

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/331332561>

Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC

Chapter · April 2001

CITATIONS

35

READS

3,761

1 author:



Mauricio Mercadante

Chamber of Deputies (Brazil)

4 PUBLICATIONS 35 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Documentação Fotográfica da Flora do Cerrado [View project](#)

UMA DÉCADA DE DEBATE E NEGOCIAÇÃO: A HISTÓRIA DA ELABORAÇÃO DA LEI DO SNUC*

Mauricio Mercadante

Década de 70: amadurece a ideia de Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Até a década de 60, a criação de unidades de conservação - UC, no Brasil (Parques Nacionais, Florestas Nacionais e Reservas Florestais) não obedeceu a nenhum planejamento mais abrangente. As UCs foram estabelecidas por razões estéticas e em função de circunstâncias políticas favoráveis. Não havia, até então, uma política de criação de UC com a finalidade, por exemplo, de assegurar a conservação de amostras representativas dos ecossistemas brasileiros. Muito menos se cogitava a ideia de estabelecer um sistema de UCs, composto por diferentes tipos de categorias de manejo e geridas de forma integrada. Não havia absolutamente nenhuma relação estratégica, por exemplo, entre a criação de Parques Nacionais e de Florestas Nacionais.

A preocupação em planejar a criação de UCs, com o propósito de tornar o processo mais abrangente e eficaz, começa a amadurecer e produzir os primeiros resultados na década de 70. Em 1976 foi concluído o trabalho “Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia”.^[1] Este documento fundamentou a elaboração do “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil”, cuja primeira etapa^[2] foi publicada em 1979 e a segunda^[3] em 1982.

Os objetivos do Plano eram identificar as áreas mais importantes para a conservação da natureza, propor a criação de UCs para protegê-las e indicar as ações necessárias para implementar, manter e gerir o sistema. Para alcançar estes objetivos, propunha-se a ampliação do número de categorias de UC então legalmente estabelecidas, com a inclusão, além do Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Floresta Nacional e Parque de Caça, já previstas na legislação, as categorias Monumento Natural, Santuário ou Refúgio de Vida Silvestre, Parque Natural, Reserva de Fauna, Reserva Indígena, Monumento Cultural e ainda, Reserva da Biosfera e Reserva do Patrimônio Mundial.

É oportuno dizer que a preocupação com a planificação de um sistema nacional de UCs não era exclusiva do Brasil, mas um movimento mundial, influenciado pela evolução do debate internacional sobre os Parques e Reservas e a ação de organizações como a União Internacional para a Conservação da Natureza - IUCN, e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO.

A década de 70 é também a época dos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND. O II PND (1975-79)^[4] relacionava, entre os seus objetivos, “atingir o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastar o patrimônio nacional de recursos naturais”. Dizia ainda que “o Brasil deve defender o seu patrimônio de recursos naturais sistematicamente e pragmaticamente. A sua preservação faz parte do desenvolvimento (...)” Em relação à Amazônia, o II PND demandava uma “imediate designação de Parques Nacionais, Florestas Nacionais, Reservas Biológicas”, como parte da política de desenvolvimento. Portanto, é “no contexto da ditadura militar, no âmbito de um conjunto de ações desenvolvido durante aquele período, que visava um planejamento globalizante e integrado - em função

* Capítulo do livro “Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o Regime Jurídico das Unidades de Conservação”. Benjamin, Antônio Herman (org). Forense Universitária. Pág. 190-231.

mesmo da índole modernizante e do caráter centralizador do governo”^[5], que acontece a elaboração do Plano do Sistema de UCs.

Na segunda etapa do Plano do Sistema de UCs já era reconhecido que um “fator que tem dificultado a proteção e conservação de certos ecossistemas recomendados para serem protegidos tem sido a legislação existente que prevê somente três categorias de uso indireto dos recursos naturais, a nível federal - Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica - e duas de uso direto - Floresta Nacional e Parque de Caça”. (A Área de Proteção Ambiental, embora criada pela Lei nº 6.902, de 1981, não é citada como UC).

Além da necessidade de estabelecer os fundamentos legais de novas categorias de UC, a experiência começou a demonstrar a conveniência de uma lei organizando essas categorias em um sistema e ordenando o processo de seleção, criação e gestão dessas áreas, tendo em vista objetivos nacionais de conservação. No documento “Situación de los Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas en América Latina y el Caribe” se considera que:

“un Sistema de Áreas Protegidas es legalmente vigente cuando hay una ley u otra norma jurídica de alta jerarquía que lo cree o establezca y fije sus objetivos, estructura, funciones y normas de manejo. Cuando en un país existen áreas protegidas individuales, legalmente creadas, pertenecientes a distintas categorías de manejo, con diferentes opciones de ordenación y que en conjunto funcionan coordinada y orgánicamente como un Sistema, pero sin embargo no existen normas jurídicas que lo instituyan como Sistema ni se definan las categorías de manejo que lo integrarán, se considera que desde el punto de vista legal no hay un sistema vigente”.^[6]

Dos vinte países analisados no citado documento, Colômbia, Cuba, Chile, Equador e Peru já possuíam, em junho de 1986, um sistema legalmente estabelecido. Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Rep. Dominicana e Venezuela possuíam um projeto de lei em tramitação. Apenas três países não haviam ainda dado início à tramitação de uma lei sobre o tema: Bolívia, Brasil e Uruguai.

Final da década de 80: o Anteprojeto de Lei do SNUC

Em 1988, o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF^[7] encomendou à Fundação Pró-Natureza - FUNATURA, uma ONG com sede em Brasília, dirigida por Maria Tereza Jorge Pádua^[8], uma avaliação crítica das categorias de UC então existentes e a elaboração de um anteprojeto de lei instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. A tarefa, na verdade, era parte de um projeto mais amplo, previsto no Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA, de revisão e atualização do Plano do Sistema de UC de 1979/82.

