

Andre Lima

De: mercadante@zaz.com.br
Enviado em: Terça-feira, 9 de Fevereiro de 1999 19:08
Para: isadf@tba.com.br; castellani@tba.com.br;
analuce@wwf.org.br; Andre Lima;
jpcapo@ibm.net; cfac@brnet.com.br;
rambaldi@ax.apc.org;
Desflorne@EOL.COM.BR;
gariglio@gold.com.br;
lyrio@admass.senado.gov.br;
dep.fernandogabeira@camara.gov.br;
gabeira@ax.apc.org; horlando@svn.com.br;
benatti@amazon.com.br; koala@tba.com.br
Assunto: SNUC 3 - Para entender a polêmica

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data _____/_____/_____
cod. _____

PARA ENTENDER A POLÊMICA EM TORNO DO SNUC

O Substitutivo apresentado pelo Deputado Fernando Gabeira ao Projeto de Lei 2.892/92, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, provocou uma acalorada e rica discussão sobre a melhor forma de criar, proteger e gerir as unidades de conservação no Brasil. O Deputado Gabeira apresentou um grande número de propostas inovadoras e polêmicas ao projeto original, de autoria do Poder Executivo, dentre as quais duas merecem, no momento, uma atenção especial: a) as que tratam da presença humana em unidades de conservação, especialmente aquelas unidades chamadas de uso indireto ou, nos termos do PL do SNUC, de proteção integral; e, b) aquelas que cuidam da consulta à sociedade, em especial às comunidades locais, sobre a gestão e, sobretudo, a criação de unidades de conservação. As propostas sobre esses temas tem contraposto dois grupos que compõem a comunidade ambientalista que, para facilitar nossa análise, chamaremos de conservacionistas (os que, grosso modo, se opõem às propostas do Gabeira) e socioambientalistas (os que, de um modo geral, apoiam as propostas do Gabeira).

Para entender a proposta do Gabeira

A proposta apresentada pelo Gabeira apoia-se em um conjunto de fatos e concepções sobre a melhor forma de criar, proteger e gerir unidades de conservação no contexto da realidade cultural, social e econômica brasileira. No que se refere à duas questões acima referidas, isto é, à presença humana em unidades de conservação e à consulta à sociedade quando da criação de unidades de conservação, os fatos e as concepções são os seguintes:

A presença humana em unidades de conservação.

1. Grande parte das unidades de conservação brasileiras não foram regularizadas fundiariamente. A regularização fundiária é um dos obstáculos mais graves à efetiva implantação dessas áreas. Um grande número de unidades de conservação só existe "no papel".
2. O governo não dispõe de recursos para fazer a regularização fundiária das unidades de conservação. Este não é, como entendem alguns, um problema conjuntural, que poderá ser resolvido em uma situação econômico-financeira

mais favorável ou com um pouco mais de vontade política. Este é um problema estrutural, é um problema intrínseco ao modelo atual de criação e gestão de unidades de conservação no País. É oportuno lembrar que não é apenas o Brasil que enfrenta dificuldades para implantar suas unidades de conservação seguindo o modelo atual. O mundo todo, especialmente os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, enfrentam os mesmos problemas de falta de recursos.

3. Um grande número de unidades de conservação abriga grupos humanos. Estudos indicam que na região sudeste, 85% das unidades de conservação são "habitadas". Muitas dessas pessoas já viviam na área antes da sua transformação em unidade de conservação. Muitas dessas comunidades são tradicionais, vale dizer, vivem há gerações na área da unidade, dependem de forma íntima dos recursos naturais para a sua subsistência, e fazem uso de uma tecnologia de produção de baixo impacto ambiental.

