



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.761-B, DE 2005 **(Da Sra. Laura Carneiro)**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização do zoneamento ecológico-econômico na demarcação de terras indígenas, na criação de unidades de conservação e na implantação de assentamentos rurais, e dá outras providências; tendo pareceres da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, pela rejeição (relator: DEP. LUIZ COUTO) e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela rejeição (relator: DEP. SARNEY FILHO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

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

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Direitos Humanos e Minorias:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- parecer vencedor
- parecer da Comissão
- votos em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A demarcação de terras indígenas, a criação de unidades de conservação e a implantação de assentamentos rurais ocorrerão somente em região que disponha de zoneamento ecológico-econômico e nos estritos termos por ele fixados.

Art. 2º Os proprietários rurais e os posseiros que, comprovadamente, tenham moradia habitual e cultura efetiva por, no mínimo, cinco anos, em área objeto de demarcação de terra indígena ou de criação de unidade de conservação, serão reassentados em área equivalente à desapropriada, podendo, entretanto, optar pela indenização em dinheiro.

§ 1º O detentor da posse com moradia habitual e cultura efetiva inferior a cinco anos será indenizado nos termos da legislação vigente.

§ 2º Caberá ao órgão indigenista, quando se tratar de demarcação de terra indígena, e ao órgão do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, quando se tratar de criação de unidade de conservação, aferir, no caso de posse, a moradia habitual e a cultura efetiva de que trata este artigo.

§ 3º A demarcação de terra indígena e a criação de unidade de conservação somente serão efetivadas após concluídos os processos de indenização e de reassentamento.

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

JUSTIFICAÇÃO

O Zoneamento Ecológico-Econômico, embora instituído desde 1981, com o advento da Lei nº 6.938 que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, foi regulamentado há apenas 03 anos, por meio do Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, que assim dispõe acerca do objetivo geral deste valioso instrumento da Política de Meio Ambiente:

“Art. 3º. O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena

manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.”

Como instrumento norteador das políticas de desenvolvimento rural e urbano, o ZEE é fundamental para um bom planejamento da conservação e uso da terra. Além disso a elaboração do ZEE tem como ponto de partida a oitiva de todos os atores sociais presentes na região, e o estudo detalhado das condições de meio físico e das possíveis perspectivas locais, o que lhe garante um diagnóstico preciso das condições regionais. A utilização do zoneamento, portanto, possibilita ao gestor público tomar decisões de forma racional e tecnicamente fundamentada.

Cumpre-nos, por questão de lealdade, deixar consignado que a proposição que ora trago à apreciação deste Colegiado se inspira no Projeto de Lei nº 5.575/01, de autoria do então Deputado Salomão Cruz, arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno. Nesse projeto, como em nossa proposição, os objetivos são, em linhas gerais, os mesmos:

- municiar os gestores públicos de dados mais precisos a fim de que possam mais acertadamente decidir; e
- garantir a preservação dos direitos dos proprietários e posseiros rurais em áreas que vierem a ser destinadas à proteção ambiental ou à criação de terras indígenas.

O Poder Público pode, sim, desapropriar tanto o domínio como a posse sobre terras. Não pode, isto sim, deixar de reassentar ou indenizar com valores justos, de tal forma que aos desapropriados seja assegurada a possibilidade de continuar exercendo seu ofício, gerando riquezas para o País, enfim, mantendo suas tradições produtivas e culturais, que são intimamente ligadas à terra. É essa a perspectiva buscada pelo artigo segundo: garantir que proprietários e posseiros não sejam sacrificados em prol da causa indígena ou ambiental, por mais justas que sejam elas.

Como pode parecer a alguns, não pretendemos, com tal dispositivo, inviabilizar as ações governamentais, ou permitir que qualquer oportunista venha a ser reassentado pelo governo. O dispositivo que propomos é bem claro e assegura o reassentamento somente ao legítimo proprietário e ao posseiro que comprovar estar na área por, pelo menos, cinco anos.

Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2005.

Deputada **LAURA CARNEIRO**
PFL/RJ

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

LEI Nº 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte

Lei:

Art. 1º Esta Lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art.23 e no art.235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.

** Artigo com redação determinada pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.*

Da Política Nacional do Meio Ambiente

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
 VIII - recuperação de áreas degradadas;
 IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
 X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.
-
-

DECRETO Nº 4.297, DE 10 DE JULHO DE 2002

Regulamenta o art.9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 16 e 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965,

CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS

.....