Para realizar a tarefa, a FUNATURA constituiu um grupo de consultores, comandado pelo Amte. Ibsen de Gusmão Câmara, e que contava ainda com Angela Tresinari, Cesar Victor do Espírito Santo, José Pedro Costa, Jesus Delgado e Miguel Milano^[9].

O Grupo de Trabalho deu início ao trabalho de identificar as lacunas (categorias necessárias e não previstas na legislação), as superposições (categorias com objetivos similares e que deveriam ser fundidas), os excessos (categorias desnecessárias e que deveriam ser eliminadas) e os defeitos (categorias com objetivos mal definidos), com o propósito de estabelecer um

sistema de categorias ao mesmo tempo conciso e completo, capaz de fundamentar uma política de conservação mais uniforme e eficaz.

Até 1973, quando da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, o IBDF era o único órgão federal responsável pela gestão de UCs. As UCs a cargo do IBDF eram Parque Nacional, Reserva Biológica, Floresta Nacional e Parque de Caça. Com a criação da SEMA houve a expectativa de que a competência para gerir as UCs fosse transferida para a nova secretaria, uma vez que o objetivo principal do IBDF era fomentar o desenvolvimento da economia florestal, e a área da conservação era secundária dentro do Instituto. Na impossibilidade, por razões políticas, de assumir essa competência, a SEMA iniciou um programa próprio de criação de UCs: Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

Depois de inúmeras reuniões de trabalho, envolvendo técnicos do IBDF e da SEMA, e dois seminários, um em São Paulo e outro em Brasília, para debater com a sociedade civil, a FUNATURA entregou sua proposta de anteprojeto de lei ao já então Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em 1989.

A FUNATURA propunha nove categorias de UC organizadas em três grupos: UCs de Proteção Integral: Parque Nacional, Reserva Ecológica (fusão da Reserva Biológica com a Estação Ecológica), Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (absorvendo os objetivos da Área de Relevante Interesse Ecológico, que seria extinta); UC de Manejo Provisório: Reserva de Recursos Naturais; e UCs de Manejo Sustentável: Reserva de Fauna (e extinção do Parque de Caça), Área de Proteção Ambiental e Reserva Extrativista.

Naquele momento já se podia antever o quão difícil seria juntar a Reserva Biológica e a Estação Ecológica em uma única categoria. Antevendo essa dificuldade a FUNATURA propôs duas versões de anteprojeto, a segunda mantendo as duas categorias, e acompanhada da seguinte “nota explicativa”:

“... as categorias de manejo Reserva Biológica e Estação Ecológica, previstas na legislação vigente, são praticamente idênticas nos seus objetivos de manejo, razão pela qual é sugerida sua unificação.

Tendo em vista, porém, a considerável discordância dessa proposta manifestada por alguns setores ambientalistas, o Anteprojeto de Lei é apresentado em duas versões. Na primeira delas as duas categorias são englobadas em uma única, para a qual preferiu-se a denominação Reserva Ecológica, com possibilidades de adoção de nomes alternativos (...). Na segunda versão mantiveram-se separadas as duas categorias, conservando-se suas denominações originais.

A adoção da segunda versão do anteprojeto implicará, (...) prejuízo considerável à sistematização conceitual da proposta (...).^[10]

Além de listar e conceituar cada categoria de UC, o anteprojeto da FUNATURA estabelecia os objetivos nacionais de conservação da natureza, critérios básicos para a criação e gestão das UCs e criminalizava o dano às áreas protegidas, estabelecendo pena de dois a seis anos de reclusão.

O anteprojeto foi aprovado pelo CONAMA, com poucas modificações. Na Casa Civil da Presidência da República sofreu sua primeira modificação expressiva: o crime de dano à UC foi substituído por sanções administrativas, não sem protesto da comunidade ambientalista.

1992: Início da tramitação na Câmara dos Deputados

Em 22 de maio de 1992, o anteprojeto, agora na qualidade de Projeto de Lei - PL, foi encaminhado ao Congresso pelo Presidente Fernando Collor de Mello, mediante a Mensagem nº 176. Tendo recebido o nº 2.892/92, foi encaminhado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias - CDCMAM, para apreciação. Em agosto daquele ano o PL foi distribuído para o relator, Deputado Tuga Angerami. No mês de dezembro foi redistribuído para o Deputado Fábio Feldmann.

1993-94: o Substitutivo Fábio Feldmann: o início da polêmica

Em 1994, o Deputado Fábio Feldmann apresentou sua primeira proposta de Substitutivo ao PL do SNUC, introduzindo profundas modificações no texto original. Transcrevo, a seguir, parte do relatório onde se faz a justificativa das modificações introduzidas. Embora longa, a transcrição se justifica, por dois motivos: por seu valor histórico e porque introduz o leitor na controvérsia que animou toda a discussão do PL nº 2.892/92 no Congresso. Ingressar nesta controvérsia é fundamental para entender o sentido da Lei nº 9.985/00. Diz o relatório:¹

“A despeito de sua inegável oportunidade, o Projeto [2.892/92], na forma proposta, padece os efeitos de uma concepção envelhecida sobre o significado e o papel das unidades de conservação, concepção esta que tende a desconsiderar as condições específicas de países pobres como o nosso, e que vêm sendo paulatinamente revista e atualizada no mundo todo.

Na perspectiva tradicional, criar uma unidade de conservação significa, em essência, cercar uma determinada área, remover ou - alguns diriam -, expulsar a população eventualmente residente e, em seguida, controlar ou impedir, de forma estrita, o acesso e a utilização da unidade criada. A preocupação básica, quase exclusiva muitas vezes, é com a preservação dos ecossistemas.

