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Decreto 678/1992). A base é o entendimento de que a vida democrática em sociedade depende do indivíduo poder escolher, o que só é possível com o acesso às informações que tangem suas escolhas.

A consulta é importante, ainda, porque as alterações em unidades de conservação afetam benefícios econômicos dos municípios, por meio do turismo de base comunitária, ecoturismo, ICMS Ecológico e outras atividades.

Outro princípio importante que nos ajuda a refletir sobre esta questão é o da vedação ao retrocesso ambiental. De acordo com este princípio, nenhuma geração deveria sujeitar as gerações futuras às suas leis. Isso ocorre por meio da minimização ou da revogação de leis de proteção ambiental, uma vez que tais retrocessos legais podem resultar na imposição de um ambiente mais degradado para as futuras gerações, o que, em algumas situações, pode ser irreversível.

As unidades de conservação não são extintas com o objetivo de manter suas florestas. Ao contrário, quando se propõe uma desafetação é para legalizar derrubadas e para ocupar a área com gado, lavouras, mineração ou outra atividade. O corte de uma floresta, que levou milhões de anos para se constituir em sua riqueza e em sua diversidade, representa, muitas vezes, danos irreversíveis.

Não se quer dizer, tampouco, que as unidades de conservação não podem nunca serem modificadas ou extintas. Aqui se trata de garantir que os níveis gerais de proteção devem ser, pelo menos, mantidos. E a realização de estudos técnicos e de consultas públicas ajudam a garantir isso, tornando as decisões legislativas mais sólidas.

Devemos invocar, ainda, os princípios da precaução e da prevenção, já que os projetos para redução, recategorização e extinção de unidades de conservação têm potencial de causar danos ao meio ambiente. Para atender a esses princípios, é preciso ouvir a ciência sobre eventuais riscos e impactos. Trata-se, portanto, da realização de estudos prévios que tragam a segurança de que a alteração requerida é adequada.

Finalmente, é preciso considerar os atributos que justificam a criação de uma unidade de conservação. O ato de criação e o plano de manejo de cada UC tem um objetivo individual. Como já vimos, a Constituição Federal veda “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Portanto, qualquer alteração na unidade de



conservação, deve garantir a proteção de seus atributos. E são os estudos técnicos que nos dirão se esta condição está ou não sendo atendida.

A alteração proposta pelo PL 5174/2019 vem para dar mais solidez e segurança jurídica para as decisões nesta área. A grande maioria das tentativas de extinção, redução ou recategorização de unidades de conservação é barrada pelo Poder Judiciário, em todas as suas instâncias.

Todos os casos emblemáticos que chegaram à Justiça foram derrubados, exatamente por afrontarem princípios constitucionais e legais relativos ao dever de proteger a natureza. Foi assim com o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, com o Parque Nacional de Itatiaia, com o Parque Nacional da Bodoquena e tantos outros, como os já citados casos do estado de Rondônia.

Não se encontra, de fato, nenhuma justificativa para exigir consulta pública e estudos técnicos na criação de uma unidade de conservação e não se exigir o mesmo para sua extinção, redução ou recategorização. Esses procedimentos devem ser avalizados pela técnica e pela ciência e as populações afetadas devem ser ouvidas.

Por todas essas razões, fica evidente que a proposta apresentada no projeto de lei 5174/2019 representa avanço importante em nossa legislação, de maneira a cumprirmos a Constituição e os tratados de que o Brasil é signatário. Além disso, contribui para melhorar a imagem do país no cenário mundial. O Brasil tem sido visto nos últimos anos como um pária ambiental, o que nos traz prejuízos econômicos, por meio da imposição de barreiras comerciais.

Sendo essas as considerações que entendo cabíveis e que espero venham a contribuir para a discussão da matéria, manifesto meu voto pela aprovação do Projeto de Lei 5174/2019.