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Art. 4º O processo de elaboração e implementação do ZEE:

I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;

II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e

III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

.....

.....

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

I - RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Lei nº 5.761, de 2005, de autoria da nobre Deputada Laura Carneiro, tornando obrigatória a utilização do zoneamento ecológico-econômico na demarcação de terras indígenas, na criação de unidades de conservação e na implantação de assentamentos rurais.

Na justificação, a autora alega, em síntese, que a utilização do zoneamento ecológico-econômico *“possibilita ao gestor público tomar decisões de forma racional e tecnicamente fundamentada”*.

Nos termos do art. 119, *caput*, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Sr.^a Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias determinou a abertura de prazo para recebimento de emendas. Esgotado o prazo, não foram apresentadas emendas.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ao examinar o Projeto de Lei nº 5.761, de 2005, cumpre a esta Comissão de Direitos Humanos e Minorias manifestar-se sobre as questões referentes às minorias étnicas, especialmente aos índios e às comunidades indígenas, e ao regime das terras e de sua ocupação tradicional, na forma estabelecida pelo art. 32, VIII, “e”, do Regimento Interno.

Sobre outros temas, manifestar-se-ão as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O zoneamento ecológico-econômico tem como objetivo dividir o território nacional em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável. É, portanto, um instrumento de política ambiental e visa à racionalização da ocupação dos espaços e ao direcionamento de atividades econômicas. Ele é, ainda, um importante subsídio para a elaboração e execução de projetos regionais de desenvolvimento sustentável.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no art. 9º, inclui o zoneamento ambiental entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Por outro lado, a demarcação das terras indígenas rege-se por legislação específica. O reconhecimento dos territórios indígenas fundamenta-se em estudos antropológicos e o procedimento administrativo de regularização dessas terras orienta-se pelo conhecimento dos povos que as ocupam e por estudos e descrições de suas línguas e de suas manifestações culturais.

Assim, enquanto o zoneamento ecológico-econômico se constitui em instrumento de política ambiental, a política indigenista tem em seus alicerces o caráter etnográfico a orientar os processos de identificação e da demarcação das terras indígenas.

Diante do exposto, entendemos que as terras indígenas recebem do legislador pátrio um tratamento muito específico, não se lhes aplicando, portanto, tal instituto de caráter nitidamente ambiental e econômico.

Neste sentido, em que pesem os respeitáveis propósitos da ilustre autora, achamos que a demarcação das terras indígenas não deve ser realizada apenas nas regiões que disponham de zoneamento ecológico-econômico, na forma preconizada no art. 1º do Projeto de Lei nº 5.761, de 2005.

Portanto, quanto ao mérito, no âmbito de competência desta Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nosso voto é pela rejeição do Projeto de Lei n.º 5.761, de 2005.

Sala da Comissão, em 05 de dezembro de 2005.

Deputado Luiz Couto
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 5.761/2005, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Couto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Iriny Lopes - Presidente, Luiz Couto, Pompeo de Mattos e Chico Alencar - Vice-Presidentes, Leonardo Mattos, Luci Choinacki, Mário Heringer, Orlando Fantazzini, Ana Guerra, Eduardo Barbosa e Geraldo Thadeu.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2005.

Deputada IRINY LOPES
Presidente

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER VENCEDOR

I – RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame, de iniciativa da nobre Deputada Laura Carneiro, tem por finalidade propor a obrigatoriedade da utilização do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE na demarcação de terras indígenas, na criação de unidades de conservação e na implantação de assentamentos rurais.

A proposição assegura também o reassentamento dos proprietários de imóveis e posseiros que comprovarem estar na área há, pelo menos, cinco anos, e a indenização, na forma da legislação vigente, aos posseiros instalados a menos de cinco anos.

A autora justifica a proposição argumentando que o ZEE deve ser o instrumento norteador das políticas de desenvolvimento rural e urbano, e que é fundamental para o bom planejamento da conservação e uso da terra.

A seu turno, o nobre relator desta CMADS, Deputado Jorge Pinheiro, concluiu pela aprovação do projeto, considerando que o zoneamento é um importante instrumento de planejamento prévio e interdisciplinar, e portanto, necessário em termos preventivos, e por conseguinte, concebido para evitar as conseqüências danosas, sobre o meio ambiente.