Essa radical intervenção do Poder Público sobre o domínio e a utilização da terra é, em geral, motivada pela necessidade de se manter determinadas áreas intocadas, tendo em vista sua importância ímpar, em termos científicos, culturais e, inclusive, econômicos, para as presentes e, sobretudo, as futuras gerações. Esses motivos são inegavelmente legítimos, defensáveis e justos. O problema, entretanto, é que, no processo corrente de criação de unidades de conservação incorre-se, via de regra, em um equívoco fundamental: as unidades de conservação são concebidas e criadas a partir de uma decisão unilateral, de cima para baixo, como se fossem entidades isoladas, alheias e acima da dinâmica socioeconômica local e regional. A visão conservacionista, a rigor, é incapaz de enxergar uma unidade de conservação como um fator de desenvolvimento local e regional, de situar a criação e gestão dessas áreas dentro de um processo mais amplo de promoção social e econômica das comunidades envolvidas. Consequentemente, as populações locais são encaradas com desconfiança, como se fossem uma ameaça permanente à integridade e aos objetivos da unidade, o que, nessas

¹ Observação: o autor formal do relatório é o Deputado Fábio Feldmann, mas o texto foi por mim redigido, na condição de Consulto Legislativo, assessorando o relator da matéria na Câmara dos Deputados.

circunstâncias, isto é, nessa situação de isolamento e confronto, acaba se tornando verdade. A sociedade local, alijada do processo, sem possibilidades de participação e decisão - o que lhe permitiria conhecer e compreender melhor o significado e a importância de uma unidade de conservação -, percebe a intervenção do Poder Público como sendo um ato violento, autoritário, injusto e ilegítimo, e assume uma atitude de resistência, discreta algumas vezes, ostensiva outras.

Esta concepção tradicional do sentido e finalidade das unidades de conservação desenvolveu-se nos países ricos do norte, particularmente nos Estados Unidos, cuja afluência permite que se mantenham intactas grandes áreas naturais. Naquele país, as unidades de conservação são percebidas, em grande medida, como sendo um complemento lógico de uma vida estressante mas de elevado padrão, que requer relaxantes fins de semana. Nos países do Terceiro Mundo, para onde foi exportada essa concepção, a situação é radicalmente diferente. Nossos parques e reservas estão rodeados, não raro, de pobreza extrema. Essas áreas sobrevivem a duras penas como ilhas em um agitado mar de pressões sociais.

Mas isso não é tudo. Estas áreas são também cobiçadas por setores economicamente poderosos, interna e externamente.

O resultado dessa situação é que a maior parte das unidades legalmente criadas no País só existe mesmo no papel. Os decretos de criação são verdadeiras obras de ficção jurídica. A grande maioria das unidades não foi sequer regularizada fundiariamente. Os recursos financeiros e humanos disponíveis para a fiscalização são ridículos. É insignificante o número de parques e reservas submetidos a um manejo efetivo, tendo em vista os objetivos para os quais foram criados. A grande maioria dos Planos de Manejo que chegaram a ser elaborados nunca foi implementada. Muitas unidades ainda não foram totalmente descaracterizadas apenas porque situam-se em áreas de difícil acesso ou impróprias para o desenvolvimento de formas intensivas de exploração econômica.

Argumenta-se que a situação de penúria em que vivem as unidades de conservação é consequência da falta de recursos financeiros, carência esta que, por sua vez, seria determinada, em parte, pela situação de pobreza do País mas, sobretudo, pela ausência da necessária vontade política para a implantação efetiva dessas áreas. A questão que precisa ser colocada, porém, é porque falta essa necessária vontade política? O conservacionismo tradicional tende a localizar a causa do problema na falta de sensibilidade ecológica e de espírito público das elites dirigentes, políticas e empresariais e, por extensão, na falta de educação e consciência da própria população. A degradação e as insuficiências do sistema de unidades de conservação seriam o resultado da prevalência de interesses privados e imediatistas sobre necessidades coletivas e de longo prazo. Embora não se possa negar relevância a esses argumentos, o fato é que eles indicam apenas um lado da questão.

Na realidade, se a sociedade brasileira, em geral, não está informada, conscientizada e convencida da importância dessas unidades é porque, em medida significativa, elas não são concebidas e manejadas com o propósito, claro, evidente e inequívoco, de contribuir para promoção social, cultural, e econômica da população, especialmente das comunidades do entorno dessas áreas. As unidades de conservação não têm suficiente visibilidade social, passam despercebidas para a maior parte das pessoas ou são

encaradas como uma verdadeira ameaça por aquelas comunidades diretamente afetadas.

Uma vez reconhecido este fato, pode-se afirmar que, mesmo que o País viesse a dispor dos recursos necessários para regularizar fundiariamente, cercar, equipar, fiscalizar e gerir as unidades de conservação, ainda assim seria muito pouco provável que se pudesse garantir, em longo prazo, a conservação dessas áreas, se elas continuassem a ser concebidas, criadas e manejadas com base na filosofia tradicional.

*O relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, denominado "Nosso Futuro Comum", ao analisar estas questões, cita o exemplo do Quênia, que destinou 6% de seu território a parques e reservas, a fim de proteger sua vida selvagem e ganhar divisas com o turismo. Porém, os atuais 20 milhões de habitantes do país já estão pressionando tanto os parques que as terras sob proteção vêm sendo gradativamente perdidas devido à invasão de agricultores. O mesmo se observa com relação aos parques da Etiópia, Uganda, Zimbábue e de outros países, onde um número cada vez maior, porém mais pobre, de camponeses se vê forçado a depender de uma base de recursos naturais cada vez mais reduzida. O relatório conclui afirmando que **"são sombrias as perspectivas para os parques que não contribuem de modo marcante e comprovado para os objetivos de desenvolvimento nacional"** (grifo nosso).*

Diante de situações como essas, vem se desenvolvendo uma concepção nova sobre o papel das unidades de conservação que procura redefinir o manejo dessas áreas protegidas tendo em vista assegurar, ao mesmo tempo, a conservação da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações humanas. Essa mudança de perspectiva caminha em conjunto com a evolução do conceito de conservação e das estratégias de desenvolvimento.

