

Breve histórico da origem e tramitação do Projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC

Maurício Mercadante

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
(mercadante@zaz.com.br)

A primeira proposta de PL do SNUC foi elaborada pela Fundação Pró-Natureza – FUNATURA, por encomenda do antigo IBDF, em 1988. Participaram do grupo de trabalho Maria Tereza Jorge Pádua, Alnte. Ibsen Gusmão Câmara, principal redator do anteprojeto, Angela Tresinari, César Vitor do Espírito Santo, Jesus Delgado, José Pedro Costa e Miguel Milano, como consultores, e Maurício Mercadante, no apoio técnico ao grupo de trabalho. Até a redação final do anteprojeto foram realizadas várias reuniões técnicas e dois workshops, um em São Paulo e outro em Brasília. O anteprojeto foi entregue ao então IBAMA em 1989. Nos três anos que se seguiram, foi analisado internamente no Instituto, discutido e aprovado pelo CONAMA, e encaminhado à Casa Civil da Presidência da República. A Casa Civil introduziu a primeira grande modificação na proposta original: suprimiu os dispositivos que criminalizavam as agressões às unidades de conservação, substituindo-os por sanções administrativas, sob protestos da comunidade ambientalista. Como se pode ver, a ação da Casa Civil, opondo-se a propostas gestadas no próprio governo e retardando os avanços na legislação ambiental, é antiga.

O anteprojeto chegou à Câmara dos Deputados em 1992, recebeu o nº 2.892 e foi encaminhado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – CDCMAM, única Comissão designada para se pronunciar sobre o mérito do projeto, com poderes conclusivos, vale dizer, uma vez aprovada na CDCMAM e não encontrando obstáculos na Comissão de Constituição e Justiça e Redação – CCJ, seria diretamente encaminhada ao Senado, sem a necessidade de manifestação do Plenário da Câmara dos Deputados. Chegando à CDCMAM foi indicado como relator da matéria o Deputado Fábio Feldmann e fui indicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados para assessora-lo no seu trabalho de relator. No segundo semestre de 1994, o Ministério do Meio Ambiente organizou um importante workshop sobre unidades de conservação, onde um primeiro substitutivo ao projeto de lei foi amplamente debatido. O substitutivo foi muito criticado por uns e muito elogiado por outros. Deste momento em diante foi ficando cada vez mais clara a profunda divisão entre os ambientalistas, aí incluídos cientistas, técnicos e ativistas, sobre o modelo de área protegida ou, em um sentido mais amplo, de conservação da natureza, que deveria prevalecer na futura lei do SNUC.

De um lado temos os que eu chamo de conservacionistas, de outro lado os que podem ser denominados sócio-ambientalistas. Os primeiros crêem que para conservar a natureza é necessário separar áreas naturais e mantê-las sem qualquer tipo de intervenção antrópica (salvo as de caráter técnico e científico, no interesse da própria conservação). As populações que vivem dentro e no entorno da área protegida representam uma ameaça à conservação e devem ser removidas da área e controladas. O Estado deve manter um total e exclusivo controle sobre o processo de criação e manejo das áreas protegidas. Já os sócio-ambientalistas (entre os quais me incluo, e digo isso para que fique claro que meu ponto de vista é absolutamente parcial), embora reconheçam que conciliar a conservação com as demandas crescentes das comunidades por recursos naturais é um desafio, entendem que as possibilidades de conservação são mais efetivas quando se trabalha junto com a comunidade local. A criação de uma área protegida deve ser precedida de uma

ampla consulta à sociedade e sua gestão deve ser participativa. Uma concepção mais flexível de área protegida facilita a solução de conflitos, a negociação de acordos e o apoio da comunidade local às propostas de proteção da natureza. É preciso atrair, valorizar e apoiar o trabalho do produtor rural e da iniciativa privada em favor da conservação.¹

O Deputado Feldmann entregou à CDCMAM, no final de 1994, um Substitutivo Preliminar. Embora viéssemos trabalhando em um texto mais “sócio-ambientalista”, o Deputado optou por apresentar uma proposta “conservacionista”, conforme o espírito do projeto original do Poder Executivo.

