



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI

N.º 2.656-A, DE 2003

(Do Sr. Pedro Chaves)

Altera os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. FERNANDO GABEIRA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- parecer do relator
- emenda oferecida pelo relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, que “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”, de forma a detalhar aspectos da consulta pública para a criação ou alteração de unidades de conservação.

Art. 2º Os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, passam a vigorar com a seguinte redação:

“ Art. 22

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e outras partes interessadas, inclusive detalhando prazos, recursos disponibilizados e condições para o pagamento de indenizações, quando for o caso. (NR)

§ 4º O processo de consulta pública, integrado por audiências e oficinas de trabalho, deve garantir a publicidade, o acesso à informação à população diretamente envolvida, a livre participação no debate da proposta, a análise de eventuais contrapropostas e o acompanhamento da motivação e da execução das decisões. (NR)

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos nos §§ 2º, 3º e 4º. (NR)

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos nos §§ 2º, 3º e 4º. (NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

A criação de unidades de conservação é um dos instrumentos de que dispõe o Poder Público para assegurar a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme nossa Lei Maior. No entanto, há inúmeros exemplos em que a criação ou ampliação de tais unidades tem gerado insatisfação, questionamentos e protestos, inclusive nesta Casa, como em relação à ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, em Goiás, e do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, em Minas Gerais, e à criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, no Amapá, e da Reserva Biológica do Nabileque, no Mato Grosso do Sul.

As comunidades atingidas pela criação ou ampliação de unidades de conservação sofrem diversos prejuízos, entre os quais:

- desemprego direto nas propriedades atingidas;
- desemprego indireto na região;
- impacto social e econômico negativo, pelo desestímulo às atividades rurais, queda no valor das terras e redução das atividades econômicas na região;
- desequilíbrio na assistência educacional, uma vez que escolas rurais são desativadas ou subutilizadas, enquanto outras necessitam ser construídas ou ampliadas;
- exclusão social;
- sofrimento por abandonar raízes, pertences e a história pessoal;
- inaptações ao novo hábitat e desagregações familiares;
- êxodo rural da população tradicional, de posseiros, agregados, trabalhadores rurais e seus familiares para as sedes de municípios, no geral desprovidos de infra-estrutura e sem oferta de trabalho;
- criação de favelas e núcleos de pobreza e aumento da criminalidade.

Os prejuízos mencionados são relevantes e causam insatisfação e resistência à efetiva implantação de unidades de conservação. Ora, a prática demonstra que, para o sucesso das políticas de conservação ambiental, não é suficiente que os técnicos e funcionários dos órgãos ambientais e de organizações não-governamentais estejam afinados com o ideal preservacionista. Para o êxito dessas políticas, é imprescindível que as comunidades diretamente atingidas pela criação ou ampliação de unidades de conservação tenham absoluta clareza dos motivos que justificam a proposta e participem da decisão. As unidades de conservação assim criadas pertencerão a essas comunidades, que serão aliadas dessas unidades e não contra elas.

A principal causa de insatisfação da população diretamente afetada diz respeito à ausência de informações e de consultas públicas, ou de consultas públicas insuficientes, quando da criação ou ampliação de unidades de conservação. O projeto de lei que ora apresentamos tem por objetivo sanar essas deficiências, por meio de alterações à Lei nº 9.985, de 2000, que “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.”

Primeiramente, a proposição visa reduzir a ansiedade que sobrevém às pessoas integrantes de uma comunidade quando a área em que vivem ou trabalham é incluída em unidade de conservação excludente da presença humana, sem que o Poder Público informe com transparência como o processo será conduzido. Esses cidadãos ficam, de imediato, com suas atividades engessadas e suas vidas desestruturadas. Assim, pretende-se que o Poder Público:

- evidencie o montante de recursos disponibilizado para o pagamento das indenizações;
- defina prazos para o início dos pagamentos e o valor médio para a medida rural utilizada na região (hectare, alqueire goiano etc.) para áreas sem benfeitorias;
- clarifique a metodologia a ser utilizada para o cálculo do valor das benfeitorias;
- informe com clareza que documentação será exigida para o pagamento das indenizações devidas.

As consultas públicas, por sua vez, não devem restringir-se à comunicação de uma decisão do Poder Público. A função da consulta pública deve ser a de “fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”, como preceitua o art. 22, § 3º, da Lei 9.985/00, mas também colher opiniões, denúncias e contrapropostas das comunidades afetadas e levá-las em consideração como elementos constitutivos da decisão. As audiências públicas relacionadas a unidades de conservação devem ser complementadas por oficinas de trabalho e debate. São insubstituíveis por outros meios de divulgação e participação, bem como por audiências realizadas pela Internet, que, em geral, não faz parte do universo das comunidades diretamente afetadas pela criação ou ampliação de uma unidade de conservação.

Pretende-se, portanto, com a alteração do § 4º do art. 22 da Lei 9.985/2000, que o Poder Público, por intermédio dos órgãos responsáveis pela condução da política ambiental, considere, informe, ouça, respeite e valoriza as comunidades onde pretende implantar unidades de conservação e, principalmente, que considere as propostas alternativas de proteção ambiental apresentadas por aqueles que detêm conhecimentos relacionados com o contexto físico a preservar. Assim:

- as audiências públicas devem informar e facilitar a participação das pessoas que serão atingidas pela criação ou ampliação da unidade de conservação;
- as audiências públicas precisam ser precedidas e acompanhadas por oficinas de trabalho;
- as pessoas que residam ou possuam propriedade na área prevista para unidade de conservação devem ser convocadas pessoalmente para participar das audiências;
- as audiências públicas não podem ser substituídas por outro meio de informação e participação;
- as audiências públicas serão tantas quantas forem necessárias para garantir a publicidade, o acesso à informação, a livre participação democrática e o acompanhamento da motivação e da execução das decisões.