4. O que fazer com relação às populações tradicionais que vivem nas unidades de conservação?

a) Os conservacionistas entendem que nas unidades de conservação de proteção integral, a natureza deve ser mantida intocada. Admitem, no máximo, dependendo da categoria de unidade de conservação, usos indiretos, ou seja, estudos, pesquisas, educação ambiental, turismo ecológico. Logo, a presença de populações, mesmo tradicionais, é incompatível com os objetivos dessas unidades, e não pode ser aceita em nenhuma hipótese. A única solução possível é a relocação dessas populações. Mas o governo não tem recursos para pagar as indenizações. A relocação, em determinadas situações, geraria problemas sociais e políticos difíceis de enfrentar. Para os conservacionistas, a solução é deixar como está para ver como é que fica. É manter rígidos controles sobre as populações, restringir o seu acesso aos recursos naturais, desestimular o crescimento demográfico, e esperar que essas comunidades se mudem ou desapareçam pelo envelhecimento e morte.

O mais dramático é que essas comunidades são mantidas em uma situação jurídica indefinida. Não são indenizadas (o que, em certo sentido, é positivo, porque o que receberiam a título de indenização não seria suficiente para reorganizarem suas vidas em outro lugar) e, ao mesmo tempo, não podem, se desenvolver e exigir os serviços públicos mínimos a que toda comunidade tem direito. Os limites às atividades que essas comunidades podem desenvolver são unilateral e arbitrariamente estabelecidos pelo órgão gestor da unidade de conservação.

b) Os socioambientalistas entendem que, no mínimo, é necessário regulamentar a situação das comunidades que vivem nas unidades de conservação; estabelecer, em contrato, os direitos e deveres das comunidades e da administração das unidades. É necessário assegurar a essas comunidades um mínimo de segurança jurídica, até que seja possível encaminhar uma solução definitiva. Enquanto essas populações não são relocadas, é necessário assegurar a elas os meios e recursos mínimos para a sua subsistência em condições dignas. ESTA É A PROPOSTA QUE CONSTA DO SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO FERNANDO GABEIRA. O Deputado Gabeira não propõe a fixação das populações, nem mesmo das populações tradicionais, dentro das unidades de

conservação de proteção integral. Ele propõe a regulamentação da situação dessas populações e busca assegurar a elas as condições necessárias para que possam subsistir com dignidade.

c) Alguns, dentre os socioambientalistas, vão mais além. Entendem que é possível conciliar a presença das populações tradicionais com a conservação nas unidades de conservação, mesmo naquelas de proteção integral. Para os conservacionistas, por razões científicas, culturais, econômicas, éticas, religiosas e outras, é necessário separar e manter livres de qualquer intervenção humana amostras expressivas de ambientes naturais virgens, intocados pelas mãos humanas. Para essa corrente, a intervenção humana na natureza intocada significa sempre um impacto negativo; impõe sempre, em menor ou maior escala, uma degradação, uma diminuição das suas qualidades

"ecológicas", como a biodiversidade, por exemplo. Para os socioambientalistas, não existe natureza virgem, natureza intocada. A idéia de natureza intocada é um mito. O homem não é um estranho, um intruso, nos ambientes naturais, na Biosfera. O homem é parte da natureza, a natureza que conhecemos é uma natureza humanizada. A presença ou a interferência do homem

na natureza não é, por definição, degradadora, predatória. A diminuição da diversidade biológica, por exemplo, não é, em si mesma, por definição, degradação da natureza. A linha divisória entre uma ação humana não predatória e uma ação predatória não é absoluta. Portanto, é possível conciliar a presença humana com a conservação da natureza. O que os conservacionistas percebem como um problema, uma ameaça, os socioambientalistas percebem como uma oportunidade, uma solução. Não será

nunca possível encaminhar, de forma eficaz e justa, uma solução para o "problema" da presença de populações em unidades de conservação nos moldes

propostos pelos conservacionistas, vale dizer, mediante indenização e relocação. As dificuldades econômicas e políticas para a relocação serão cada vez maiores. A presença de populações marginalizadas dos processos de decisão sobre a gestão das unidades de conservação e impedidas de trabalhar