Em que pese a brilhante iniciativa e esforço da autora, porém, uma vez aprovada a proposta, o processo de criação dessas áreas protegidas (unidades de conservação e reservas indígenas), bem como o processo de reforma agrária, no País, estariam totalmente engessados, em virtude de que são poucas as unidades da Federação que detém seu Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE já definido.

Da mesma forma, considerando que o processo de criação dessas unidades é complexo e ao mesmo tempo dinâmico, foram estabelecidas regras específicas para atender precipuamente as suas peculiaridades, a exemplo do que ocorre com a Lei do SNUC - Lei nº 9.985, de 2000, para a criação de unidades de conservação, existe uma legislação voltada para a demarcação e criação de reservas indígenas. A implantação de assentamentos rurais, segue um rito próprio, definido em legislação específica, a qual prevê, inclusive, os cuidados ambientais a serem observados.

Por outro lado, a criação, implantação e gestão de unidades de conservação obedece ao disposto na Lei nº 9.985 /2000 – Lei do SNUC, de forma especial em seu 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.”* Ou seja, o que garantirá e evitará *”as conseqüências danosas ao meio ambiente”*, quando do processo de criação de áreas protegidas, será a ampla consulta pública e principalmente a realização dos estudos técnicos pertinentes, com a utilização de todos os instrumentos disponíveis.

Embora esta Comissão deva manifestar-se somente com relação ao mérito, cumpre-nos ressaltar a sobreposição do presente Projeto de Lei com a legislação vigente, notadamente a Lei nº 9.985/2000, contrariando o disposto na Lei Complementar n 95/98, que determina que cada lei trate de um único objeto.

II - VOTO

Isto posto, voto **pela rejeição** do presente Projeto de Lei, pela impossibilidade operacional e legal de se condicionar a demarcação de terras indígenas, a criação de unidades de conservação e a implantação de assentamentos rurais, a disponibilidade do Zoneamento Ecológico-Econômico para a região de interesse.

Sala das Comissões, em 17 de maio de 2006.

Deputado **SARNEY FILHO** (PV/MA)
Relator do Vencedor

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 5.761/2005, nos termos do Parecer Vencedor do Relator, Deputado Sarney Filho, contra os votos dos Deputados Jorge Pinheiro, Jorge Khoury e Oliveira Filho. O Parecer do Deputado Jorge Pinheiro passou a constituir-se voto em separado.

Os Deputados Edson Duarte e César Medeiros apresentaram um voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Luiz Carreira - Presidente, Gervásio Silva e Jorge Pinheiro - Vice-Presidentes, César Medeiros, Edson Duarte, Jorge Khoury, Leonardo Monteiro, Luciano Zica, Oliveira Filho, Sandro Matos, Sarney Filho, Badu Picanço, Jorge Gomes e Max Rosenmann.

Sala da Comissão, em 17 de maio de 2006.

Deputado LUIZ CARREIRA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JORGE PINHEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.761, de 2005, de autoria da nobre Deputada Laura Carneiro, propõe que seja obrigatória a utilização do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE na demarcação de terras indígenas, na criação de unidades de conservação e na implantação de assentamentos rurais.

A autora justifica a proposta argumentando que o ZEE deve ser o instrumento norteador das políticas de desenvolvimento rural e urbano, e que é fundamental para um bom planejamento da conservação e uso da terra.

A proposição também assegura o reassentamento dos proprietários de imóveis e posseiros que comprovarem estar na área há, pelo menos, cinco anos.

À Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável compete analisar as proposições quanto ao mérito, nos termos do disposto no inciso

XIII, do art. 32, do Regimento Interno. Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

II - VOTO

A exploração do território nacional na maioria das vezes se deu de forma empírica, como resultado de sucessivas alternâncias de ações governamentais, divorciadas de um adequado planejamento territorial. As conseqüências desse processo podem ser vistas nos atuais estágios de devastação de biomas como a Mata Atlântica e o Cerrado. O mesmo, a despeito das vedações legais, vem ocorrendo num ritmo crescente na Floresta Amazônica.

A falta de um planejamento prévio e interdisciplinar, embasado num zoneamento que seja estruturado com a participação de todos os setores envolvidos, tem levado a resultados não desejados, devido às dificuldades de gestão desses macroecossistemas.