Em 1995 entre em cena como novo relator o Deputado Fernando Gabeira. Neste ano a CDCMAM, sob a presidência do Deputado Sarney Filho, realizou, em um procedimento inédito na Comissão, seis audiências públicas fora do Congresso, para promover um amplo debate sobre o projeto de lei do SNUC. Foram escolhidas as cidades de Cuiabá, Macapá, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, em uma tentativa de cobrir todo o País. No ano seguinte foram realizados mais três eventos importantes: um workshop organizado pelo Instituto Sócio-Ambiental – ISA para analisar experiências concretas de conservação envolvendo populações tradicionais ou rurais, e dois seminários na Câmara dos Deputados, o primeiro, bastante polêmico, sobre a presença humana em unidades de conservação e o segundo dedicado às Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN. No final de 1996, na última reunião ordinária da CDCMAM daquele ano, depois de um longo e penoso processo de negociação envolvendo a área ambiental do Governo, entidades ambientalistas e Deputados diretamente interessados na matéria, o relator ofereceu o seu substitutivo para ser votado pela Comissão. A Casa Civil da Presidência da República, entretanto (sempre ela), mobilizou sua bancada e impediu a votação do projeto, alegando a existência de dispositivos inconstitucionais e outros que implicariam em aumento de despesa por parte do Governo. Na verdade, a decisão da Casa Civil foi motivada por pressões de setores do próprio Governo contrários ao substitutivo “sócio-ambientalista” do Deputado Gabeira. O Governo se comprometeu a incluir o PL do SNUC na convocação extraordinária de janeiro de 1997 e apresentar a sua proposta, o que não foi feito. No começo de 1998, tentando retomar a discussão da matéria, o Deputado Gabeira solicitou e foi aprovado o regime de urgência para o projeto, mas a falta de uma decisão política impediu que ele entrasse na ordem do dia do Plenário. No primeiro semestre desse mesmo ano, por uma iniciativa do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, entidades ambientalistas “conservacionistas” e “sócio-ambientalistas” se reuniram para tentar encontrar uma proposta de consenso para o SNUC. As propostas apresentadas, que na verdade empurraram o pêndulo um pouco mais para o lado conservacionista, foram quase todas elas aceitas pelo relator. No início de 1999, algumas entidades ambientalistas, especialmente o Fundo Mundial para a Natureza – WWF, o ISA e o Instituto de Estudos Sócio Econômicos – INESC, deram início a uma campanha e mobilização em favor da aprovação do projeto. O Deputado Fernando Gabeira negociou a inclusão do projeto na pauta da CDCMAM no dia 26 de maio. O Governo mais uma vez provocou o adiamento da votação, comprometendo-se a apresentar, nos dias seguintes, sua proposta, que foi de fato finalmente apresentada, desta vez com o apoio da Casa Civil, no dia 8 de junho. As modificações sugeridas foram, no essencial, aceitas pelo relator. O pêndulo moveu-se mais uma vez no sentido “conservacionista”. O projeto foi finalmente a votação e aprovado na CDCMAM no dia 9 de junho, com algumas modificações pouco importantes em função de emendas apresentadas por Deputados da Comissão. No dia seguinte, 10 de junho, foi finalmente votado e aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, com uma modificação importante, e que acabou ganhando

¹ Uma análise mais pormenorizada das posições de cada grupo pode ser encontrada no texto “Para entender a polêmica em torno do Projeto de Lei sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC”

destaque na imprensa e junto à comunidade ambientalista e jus-ambientalista: pela proposta aprovada, uma área protegida agora só pode ser criada mediante lei (dispositivo que, se não for modificado no senado, será com toda certeza vetado pelo Executivo).