e viver em condições adequadas representa, neste caso sim, uma ameaça às unidades. Para afastar essa ameaça, é necessário assegurar a essas comunidades o direito de participar das decisões. É necessário fazer dessas comunidades parceiras, e não vítimas, da conservação. Muitas áreas hoje transformadas em unidades de conservação foram conservadas graças à presença

das populações tradicionais. A presença das populações tradicionais representa um obstáculo a ocupação dessas áreas por outros grupos com objetivos e dotados de meios e tecnologias muito mais impactantes do que aqueles utilizados pelas populações tradicionais. As populações tradicionais, que dependem diretamente da conservação dos recursos naturais para a sua sobrevivência, são aliadas no processo de conservação e uso sustentável da natureza, não são inimigas. Nesta perspectiva, como solucionar o problema das populações tradicionais que vivem nas unidades de conservação? Assegurando o direito dessas populações de permanecerem nas

unidades de conservação; regulamentando, de forma negociada, as atividades

por elas desenvolvidas; estabelecendo compromissos de parte a parte, comunidade e governo, em favor de melhores condições de vida e da conservação; garantindo a participação das populações no processo de gestão

das unidades. É importante observar, repetindo, que O SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO FERNANDO GABEIRA NÃO PROPÕE A PERMANÊNCIA DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS NAS UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL.

A consulta previa à sociedade quando da criação de uma unidade de conservação.

1. As unidades de conservação são tradicionalmente criadas sem consulta às instituições, grupos e comunidades afetadas ou interessadas. Os estudos são conduzidos na esfera dos órgãos ambientais e as decisões tomadas pelo governo. A exclusão, em especial, das comunidades locais, do processo de criação das unidades prejudica as possibilidades de diálogo e de colaboração das comunidades na conservação. A situação seria menos difícil se pudesse ser admitida a presença de populações tradicionais nas unidades de conservação de proteção integral, mas, como se sabe, a legislação vigente não admite essa possibilidade. O governo e os órgãos ambientais passam a ser percebidos pela comunidade local como agressores, invasores, inimigos. As unidades de conservação de proteção integral impõem as comunidades locais valores, uma concepção de conservação, estranhos à cultura local. De um momento para outro a comunidade vê-se privada do direito de usar recursos e lugares usados tradicionalmente. Da noite para o dia a casa das pessoas vira parque, e os moradores tomam-se invasores. O processo não participativo vicia, na origem, a criação das unidades de conservação. Sem a colaboração das comunidades diminuem muito as possibilidades de conservação efetiva, a longo prazo, das unidades de conservação.

2. Os conservacionistas argumentam que a consulta previa vai inviabilizar a criação de unidades de conservação de proteção integral. É provável, de fato, que as comunidades, se consultadas, se oponham à criação dessas unidades. A provável resistência das comunidades locais às unidades de proteção integral não deve ser vista como uma resistência dessas comunidades à conservação em si. É antes uma rejeição a um modelo de conservação excludente, autoritário e estranho à cultura local. A resistência das comunidades locais é mais uma indicação da inadequação deste modelo de conservação às realidades culturais, sociais e econômicas do Brasil. De qualquer modo, é importante observar que a consulta previa prevista no Substitutivo do Gabeira não significa uma transferência do poder para criar unidades de conservação do poder público para as comunidades. A CONSULTA PRÉVIA NÃO É UM PLEBISCITO. Ela visa apenas informar a administração pública. A decisão sobre onde, como e quando criar uma unidade de conservação continua sendo do governo.