Essa nova concepção parte do princípio de que a conservação, como o desenvolvimento, destina-se ao homem. Garantir o bem-estar das gerações de hoje e de amanhã, é o motivo essencial da conservação. Esta afirmação vai de encontro ao pensamento conservacionista tradicional que, de certo modo, tende a "absolutizar" o valor das espécies e dos ecossistemas, a despeito das exigências e necessidades humanas concretas, aqui e agora.

A Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem 176/92 da Presidência da República propondo a criação do SNUC é reveladora da concepção de conservação que orientou a elaboração do projeto apresentado. Percebe-se ali que, ao se justificar a importância das unidades de conservação, faz-se referência exclusivamente ao problema da extinção de espécies, da perda de biodiversidade em si. Em nenhum momento se comenta o que significa essa perda para a qualidade de vida das pessoas. Muito menos se reflete sobre o papel das unidades de conservação no processo de desenvolvimento.

Em certo momento da Exposição de Motivos se diz que:

"A forma mais eficiente de se reduzir o ritmo desse empobrecimento irreversível [da diversidade biológica] e, em muitas situações, a única possível, é o estabelecimento de uma rede de áreas naturais protegidas".

A afirmação seria em grande medida verdadeira se se tivesse em mente as formas modernas de criar e manejar unidades de conservação. Não se pode dizer o mesmo,

porém, quando ela obedece a uma concepção tradicional, como demonstram os principais documentos internacionais que tratam da questão.

O citado "Nosso Futuro Comum", numa abordagem ampla do problema, lembra que:

*"os problemas atinentes às espécies tendem, de um modo geral, a ser considerados mais em termos científicos e conservacionistas do que uma questão econômica e de recursos. Sendo assim, **a questão carece de suporte político**" (grifo nosso)."*

Nesse contexto, o mesmo documento afirma o seguinte:

***"O método histórico de criar parques nacionais até certo ponto isolados da sociedade foi superado por uma nova abordagem de conservação das espécies e ecossistemas que se pode definir como "prever e evitar".** Isso implica acrescentar uma nova dimensão ao método já tradicional, se bem que viável e necessário, das áreas protegidas. Os modelos de desenvolvimento precisam ser alterados para se tornarem compatíveis com a preservação da valiosíssima diversidade biológica do planeta. Alterar as estruturas econômicas e de uso da terra parece ser a melhor abordagem de longo prazo para garantir a sobrevivência das espécies selvagens e de seus ecossistemas" (grifo nosso).*

E mais na frente, o relatório diz, de forma contundente, que:

*"Os esforços nacionais no sentido de prever e evitar as consequências negativas das políticas de desenvolvimento seriam certamente muito mais úteis à conservação das espécies do que todas as medidas tomadas nos últimos 10 anos a fim de promover a criação de parques, a guarda de áreas florestais, o combate à caça e à pesca ilícitas e outras formas **convencionais** de preservação da vida selvagem" (grifo nosso).*

Isto é, não quer o relatório dizer que as unidades de conservação não são importantes. Isso fica claro tanto no texto transcrito acima quanto em outros pontos do documento, quando este afirma que "é preciso que os governos reforcem e ampliem as estratégias já existentes. Entre as necessidades mais urgentes está uma administração melhor da vida selvagem e das áreas protegidas". Endossa também a opinião dos especialistas de que, a despeito do significativo aumento da extensão total das áreas protegidas em todo o mundo, essa área "precisa ser no mínimo triplicada para constituir uma amostra representativa de todos os ecossistemas da Terra". Nessas circunstâncias, "os governos deveriam determinar quantas áreas protegidas ainda são necessárias", mas, e aqui se chama a atenção para a questão central, **"tendo em mente, sobretudo, de que forma tais áreas podem contribuir para os objetivos do desenvolvimento nacional"** (grifo nosso).

Outro documento fundamental é "Cuidando do Planeta Terra", publicação conjunta do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, da União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN e Fundo Mundial para a Natureza - WWF, que dá sequência e atualiza a conhecida "Estratégia Mundial para a Conservação", lançada em 1980. Esse documento, cujo lançamento nacional, inclusive, teve lugar nesta Casa, em outubro de 1991, partilha das críticas à forma tradicional de administrar as unidades de conservação ao afirmar que:

*"Os sistemas nacionais de áreas protegidas devem ser regidos por uma clara política que assegure que estas não venham a se tornar oásis de diversidade em um deserto de uniformidade, promovendo, para isso, **sua integração às políticas de administração das terras e águas circundantes**" (grifo nosso).*

Chama a atenção também para a importância fundamental do "envolvimento dos cidadãos no estabelecimento e na revisão da política nacional de áreas protegidas", da "participação efetiva das comunidades locais no projeto, administração e operação das áreas protegidas" e, ainda, para a necessidade de que os benefícios econômicos gerados pelas unidade de conservação "revertam para as comunidades locais".