Apesar das modificações introduzidas, o texto aprovado representa um avanço expressivo sobre a legislação vigente e o texto proposto pelo Poder Executivo. Os textos apresentados em anexo (ver SNUC - projeto do [Executivo](#), SNUC - Substitutivo do [Gabeira](#), e SNUC - texto aprovado na [Câmara](#) dos Deputados) referenciam a evolução do debate em torno do PL do SNUC. O primeiro é o projeto original do Poder Executivo. O Segundo é o Substitutivo do Deputado Fernando Gabeira antes das modificações propostas pelas entidades ambientalistas em 1998. E o terceiro é o texto aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados. O espaço não permite uma indicação pormenorizada das modificações feitas. Chamo porém a atenção para os seguintes dispositivos, tomando o substitutivo do Deputado Gabeira como referência: art. 2º, inciso XV (população tradicional foi definida de forma mais rigorosa no texto final); art 5º (introduziu princípios ausentes no projeto original); art. 9º (a categoria Reserva Biológica, conceitualmente idêntica à Estação Ecológica, foi reintroduzida no texto final); art. 14 (a RPPN foi elevada à condição de categoria de unidade de conservação do Sistema, em relação ao texto original; as categorias Reserva Produtora de Água e Reserva Ecológica Integradas foram suprimidas no texto final; a Reserva Ecológico-Cultural foi renomeada como Reserva de Desenvolvimento Sustentável;); art. 17 (a presença de população tradicional, admitida no substitutivo, passa a depender de autorização do órgão competente no texto final); art. 24 (introduziu a consulta pública prévia como condição para a criação de unidades de conservação; no texto final, esta consulta deixa de ser obrigatória no caso da criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica; a já referida emenda apresentada no Plenário da Câmara conferiu ao Congresso a competência exclusiva para aprovar a criação de uma unidade de conservação); art. 25 (introduzia a figura da interdição administrativa provisória; foi suprimido no texto final); art. 26 (as Florestas Nacionais foram excluídas do texto; o termo “contrato de concessão de direito real de uso” foi transformado em “contrato” apenas); arts. 32, 35 e 38 (introduzidos pelo substitutivo); art. 40 (as agressões às unidades de conservação foram criminalizadas); art. 44 (o Poder Público, que antes se obrigava a relocar as populações residentes nas unidades de conservação agora obriga-se apenas a apoiar a relocação; o contrato de que trata o § 3º foi substituído, no texto final, por autorização do órgão competente); art. 47 (foi suprimido); art. 48, 49, 50 e 51 (introduzidos pelo substitutivo) art. 58 (foi suprimido).

Por fim, é importante registrar que foram muitas as pessoas e organizações que trabalharam para que essa primeira etapa do processo de aprovação da Lei do SNUC fosse cumprida. O texto de uma lei é uma obra coletiva. Não existe, com certeza, nenhum outro documento que reúna a contribuição de tanta gente quanto uma lei. Foram inúmeras as pessoas que contribuíram diretamente para a redação do texto aprovado na Câmara. Se considerarmos as pessoas que participaram de todas as audiências públicas, seminários e reuniões técnicas, analisando, criticando, sugerindo, esse número sobe para muitas dezenas. Não seria possível citar todo mundo. Ainda assim, mesmo seguro de que estarei cometendo injustiças, pelas quais peço desculpas antecipadas, penso que é preciso mencionar algumas pessoas e instituições que desde o início trabalharam pela aprovação do substitutivo do Deputado Fernando Gabeira: Adriana Ramos, João Paulo Capobianco e Marcio Santilli, do ISA; Nurit Bensusan e Analuce de Freitas, do WWF; e Donald Sawyer, do Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPN. Referência especial deve ser feita ao Dr. Paulo Nogueira Neto, que, em momentos chaves, emprestou seu apoio e prestígio ao texto proposto pelo relator.