Mauricio Mercadante mercadante@zaz.com.br
Camara dos Deputados Tel: +55 (0) 61 318-6747
Brasília - Brasil Fax: +55 (0) 61 318-2112

Andre Lima

De: mercadante@zaz.com.br
Enviado em: Terça-feira, 9 de Fevereiro de 1999 19:08
Para: isadf@tba.com.br; castellani@tba.com.br;
analuce@wwf.org.br; Andre Lima;
jpcapo@ibm.net; cfac@brnet.com.br;
rambaldi@ax.apc.org;
Desflorne@EOL.COM.BR;
gariglio@gold.com.br;
lyrio@admass.senado.gov.br;
dep.fernandogabeira@camara.gov.br;
gabeira@ax.apc.org; horlando@svn.com.br;
benatti@amazon.com.br; koala@tba.com.br
Assunto: SNUC 2 - Substitutos do Gabeira, MMA e
Vilmar Rocha

OS SUBSTITUTIVOS DO DEPUTADO FERNANDO GABEIRA, DO
MINISTÉRIO DO MEIO
AMBIENTE E DO DEPUTADO VILMAR ROCHA:

Histórico e Tramitação

Em dezembro de 1996, o Deputado Fernando Gabeira, depois de uma longa e árdua negociação com o Governo, as organizações não-governamentais ambientalistas e parlamentares da Câmara dos Deputados, apresentou uma proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei n 2.892/92, para apreciação e votação pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. O Governo, por interferência da Casa Civil da Presidência da Republica, convenceu a Comissão a não votar o PL naquela ocasião.

O ilustre Dr. Célio Franca, Assessor Parlamentar do Ministério do Meio Ambiente, em Nota ao Senhor Ministro, informa que, "àquela data, a Casa Civil considerou o texto original - de 1992 - passível de restrições do ponto de vista da constitucionalidade e da técnica legislativa e atuou no sentido de evitar a votação da matéria na CDCMAM".

Estamos convencidos, e os fatos o demonstram, que não foram motivos de ordem constitucional ou de técnica legislativa que motivaram as gestões da Casa Civil para adiar a votação do PL na CDCMAM:

a) Não faz sentido dizer que a Casa Civil considerou "o texto original - de 1992 - passível de restrições". O que estava em discussão na CDCMAM era o substitutivo do Deputado Gabeira e não o texto original do Poder Executivo.

b) Se o texto original ou o texto do Gabeira tinham problemas de constitucionalidade ou de técnica legislativa, isso não seria razão suficiente para impedir a votação do PL na CDCMAM, depois de ter sido objeto

de um processo de negociação tão longo e penoso. A comissão competente para analisar a constitucionalidade e a técnica legislativa é a Comissão de Constituição e Justiça e Redação, próximo destino do PL uma vez aprovado na CDCMAM. Um projeto de lei dispendo sobre o sistema de unidades de conservação é absolutamente constitucional. Diz a Constituição Federal, no seu artigo 24, inciso VI: "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre florestas, caca, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição". Portanto, se o PL em questão tinha problemas de constitucionalidade, esses problemas seriam localizados, e poderiam ser perfeitamente solucionados na CCJ. É difícil então acreditar que problemas de constitucionalidade ou de técnica legislativa pudessem ser motivo bastante para induzir a Casa Civil a atropelar a votação do PL na CDCMAM, quando a proposta apresentada pelo Deputado Gabeira vinha sendo negociada inclusive com as áreas competentes do Governo Federal.

c) O Assessor Parlamentar Célio Franca afirma, no item 4 da sua Nota Técnica ao Ministro, que "para reduzir o custo político de uma retirada do PL (...) a Casa Civil avocou a coordenação da matéria...". Ora, se havia apenas restrições de ordem constitucional e de técnica legislativa ao texto do Deputado Gabeira (ou ao texto original), não haveria, em absoluto, motivo para se pensar em retirar o PL do Congresso. O Governo só considera a hipótese de retirar projetos do Congresso, como de fato o fez em várias ocasiões, em uma situação: quando receia ou está convencido de que sua proposta vai ser vencida em uma votação.

d) O que nos foi dito na ocasião em que foi adiada a votação do PL, é que haviam restrições de ordem econômico-financeira à proposta do Deputado Gabeira. Alguns dispositivos propostos implicariam em potencial aumento de despesas por parte do Governo. É possível que tenham havido de fato restrições desta ordem ao Substitutivo do Deputado Gabeira. Problemas estes entretanto que poderiam ser facilmente negociados e solucionados em negociação direta e franca com o Deputado Gabeira.