*O PNUMA e a UICN também lançaram, em conjunto agora com o Instituto de Recursos Mundiais - WRI, em 1992, a "Estratégia Global para a Biodiversidade". O documento inicia afirmando que "as áreas protegidas do mundo são instrumentos essenciais para conservar a biodiversidade", e reconhece que, se muitas vezes não podem cumprir adequadamente com seu papel é porque são "subfinanciadas e dotadas de pessoal insuficiente". Porém, chama a atenção para o fato de que **"maior financiamento e pessoal não é a única coisa de que necessitam**. O esforço de conservação da biodiversidade deve ser planejado e executado "bioregionalmente", para poder refletir a realidade ecológica e social" (grifo nosso). E mais na frente: "Deve-se harmonizar os objetivos de manejo das áreas protegidas com os dos ecossistemas e comunidades humanas dos arredores".*

*"Em muitas partes do mundo", continua, **"a melhor maneira de se reforçar as áreas protegidas consiste em conjugá-las melhor com as necessidades sociais e econômicas locais"** (grifo nosso). Nesse contexto, a Estratégia considera crucial as seguintes medidas:*

"O aumento dos benefícios para as comunidades locais, através do ecoturismo e do uso sustentável de produtos florestais diferentes da madeira, o estabelecimento de zonas de amortecimento efetivas entre as áreas protegidas e as comunidades circundantes, a indenização das comunidades locais pelos recursos perdidos e o uso de estratégias de conservação e desenvolvimento integradas para o estabelecimento de áreas protegidas".

A participação ativa da comunidade local é outra necessidade enfatizada. Diz o documento que:

"A conservação da biodiversidade não pode dar resultado a menos que as comunidades recebam uma proporção justa dos benefícios e assumam um papel mais destacado na gestão dos recursos bióticos, trate-se de áreas protegidas, regiões de pesca ou florestas. (...) As comunidades locais devem cumprir um papel básico na gestão das zonas silvestres e na administração em conjunto dos seus recursos naturais".

E conclui afirmando que:

"Essas condições não podem ser cumpridas se não se conferem atribuições e se organizam as comunidades, se desenvolvem novas aptidões para a gestão dos recursos, se adaptam as práticas tradicionais às pressões e condições atuais e se respeitam as diferenças culturais e os direitos humanos básicos."

É importante frisar que todos esses documentos foram precedidos de consultas e audiências públicas envolvendo centenas de especialistas e pessoas interessadas na questão da conservação da natureza.

Enfim, as ideias básicas propostas para a redefinição teórica e prática da política de manejo das unidades de conservação podem ser assim sintetizadas:

1. As unidades de conservação devem ser concebidas e administradas como parte de um processo mais amplo de ocupação racional e de desenvolvimento social e econômico regional, desempenhando o papel vital que lhes cabem nesse processo. As unidades devem ser implementadas com o efetivo propósito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

2. A despeito do fato de que a responsabilidade pela gestão das unidades de conservação deve caber a um órgão público, isso não significa que o manejo deva ser feito exclusivamente por este órgão. Pelo contrário, a conservação do patrimônio natural é um compromisso de todo o país, de toda a sociedade e de toda a população, pois, a rigor, o proprietário das áreas protegidas não é o órgão responsável por sua administração, mas todo o povo. Isto deve induzir a uma estratégia de coparticipação das instituições públicas, das ONGs e das comunidades humanas no manejo dessas áreas.

Estas propostas implicam modificações na forma ainda dominante de gerir as unidades de conservação no País, que se caracteriza por uma dinâmica "para dentro". É necessário caminhar em direção a uma dinâmica de gestão "para fora", que é a única forma de garantir, em perspectiva, a sobrevivência dessas áreas num mundo cada vez mais agitado por crises e pressões sociais.

Trata-se, no fundo, como afirma a "Estratégia Global para a Biodiversidade", de uma radical mudança de atitude:

"... de uma postura defensiva - a proteção da Natureza contra as repercussões do desenvolvimento - em direção a um trabalho ativo que procure satisfazer às necessidades de recursos biológicos da população e ao mesmo tempo em que se assegure a sustentabilidade a longo prazo da riqueza biótica da Terra" (pag 5).

É fundamental abandonar a ideia negativa de que a unidade de conservação constitui um meio para se restringir, coibir, limitar a ação do homem sobre a natureza. As unidades de conservação, ao contrário, são criadas para promover a conciliação das necessidades humanas com os imperativos ecológicos do uso equilibrado, inteligente e informado ou, numa palavra, sustentável dos recursos naturais.

A necessária vontade política para a efetiva implantação das unidades de conservação só será alcançada se as comunidades interessadas forem chamadas a participar do seu planejamento e gestão. Hoje em dia, a população local, as lideranças políticas e empresariais, e mesmo as organizações não-governamentais são comumente percebidas pelos administradores das unidades de conservação como um problema que precisa ser neutralizado, contornado ou eliminado, quando, na realidade, é a partir da experiência, da criatividade e da vontade dessas pessoas e grupos que poderão surgir as melhores soluções, dentre as alternativas possíveis, para a gestão dessas áreas.

Não se pode esquecer que as decisões sobre a utilização dos recursos naturais, embora devam ser informadas tecnicamente, envolvem opções e escolhas que, afinal de contas, são sempre políticas, e não podem, portanto ficar exclusivamente nas mãos dos técnicos. As decisões sobre a forma de gerir o meio ambiente são um direito e uma responsabilidade de toda a sociedade. Não é demais aqui repetir a Constituição Federal, quando diz que "o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos e um bem de uso comum do povo, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (art. 225, grifos nossos). É essencial superar o preconceito de que só o especialista, só o técnico dos órgãos públicos, possui a motivação e os conhecimentos necessários para gerir uma unidade de conservação. O restante da população, ou é incompetente, ou é motivada por interesses escusos, ou ambas as coisas. O fato é que, sem o respaldo da população, da consciência pública, nenhuma política de conservação baseada na implantação de áreas protegidas terá êxito."

As principais modificações introduzidas pelo Substitutivo do Deputado Fábio Feldmann no texto original foram as seguintes:

1. Acrescentou-se ao SNUC os seguintes objetivos:

- valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- proteger as fontes de alimentos, os locais de moradia e outras condições materiais de subsistência de populações tradicionais, respeitando sua cultura e promovendo-as social e economicamente;
- proteger e encorajar o uso costumeiro de recursos biológicos, de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação e uso sustentável;
- proteger e valorizar o conhecimento das populações tradicionais, especialmente sobre formas de manejo dos ecossistemas e uso sustentável dos recursos naturais.