De fato, faz-se necessário envidar esforços para desenvolver ações de gestão sustentável, fundamentada em estudos que considerem os diversos biomas. Nesse sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, que visa, entre outros, à “*compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*”, elegeu o zoneamento ambiental como primordial para atingir esse objetivo, na medida em que se destina a subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do território, bem como a utilização de recursos ambientais.

Saliente-se que o zoneamento é um meio de atuação preventiva, concebido para evitar as conseqüências danosas, sobre o meio ambiente, de qualquer atividade que redunde em intervenção no meio natural. É o resultado de um processo político-administrativo, porém, baseado em conhecimentos técnicos e científicos, que visa a disciplinar o uso dos recursos naturais e o planejamento territorial.

Portanto, do ponto de vista das questões pertinentes a esta Comissão, o zoneamento ecológico-econômico é um dos mais importantes

instrumentos de política ambiental e deve nortear todas as políticas públicas que, direta ou indiretamente, se relacionam com a utilização de recursos naturais.

Neste sentido, quanto ao mérito, no âmbito de competência desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.761, de 2005.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 2006.

Deputado Jorge Pinheiro

**VOTO EM SEPARADO DOS DEPUTADOS
EDSON DUARTE E CÉSAR MEDEIROS**

O projeto de lei sob exame, de iniciativa da nobre Deputada Laura Carneiro, tem por finalidade propor a obrigatoriedade da utilização do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE na demarcação de terras indígenas, na criação de unidades de conservação e na implantação de assentamentos rurais.

A proposição assegura também o reassentamento dos proprietários de imóveis e posseiros que comprovarem estar na área há, pelo menos, cinco anos, e a indenização, na forma da legislação vigente, aos posseiros instalados a menos de cinco anos.

A autora justifica a proposição argumentando que o ZEE deve ser o instrumento norteador das políticas de desenvolvimento rural e urbano, e que é fundamental para o bom planejamento da conservação e uso da terra.

A seu turno, o nobre relator desta CMADS, Deputado Jorge Pinheiro, concluiu pela aprovação do projeto, considerando que o zoneamento é um importante instrumento de planejamento prévio e

interdisciplinar, e portanto, necessário em termos preventivos, e por conseguinte, concebido para evitar as conseqüências danosas, sobre o meio ambiente.

Em que pese a brilhante iniciativa e esforço da autora, porém, uma vez aprovada a proposta, o processo de criação dessas áreas protegidas (unidades de conservação e reservas indígenas), bem como o processo de reforma agrária, no País, estariam totalmente engessados, em virtude de que são poucas as unidades da Federação que detém seu Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE já definido.

Da mesma forma, considerando que o processo de criação dessas unidades é complexo e ao mesmo tempo dinâmico, foram estabelecidas regras específicas para atender precipuamente as suas peculiaridades, a exemplo do que ocorre com a Lei do SNUC - Lei nº 9.985, de 2000, para a criação de unidades de conservação, existe uma legislação voltada para a demarcação e criação de reservas indígenas. A implantação de assentamentos rurais, segue um rito próprio, definido em legislação específica, a qual prevê, inclusive, os cuidados ambientais a serem observados.

Por outro lado, a criação, implantação e gestão de unidades de conservação obedece ao disposto na Lei nº 9.985 /2000 - Lei do SNUC, de forma especial em seu 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."* Ou seja, o que garantirá e evitará "as conseqüências danosas ao meio ambiente", quando do processo de criação de áreas protegidas, será a ampla consulta pública e principalmente a realização dos estudos técnicos pertinentes, com a utilização de todos os instrumentos disponíveis.

Embora esta Comissão deva manifestar-se somente com relação ao mérito, cumpre-nos ressaltar a sobreposição do presente Projeto de Lei com a legislação vigente, notadamente a Lei nº 9.985/2000, contrariando o disposto na Lei Complementar n 95/98, que determina que cada lei trate de um único objeto.

Isto posto, considerando estas observações, proponho ao Senhor Relator, a rejeição do presente Projeto de Lei, pela impossibilidade operacional e legal de se condicionar a demarcação de terras indígenas, a criação de unidades de conservação e a implantação de assentamentos rurais, a disponibilidade do Zoneamento Ecológico-Econômico para a região de interesse.

Este é o meu voto.

Sala das Comissões, em 17 de maio de 2006.

Deputado EDSON DUARTE
PV/BA

Deputado CÉSAR MEDEIROS
PT/MG

FIM DO DOCUMENTO