e) A prova definitiva de que o que motivou a Casa Civil a obstar a votação do PL não foram razões de ordem constitucional, técnico-legislativa ou, ainda, econômico-financeira, é a "nova" proposta de Substitutivo apresentada em junho de 1998 pelo então Ministro Gustavo Krause. Para entender o sentido da "nova" proposta do MMA, convém dizer antes o seguinte: Existem basicamente

duas propostas, duas posições, dois modelos de sistema nacional de unidades de conservação sendo debatidos. De um lado temos o modelo tradicional, que concentra todo o poder para decidir sobre como, onde e quando criar e como gerir unidades de conservação nas mãos do Estado, dos órgãos ambientais, do IBAMA. Esse modelo privilegia a preservação, vale dizer, a manutenção de áreas naturais intocadas, como principal estratégia de conservação do ambiente natural. De outro lado temos o modelo novo, que propõe a divisão do poder para criar e gerir unidades de conservação com a sociedade, com as ONGs, as comunidades locais, as populações tradicionais. Esse modelo aposta na participação, procura encaminhar uma solução efetiva e eficaz, tanto em termos ambientais quanto sociais, para o "problema" das populações tradicionais que vivem dentro e no entorno de unidades de conservação. Esse modelo privilegia o uso controlado e sustentável como principal estratégia para a conservação do ambiente natural. (Para um melhor entendimento do assunto, ver o texto anexo: Para entender a polêmica em torno do SNUC). O Projeto original do Governo adota o primeiro modelo, o modelo tradicional. O texto do Deputado Gabeira, propõe a adoção do segundo modelo, o modelo novo. O modelo tradicional é apoiado por algumas importantes ONGs ambientalistas brasileiras, especialmente aquelas agrupadas na Rede Pró Unidades de Conservação, Rede esta constituída, em grande medida, exatamente para lutar contra a proposta do Gabeira e defender o modelo tradicional. Esse modelo é também apoiado por acadêmicos, especialmente da área da biologia, e técnicos do governo, especialmente no IBAMA. O modelo novo é apoiado por outro grupo importante de ONGs ambientalistas e socioambientalistas, lideradas pelo Instituto Sócio-Ambiental - ISA, por acadêmicos, especialmente ligados à área das ciências sociais, e também por técnicos do governo. Dito isto, repito: A "nova" proposta do MMA (e digo nova entre aspas porque na verdade é a velha proposta de sempre), não sugere simplesmente modificações de ordem constitucional, técnico-legislativa ou econômico-financeira: ela é a reproposição do modelo tradicional, com algumas concessões ao texto proposto pelo Deputado Gabeira que não alteram a essência da proposta.

A verdade, portanto, é que a comunidade ambientalista, aí incluídos governo e ONGs, está dividida com relação à proposta do Deputado Gabeira. Esta é a razão da dificuldade para fazer votar o PL do SNUC na CDCMAM. Tudo

indica que ONGs e técnicos da área ambiental do governo contrários à proposta do Gabeira vem fazendo um lobby eficaz junto à Casa Civil.

Sobre os Substitutivos:

No primeiro semestre do ano de 1998, as principais ONGs que vem debatendo o PL do SNUC, reuniram-se para tentar encontrar uma proposta consensual que pudesse contribuir para o avanço das discursos sobre o PL. Nesta reunião, as entidades socioambientalistas, tomando como base a última versão do texto do Gabeira, de dezembro de 1996, fizeram uma série de concessões em favor das entidades conservacionistas. A "proposta de consenso" das ONGs aproximou o texto do Gabeira do modelo tradicional defendido pelas entidades conservacionistas. O documento foi então apresentado ao Deputado Gabeira. Neste documento, as ONGs propunham um conjunto de modificações, sendo que duas eram consideradas fundamentais: a redução da área de uma unidade de proteção integral que pode ser transformada em Reserva Extrativista ou Reserva Ecológico-Cultural de 20% para 10%; e a exclusão do dispositivo que obrigava a consulta prévia à sociedade para a criação de unidades de conservação de proteção integral. O Deputado Gabeira aceitou praticamente todas as propostas não fundamentais e inclusive a primeira considerada fundamental. Com relação à segunda proposta fundamental, ele a aceitou parcialmente, adotando uma solução intermediária: excluiu a necessidade de consulta prévia para a criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica, e manteve-a para a criação das demais unidades de proteção integral, inclusive Parque Nacional.

Portando, o quadro apresentado em anexo, compara três propostas: a) o Substitutivo do Gabeira já com as modificações sugeridas pelas ONGs no ano passado e aceitas pelo Deputado. Não se trata, portanto, da versão apresentada pelo Deputado em dezembro de 1996 para votação na CDCMAM e que serviu de base para a Nota Técnica ao Ministro do Assessor Parlamentar Célio França; b) A proposta de texto apresentada pelas ONGs no ano passado, ou seja, como o texto teria ficado se o Gabeira tivesse aceito todas as sugestões apresentadas pelas ONGs; e c) o texto proposto pelo MMA em junho de 1998.

A comparação indica claramente que a proposta do MMA não corresponde à proposta das ONGs. Ela vai além, no sentido do modelo tradicional de sistema de unidades de conservação. A proposta do MMA reitera a defesa desse modelo,

que caracteriza o projeto original do Executivo.

Sobre o Substitutivo do Deputado Vilmar Rocha: como o PL do SNUC está tramitando em regime de urgência, ele foi distribuído para elaboração de parecer simultaneamente à CDCMAM e à CCJ, as únicas duas comissões que devem se pronunciar sobre a matéria. O Deputado Vilmar Rocha recebeu, para parecer, apenas o projeto original do Executivo, já que o Substitutivo do Gabeira não foi apreciado pela CDCMAM. Além disso, a CCJ, neste caso, não foi indicada para se pronunciar sobre o mérito do PL. A ela cabe analisar apenas a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica legislativa. É importante ressaltar, portanto, que o Deputado Vilmar Rocha, no seu parecer, não analisa o mérito do PL. O que levou o Deputado a elaborar um Substitutivo, foi o fato de ao PL do SNUC, terem sido apensados mais dois PLs. O Substitutivo apenas consolida em um único texto o PL do SNUC e os dois outros PLs apensados. O Deputado Vilmar Rocha manifestou-se apenas pela constitucionalidade, juridicidade e a técnica legislativa dos PLs, e votou pela aprovação dos mesmos, na forma do Substitutivo apresentado. (A propósito, o Deputado não encontrou nenhuma inconstitucionalidade no projeto original do governo, como foi detectado, de acordo com o Assessor Parlamentar Célio Franca, pela Casa Civil). Repetindo: O Deputado Vilmar Rocha não se manifestou sobre o Substitutivo do Deputado Fernando Gabeira. Manifestou-se apenas sobre o projeto original do governo, sem entrar no mérito do projeto. Não existe, portanto, um novo Substitutivo, com um novo conteúdo em matéria de unidades de conservação, em contraposição ao Substitutivo do Deputado Gabeira. Não faz sentido, então, comparar o Substitutivo do Deputado Vilmar Rocha com os Substitutivos do Deputado Fernando Gabeira ou do MMA.

Mauricio Mercadante mercadante@zaz.com.br
Camara dos Deputados Tel: +55 (0) 61 318-6747
Brasília - Brasil Fax: +55 (0) 61 318-2112

<---- End Forwarded Message ---->

Mauricio Mercadante mercadante@zaz.com.br
Camara dos Deputados Tel: +55 (0) 61 318-6747
Brasília - Brasil Fax: +55 (0) 61 318-2112