Os objetivos do SNUC são a reunião dos objetivos primários de cada uma das categorias de UC que compõem o Sistema. Embora incluindo categorias como a Reserva Extrativista e a APA, a proposta original não fazia nenhuma menção às populações tradicionais ou à conservação em áreas mais densamente ocupadas. Mas a explicação é simples: A proposta do Executivo herdou a concepção tradicional e a estrutura básica do Plano do Sistema de 1979/82. Embora a APA tivesse sido legalmente instituída em 1981, ela não foi incluída como categoria de UC na segunda etapa do Plano do Sistema (1982). Para os conservacionistas tradicionais (que eu vou chamar, daqui em diante, de preservacionistas)^[11], a APA não é uma UC, é apenas um instrumento de ordenamento do uso do solo e houve resistência à sua inclusão no SNUC. Também houve resistência à inclusão da Reserva Extrativista - Resex, no Sistema. Para os preservacionistas, a Resex é uma forma de fazer reforma agrária, não é uma categoria de UC. E, de fato, embora a categoria tenha nascido da luta dos seringueiros pela posse comunal da terra, o significado da Reserva para a conservação era evidente. Os próprios seringueiros passaram a defender a Resex como "espaço territorial destinado à utilização sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis". Este foi o conceito adotado pelo Decreto 98.897/90, que regulamentou a categoria.

2. Acrescentou-se ao SNUC um artigo estabelecendo os princípios que deveriam orientar a implementação do Sistema:

“Art. O SNUC será regido por uma política que:

I - assegure que as unidades de conservação salvaguardem a maior diversidade possível de ecossistemas naturais e de espécies existentes no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - garanta o envolvimento dos cidadãos no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegure a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busque o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentive as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegure, nos casos possíveis, um retorno econômico sustentável das unidades de conservação, destinando grande parte desses recursos para a administração da própria unidade de conservação dentro do sistema nacional;

VII - permita o uso das unidades de conservação para a conservação "in situ" das populações das principais variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados, e outros importantes recursos genéticos silvestres;

VIII - assegure que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes e considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considere prioritariamente as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garanta às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, o acesso controlado a esses recursos, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - assegure a justa e equitativa distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da criação das unidades de conservação entre a sociedade em geral e as populações locais afetadas diretamente;

XII - garanta uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XIII - busque conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da Administração, autonomia administrativa e financeira.”

Como se pode ver, introduziu-se no PL do SNUC a preocupação com a participação da sociedade, especialmente da comunidade local na criação e gestão das UCs, a integração da UC na dinâmica social e econômica local, a proteção à população tradicional, a descentralização administrativa e a sustentabilidade econômica das UCs.

3. Em função da inclusão da preocupação com as populações tradicionais, o Substitutivo cuida de definir a expressão, nos seguintes termos:

“POPULAÇÃO TRADICIONAL: população culturalmente diferenciada, vivendo há várias gerações em um determinado ecossistema, em estreita dependência do meio natural para sua alimentação, abrigo e outras condições materiais de subsistência, e que utiliza os recursos naturais de forma sustentável.”

4. Excluiu-se do SNUC a categoria Reserva Biológica, mantendo-se apenas a Estação Ecológica. A medida foi justificada nos seguintes termos:

“Elas [a Reserva Biológica e a Estação Ecológica] têm, na verdade, os mesmos objetivos de manejo e podem, portanto, ser consideradas conceitualmente idênticas.

O que explica, então, a existência de duas categorias equivalentes no País? A explicação é histórica. As Reservas Biológicas foram criadas e eram administradas pelo extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF. Na época não havia no País um órgão federal exclusivamente dedicado à área de meio ambiente. Em 1974, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, com a função de cuidar desse setor. Houve um momento em que se tentou transferir a competência pela criação e gestão de unidades de conservação para o novo órgão, sem sucesso. A SEMA então iniciou uma política própria de implantação de unidades de conservação, política esta que teve início com a criação exatamente das Estações Ecológicas. A despeito de opiniões em contrário, inclusive daqueles que conceberam a categoria, as Estações Ecológicas e as Reservas Biológicas sempre constituíram categorias conceitualmente equivalentes. A diferença entre uma e outra está nos critérios que orientaram a criação das unidades, isto porque as Estações Ecológicas, por determinação da lei, só podiam ser criadas em áreas de domínio público, o que não era obrigatório no caso das Reservas Biológicas. Consta que a SEMA, entretanto, chegou a criar quatro unidades de uma outra categoria, chamada Reserva Ecológica, em terras de domínio privado, na expectativa de que, uma vez regularizadas fundiariamente, viessem a ser transformadas em Estações Ecológicas, fato este que aproxima ainda mais as duas categorias em discussão.

Com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em 1989, a gestão das unidades de conservação passou a ser competência de um único órgão. Não há, portanto, mais nenhuma justificativa para manter duas categorias idênticas no País. O objetivo da criação do SNUC é exatamente definir, como dito anteriormente, um conjunto de categorias de unidades de conservação com objetivos de manejo claros e distintos, sem lacunas e, como neste caso, sem superposições. A criação do SNUC é a oportunidade para se solucionar definitivamente a situação das Estações Ecológicas e das Reservas Biológicas, transformando-as numa única categoria.