Ante o alcance social do projeto de lei que ora propomos, contamos com o apoio desta Casa para sua rápida aprovação.

Sala das Sessões, em 02 de dezembro de 2003 .

Deputado Pedro Chaves

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000

Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

.....

CAPÍTULO IV
DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 1º (VETADO)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

.....

.....

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

I - RELATÓRIO

O projeto em epígrafe pretende inserir modificações na lei que regula o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (“Lei do SNUC”), de forma a detalhar aspectos da consulta pública para a criação ou alteração de unidades de conservação.

A proposição prevê, no § 3º proposto para o art. 22 da Lei 9.985/00, que, no processo de consulta pública, “o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e outras partes interessadas, inclusive detalhando prazos, recursos disponibilizados e condições para o pagamento das indenizações, quando for o caso”. Estabelece, no § 4º, que “o processo de consulta pública, integrado por audiências e oficinas de trabalho, deve garantir a publicidade, o acesso à informação à população diretamente envolvida, a livre participação no debate da proposta, a análise de eventuais contrapropostas e o acompanhamento da motivação e da execução das decisões”.

O projeto dispõe ainda, no § 5º, que “as unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta...”. Por fim, no § 6º, estatui que “a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível

hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta (...)"

Em sua Justificação ao projeto de lei, expõe o Deputado Pedro Chaves casos em que a criação ou a ampliação de algumas unidades de conservação tem gerado insatisfação, questionamentos e protestos, citando a ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, em Goiás, e do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, em Minas Gerais, e a criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, no Amapá, e da Reserva Biológica do Nabileque, no Mato Grosso do Sul. Entende que, para o êxito das políticas de conservação ambiental, é imprescindível que as comunidades diretamente atingidas pela criação ou ampliação das unidades de conservação tenham absoluta clareza dos motivos que justificam a proposta e participem da decisão.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição nesta Câmara Técnica.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O debate trazido pelo projeto de lei em tela não é novo nesta Casa. Durante o processo que gerou a Lei 9.985/00, a forma de regular a participação da população no processo de decisão sobre a criação ou a ampliação de unidades de conservação foi tema importante de discussão. O resultado desse trabalho encontra-se refletido nos §§ 2º a 6º do art. 22 da Lei 9.985, a saber:

"Art. 22.

.....

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou

parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

.....".

Deve-se, então, comparar o texto em vigor e as propostas trazidas pelo PL 2.656/03. As modificações sugeridas pelo Deputado Pedro Chaves são, basicamente, as seguintes:

1. no § 3º, explicitar que as informações fornecidas à população, entre outros pontos, devem detalhar prazos, recursos disponibilizados e condições para o pagamento de indenizações;
2. prever que o processo de consulta pública deve ser integrado por audiências e oficinas, e garantir a publicidade, o acesso à informação à população diretamente envolvida, a livre participação no debate da proposta, a análise de eventuais contrapropostas e o acompanhamento da motivação e da execução das decisões; e
3. excluir a exceção de não realização de consulta pública no caso de criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica hoje constante na lei.

Parecem interessantes os aperfeiçoamentos referidos nos itens 1 e 2 acima. Eles procuram dar diretrizes para a realização do processo de consulta pública, de forma a assegurar que a população potencialmente afetada tenha informações sobre as futuras indenizações, quando for o caso, e ainda que a comunidade seja efetivamente incorporada ao processo decisório de criação ou ampliação de unidades de conservação, inclusive mediante a apresentação de propostas alternativas.

Preocupa-me, todavia, que se passe a impor o processo de consulta pública também às Estações Ecológicas e Reservas Biológicas.

A Estação Ecológica, regulada pelo art. 9º da Lei 9.985/00, é uma unidade de conservação que tem por únicos objetivos a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. Em regra, é proibida a visitação pública, exceto a com objetivo educacional, de acordo com as previsões do plano de manejo da unidade ou regulamento específico.

Já a Reserva Biológica, regulada pelo art. 10 da mesma lei, tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. Também nela é proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

As Estações Ecológicas e as Reservas Biológicas, desta forma, constituem as unidades de conservação da natureza mais rígidas do ponto de vista da proteção ambiental. Visam a proteger áreas realmente singulares, com características únicas em termos de importância ecológica. Nesses casos, entendo, devem ser priorizados acima de tudo os benefícios ambientais advindos da criação da unidade. Os direitos da população eventualmente afetada devem ser resolvidos por meio das devidas indenizações. Como regra, esses tipos de unidade de conservação, são criados em áreas de pouca ou nenhuma ocupação humana.

Diante disso, sou pela **aprovação do Projeto de Lei nº 2.656, de 2003, com a emenda aqui apresentada.**

É o Voto.

Sala da Comissão, em 8 de julho de 2004.

Deputado Fernando Gabeira
Relator

EMENDA

Acrescente-se o seguinte § 5º à redação dada pelo art. 2º da proposição em epígrafe ao art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, adequando-se a numeração dos dispositivos subsequentes:

"Art. 22.

.....

§ 5º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que tratam os §§ 2º a 4º deste artigo.

.....".

Sala da Comissão, em 8 de julho de 2004.

Deputado Fernando Gabeira
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente, com emenda o Projeto de Lei nº 2.656/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Fernando Gabeira.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Givaldo Carimbão, César Medeiros e João Alfredo - Vice-Presidentes, Amador Tut, Antonio Joaquim, B. Sá, Fernando Gabeira, Ivo José, Leonardo Monteiro, Luiz Alberto, Osvaldo Reis, Affonso Camargo, Anselmo e Aroldo Cedraz.

Sala da Comissão, em 15 de setembro de 2004.

Deputado GIVALDO CARIMBÃO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
