

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 3.056, DE 2008

Institui as unidades de preservação do patrimônio cultura brasileiro.

Autor: Deputado ÂNGELO VANHONI

Relator: Deputado IRAJÁ ABREU

I – RELATÓRIO

O ilustre Deputado Ângelo Vanhoni propõe, mediante o Projeto de Lei em epígrafe, a instituição das Unidades de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro, assim definidas: “territórios habitados por povos e comunidades tradicionais, participantes do processo civilizatório nacional, que preservam bens de natureza material e imaterial portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem a língua própria, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

As Unidades de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro seriam criadas para proteger povos e comunidades tradicionais que não os povos indígenas e os quilombolas, aos quais aplicar-se-á, respectivamente, o disposto no art. 231 da Constituição Federal e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

As Unidades de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro serão criadas pelo Ministro de Estado da Cultura, por meio de Portaria, com fundamento em relatório e parecer técnico conclusivo elaborado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, com participação da comunidade interessada.

Antes do parecer conclusivo do IPHAN, o relatório técnico deverá ser submetido, para manifestação, com caráter opinativo, aos seguintes órgãos: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Secretaria do Patrimônio da União – SPU, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Uma vez criada a Unidade, a comunidade beneficiada deverá criar um Conselho Comunitário para representar seus interesses perante as autoridades públicas.

As Unidades de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiras serão declaradas, pelo Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, Áreas Especiais de Interesse Turístico, nos termos da Lei nº 6.513, de 1977.

Nas Unidades, qualquer empreendimento que puder causar impacto negativo ao patrimônio cultural sob proteção deverá ser precedido de relatório de impacto sócio-cultural.

Nas escolas localizadas no interior dessas áreas deverá ser assegurado, quando for o caso, o ensino da língua tradicional da comunidade. Deverá também ser criado um Centro de Treinamento visando o ensino gratuito das técnicas agropecuárias e de beneficiamento da produção agropecuária praticadas pela respectiva Comunidade Tradicional.

No entendimento do ilustre proponente, a proposição em comento “objetiva a criação de um mecanismo de proteção dinâmica, que vivifique a preservação do patrimônio cultural, criando medidas de fomento à preservação, com a participação da própria comunidade respectiva, e de intercâmbio cultural entre os grupos distintos participantes do processo civilizatório nacional. Em outras palavras, a proteção não apenas dos prédios, monumentos, etc. (enfim, bens materiais com significância imaterial), mas principalmente das interações comunitárias, modos de vida, etc. (bens

puramente imateriais), e também daquilo que lhe confere valor constitucional, ou seja, sua importância no processo civilizatório nacional.”

Lembra o autor que “o ordenamento jurídico nacional dispõe, hoje, de legislação [...] destinada à proteção das culturas indígenas (Estatuto do Índio) e afro-brasileiras (Decreto nº 3.912, de 10.09.2001)”, mas não dedica aos outros grupos tradicionais uma atenção equivalente e proporcional à sua importância para o processo civilizatório nacional.

Da leitura da justificção ao Projeto depreende-se que o alvo principal do seu ilustre proponente são os brasileiros de origem germânica, italiana, polonesa, libanesa e várias outras, que chegaram ao País como imigrantes no século XIX.

O nobre Deputado Ângelo Vanhoni dá especial destaque ao fato destas comunidades de imigrantes “terem acrescentado à economia nacional técnicas de cultivo agrícola intensivo, em módulos rurais menores que os latifúndios de então, bem como de beneficiamento da produção agropecuária, muito mais eficientes, o que lhes permitiu um salto da agropecuária para o comércio e, posteriormente, para a indústria.”

Acredita o ilustre proponente que a criação das Unidades de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro vai favorecer a difusão desse conhecimento junto aos produtores rurais familiares, em particular aqueles beneficiados por programas de reforma agrária, o que deverá ajudar essas famílias a aumentar sua produtividade e renda.

A matéria foi apreciada e aprovada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nos termos do parecer do relator, Deputado Paulo Rubens Santiago. No seu voto, o relator faz um breve histórico da evolução do conceito de patrimônio cultural, observando que “até bem pouco tempo, a tutela preservacionista [...] recaía sobre os bens imóveis ligados aos setores dominantes da sociedade”. “A partir dos anos 80 do século passado [...] a ação preservacionista do Poder Público passou a dar atenção aos bens e valores culturais de outros segmentos sociais e minorias étnico-culturais”, política esta que foi consagrada na Constituição Federal de 1988, especialmente no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas.

O relator conclui seu parecer afirmando que “a criação das Unidades de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro assinala o

reconhecimento de que a maior riqueza deste País de dimensões continentais está na sua diversidade étnico-cultural e que compete ao Poder Público, em todas as suas instâncias, propiciar condições para a preservação e manutenção de nossa rica pluralidade cultural.”