Surge então a questão do nome a ser dado à nova categoria. No nosso entender, a denominação que deve ser preservada é a de Estação Ecológica, por ser a que alcançou maior reconhecimento junto à população em geral - embora o cidadão brasileiro pouco

saiba, na verdade, sobre nossas unidades de conservação - e também, o que é importante, junto à comunidade internacional. Recentemente foi editado um belo livro de autoria do mentor e principal responsável pela criação das Estações Ecológicas, Dr. Paulo Nogueira Neto, intitulado exatamente Estações Ecológicas, onde o autor conta a história da criação de cada unidade e descreve suas principais características. As Estações Ecológicas se identificam com a história da SEMA e, em grande medida, com a própria trajetória pública do Dr. Nogueira Neto, que dirigiu aquela Secretaria durante os primeiros 12 anos de sua existência. As Reservas Biológicas não têm o mesmo significado. Para o antigo IBDF, isto é, para toda uma outra geração de técnicos e conservacionistas, a categoria que tem um significado equivalente são os Parques Nacionais, e não as Reservas Biológicas. Não por acaso, a criação da maior parte e dos principais Parques Nacionais brasileiros foi o resultado da luta e dedicação de outra personalidade do meio conservacionista brasileiro, a Dra. Maria Tereza Jorge Pádua, autora também de um livro sobre os Parques Nacionais do Brasil, equivalente ao do Dr. Paulo Nogueira Neto.

Dito isto, propomos a exclusão do artigo sobre as Reservas Biológicas.”

5. Retomando a concepção do anteprojeto proposto pela FUNATURA e aprovado pelo CONAMA, voltou-se a criminalizar as ações danosas à integridade das UCs.

No final de novembro de 1994, o Ministério do Meio Ambiente organizou um importante workshop sobre Unidades de Conservação, onde o Substitutivo proposto pelo Deputado Fábio Feldmann foi amplamente debatido. O Substitutivo foi muito criticado por uns e muito elogiado por outros. Desse momento em diante foi ficando cada vez mais clara a profunda divisão entre os ambientalistas sobre o modelo de área protegida ou, em um sentido mais amplo, de conservação da natureza, que deveria prevalecer na futura Lei do SNUC.

Antes deste workshop, o Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais - IEA, em maio do mesmo ano de 1994, organizou o seminário “Populações, Territórios e Recursos Naturais”, cujos participantes assim manifestaram-se a propósito do debate sobre o PL 2.892/92:

“O substitutivo do relator Dep. Fábio Feldmann avança, em relação à proposta do Executivo, em alguns importantes pontos tratados no Projeto de Lei. O projeto do Executivo era estritamente conservacionista, colocando pouco espaço para proposições que articulassem a conservação ambiental com o desenvolvimento de atividades produtivas. Mas apesar de significar um avanço em relação à proposta anterior, o Substitutivo do deputado Fábio Feldmann falha ao não considerar a participação das populações locais e de seus representantes na elaboração, implantação e gestão das Unidades de Conservação. E mais, não há espaço no SNUC para a participação de organizações da sociedade civil a nível regional e nacional. Ora, um projeto que toca diretamente em uma questão que interessa diretamente a milhares de trabalhadores extrativistas, camponeses, indígenas, não apresentar propostas inequívocas de participação mostra-se como um grande risco.”

No final de 1994, ao término da legislatura 1990-94, o Deputado Fábio Feldmann apresentou na CDCMAM um Substitutivo Preliminar. O Deputado recuou em relação às propostas que

vinha defendendo e entregou um texto muito próximo da proposta original do Poder Executivo.

1995-96: o Substitutivo Fernando Gabeira: aprofundam-se as divergências

Em 1995, com a saída do Deputado Fábio Feldmann do Congresso para assumir a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, assumiu a condição de relator o Deputado Fernando Gabeira. Nesse ano a CDCMAM, sob a presidência do Deputado Sarney Filho, realizou concorridas audiências públicas sobre o PL 2.8982/92 em seis capitais, distribuídas pelas cinco regiões do País: Cuiabá, Macapá, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador.

O Deputado Fernando Gabeira resgatou a proposta mais avançada do Deputado Fábio Feldmann e acrescentou várias propostas novas, como resultado dessas consultas públicas. O caminho seguido pelo Deputado Gabeira foi explicitado no seu primeiro parecer, onde se dizia o seguinte:²

“Desde a elaboração do primeiro anteprojeto de lei sobre o SNUC, que data de 1988, - e que, na sua essência, corresponde ao Projeto encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1992 -, observou-se, no mundo todo e também internamente, uma expressiva evolução na concepção do significado e do papel das áreas naturais protegidas para a conservação da natureza e o desenvolvimento, com implicações importantes sobre o modo como essas áreas devem ser criadas e geridas.

A principal crítica à concepção tradicional das unidades de conservação é a de que essas áreas são criadas e geridas sem consulta à sociedade, especialmente às comunidades mais diretamente atingidas, vale dizer, aquelas que vivem dentro ou no entorno das unidades. Os parques e reservas permanecem assim isolados, sem se integrarem à dinâmica socioeconômica local e regional. As comunidades mais atingidas são sobretudo aquelas de menor poder aquisitivo, que vivem no local há várias gerações, cuja economia baseia-se em formas tradicionais de exploração dos recursos naturais, dos quais dependem diretamente para sua subsistência material e reprodução sociocultural. Essas populações, que em geral não possuem títulos de propriedade das terras onde vivem vêm-se, de um momento para o outro, desprovidas dos seus meios de vida e constrangidas a engrossar o contingente de marginalizados urbanos, já que as indenizações eventualmente propostas não são nem de perto suficientes para a aquisição de outras terras para trabalharem.

Hoje se reconhece que a expulsão das populações tradicionais é negativa não apenas sob o ponto de vista social e humano mas têm consequências danosas também no que se refere à conservação da natureza. Essas comunidades são, em grande medida, responsáveis pela manutenção da diversidade biológica e pela proteção das áreas naturais. Ao longo de gerações desenvolveram sistemas ecologicamente adaptados e não agressivos de manejo do ambiente. Sua exclusão, aliado às dificuldades de fiscalização dos órgãos públicos, muitas vezes expõe as unidades de conservação à exploração florestal, agropecuária e imobiliária predatórias. Com isso perde-se também

² Observação: o autor formal do parecer é o Deputado Fernando Gabeira, mas o texto foi por mim redigido, na condição de Consulto Legislativo, assessorando o relator da matéria na Câmara dos Deputados.

o conhecimento sobre o manejo sustentável do ambiente natural acumulado por essas populações.