Aprovada na CDHM, a proposição seguiu para a Comissão de Educação e Cultura, onde foi também aprovada, acrescida de uma emenda, nos termos do parecer do relator, Deputado Pedro Wilson.

O ilustre relator votou pela aprovação do Projeto em comento afirmando que “a maior riqueza de nosso País não se resume na exuberância da natureza, nem nas dimensões continentais do território nacional, mas se concentra na cultura de nosso povo”.

De acordo com a emenda aprovada, o relatório técnico elaborado pelo IPHAN deverá ser também submetido, para que possam contribuir com o processo, à Advocacia Geral da União – AGU, aos órgãos de preservação dos estados e municípios, e às universidades e escolas que estejam localizadas próximas à Unidade de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro.

A matéria havia sido originalmente distribuída para a CDHM, CEC e CCJC. Entrementes, por requerimento de nossa autoria, foi também incluída no processo esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Nesta Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Não há dúvida de que a diversidade étnica e cultural é uma grande riqueza do País, riqueza esta que, dada a sua importância para a vida presente e o futuro da nação brasileira, deve merecer, por parte do Poder Público, ampla e efetiva proteção.

A Constituição Federal dedica toda uma seção ao tema da Cultura e, ali, está dito que é dever do Estado garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, bem como apoiar e incentivar “a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215). Mais especificamente, compete ao Estado proteger “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.”

Ainda nos termos da Constituição, deve ser elaborado plurianualmente o Plano Nacional da Cultura, com a finalidade, dentro outras, de “valorização da diversidade étnica e regional”.

Vale mencionar também o art. 216 da Constituição, onde é dado o conceito de patrimônio cultural brasileiro, que inclui os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

É sabido que a proteção da cultura de povos tradicionais está em grande medida relacionado à proteção dos territórios ocupados por essas comunidades. A Constituição, no capítulo dedicado aos índios, além de reconhecer às comunidades indígenas o direito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, reconhece, sobretudo, os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, atribuindo à União o dever de demarcá-las, bem como proteger e fazer respeitar todos os seus bens (art. 213).

Assim também, no caso das comunidades quilombolas, a Constituição reconhece a essas comunidades a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, atribuindo ao Estado o dever de emitir-lhes os títulos respectivos (Art. 68 do ADT).

Essas são, portanto, as duas situações em que a Constituição confere ao Estado o dever de assegurar a comunidades tradicionais a posse sobre territórios tradicionalmente ocupados por elas.

Embora a preocupação manifesta pelo nobre autor do Projeto de Lei em discussão seja legítima, não podemos concordar com a solução proposta para a defesa da cultura de comunidades tradicionais diferentes daquelas listadas na Constituição. O que se está aqui propondo é conferir ao Estado a possibilidade de desapropriar terras para atender a demandas territoriais de outras comunidades tradicionais que não os índios e os quilombolas.

No nosso entendimento, a proposição não está em consonância com o disposto na Constituição Federal. Como já dissemos, a Carta Magna afirma o dever do Estado de proteger “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.” Todavia, se o legislador constituinte entendesse necessário estabelecer uma proteção especial sobre o território de outras comunidades que não os índios e os quilombolas isto estaria expressamente dito na Constituição.

Além disso, esta Casa não pode ignorar que os processos de demarcação de terras indígenas e de territórios quilombolas têm gerado graves conflitos no Brasil. Em inúmeros casos, as terras indígenas e quilombolas demarcadas pelo Governo incidem sobre propriedades rurais regularmente constituídas e produtivas. Não se pode questionar o direito dos indígenas e dos quilombolas às terras que ocupam tradicionalmente. Mas a definição dos limites das terras que essas comunidades tradicionalmente ocupam de fato tem sido, não raro, objeto de infundáveis controvérsias e soluções questionáveis, com prejuízo para o agricultor e o Brasil.

A criação, a nosso ver inconstitucional, da figura da Unidade de Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro, vai aumentar as possibilidades de conflitos e de injustiças contra o homem do campo, com consequências sociais e econômicas perniciosas.

Observe-se, além disso, que a legislação vigente já dispõe de um instrumento que pode ser aplicado para proteger comunidades tradicionais não indígenas e quilombolas, que é a figura da Reserva Extrativista, e que encontra fundamento no art. 225 da Constituição Federal, onde está dito que compete ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”.

O que fundamenta, constitucionalmente, a criação da Reserva Extrativista, é a proteção ao meio ambiente. Sempre que for imprescindível para a conservação da biodiversidade, será possível proteger territórios ocupados por comunidades tradicionais. Veja-se que a Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu, com fundamento no supramencionado art. 225 da Constituição Federal, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ao indicar os objetivos da Reserva Extrativista, diz, no seu art. 18, que “a Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade”. Fica, portanto, devidamente demonstrado que a legislação em vigor já dispõe de instrumentos para assegurar a proteção pretendida pelo ilustre autor da proposição em comento.

Diante do acima exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.056, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado IRAJÁ ABREU
Relator