O problema das comunidades que vivem em unidades de conservação foi, sem dúvida, a questão que motivou os mais acalorados debates durante as reuniões técnicas realizadas por esta Comissão para subsidiar o parecer do relator. Constatou-se hoje que mais de 80% das unidades já criadas são habitadas por populações tradicionais. Entretanto, de acordo com a legislação vigente, essas áreas, na sua grande maioria, não admitem a presença dessas pessoas dentro dos seus limites.

O isolamento das unidades de conservação gera uma série de problemas que impossibilitam sua adequada implantação. A criação de um parque sempre implica, em certo sentido, em uma perda para as comunidades locais, na medida em que estas perdem o acesso à área e não podem mais explorar os seus recursos naturais. A sua exclusão do processo de criação e gestão coloca-as inevitavelmente na situação de opositoras da unidade. Sem o apoio local, e considerando as já referidas crônicas limitações dos órgãos governamentais para uma fiscalização eficaz, torna-se quase impossível, muitas vezes, impedir a depredação dos parques e reservas.

Argumenta-se, comumente, que as dificuldades encontradas pelo poder público para administrar adequadamente as unidades de conservação são causadas pela carência de recursos, carência esta que, por sua vez, seria decorrente da falta de vontade política dos governantes. Esta é, todavia, apenas parte da verdade. O que se pode constatar facilmente é que a sociedade, em geral, não conhece e não compreende a importância das unidades de conservação. É sabido que só se valoriza aquilo que se conhece. Concebidos e geridos de forma centralizada, não participativa, os parques e reservas carecem da visibilidade política necessária à sua consolidação. O problema, portanto, não está apenas na falta de recursos, mas também no modelo de gestão.

É importante notar que a reação à exclusão das comunidades locais, especialmente das populações tradicionais, do processo de criação e gestão das unidades de conservação não é um fenômeno isolado. Ela retrata o atual processo de democratização e reorganização da sociedade civil, que têm possibilitado a emergência de novos atores sociais antes marginalizados. O melhor exemplo desse processo, na esfera das áreas naturais protegidas são, sem dúvida, as Reservas Extrativistas, que representam o resultado da luta e do trabalho das populações seringueiras da Amazônia, cujo líder de maior expressão foi Chico Mendes.

Outro aspecto intimamente relacionada ao problema da integração com a vida local e cuja importância foi confirmada pelas Reuniões Técnicas é a questão da descentralização das ações e cogestão das unidades de conservação, envolvendo os poderes estaduais e municipais, no caso das unidades federais, bem como as organizações não-governamentais e a iniciativa privada. Os Estados em geral se ressentem da perda do controle sobre as áreas das unidades de conservação federais, que muitas vezes, especialmente em regiões como a Amazônia, abrangem centenas de milhares de hectares. O mesmo se pode dizer dos Municípios em relação à União e, também, aos Estados. Esse ressentimento é agravado pela forma centralizada com que os órgãos ambientais federais administram essas áreas. Em contrapartida, são os Estados e, principalmente, os Municípios, que estão mais próximos dos problemas e desafios gerados pela criação das unidades de conservação, particularmente no que se

refere às populações afetadas. Também as entidades ambientalistas e de serviços locais não podem ser ignoradas. O conhecimento, a criatividade, a empatia com as comunidades e a motivação dos membros dessas entidades é fundamental para o sucesso das áreas protegidas.

Outra questão crucial também muito enfatizada foi a da necessidade de se buscar novas e criativas formas de financiamento das unidades de conservação, especialmente com a participação da iniciativa privada. Percebe-se já, por exemplo, que as Reservas Particulares do Patrimônio Natural e outras estratégias envolvendo proprietários de áreas naturais, como o turismo ecológico, deverão desempenhar um papel crescente na conservação da natureza no País. Esta também não é uma tendência isolada, isto é, não se restringe à questão das áreas naturais protegidas. Em todos os setores econômicos observa-se um esforço no sentido da adoção, em lugar das regras e normas meramente restritivas e proibitivas, de instrumentos e mecanismos de mercado que possibilitem a transição para uma sociedade mais sustentável.

Em resumo, o modelo de unidade de conservação que orientou nossa análise do Projeto de Lei 2.892/92 foi o seguinte:

- 1. As unidades de conservação devem ser concebidas e administradas como parte de um processo mais amplo de ocupação racional e de desenvolvimento social e econômico regional, desempenhando o papel vital que lhes cabem nesse processo. As unidades devem ser implementadas com o efetivo propósito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.*
- 2. A criação das unidades de conservação deve ser precedida de amplos estudos e de consulta às comunidades interessadas. Deve-se assegurar especialmente às populações tradicionais residentes na área ou que dependam de seus recursos o acesso a esses recursos ou meios alternativos de existência em condições dignas.*
- 3. A despeito do fato de que a responsabilidade pela gestão das unidades de conservação deve caber a um órgão público, isso não significa que o manejo deva ser feito exclusivamente por este órgão. Pelo contrário, a conservação do patrimônio natural e sua utilização de modo sustentável são um dever e um direito de toda a sociedade. Isto deve induzir a uma estratégia de coparticipação das instituições públicas, das ONGs e das comunidades no manejo dessas áreas.*
- 4. É necessário buscar novas e criativas formas de gestão e financiamento das unidades de conservação que assegurem, nos casos possíveis, sua viabilidade econômica, envolvendo os proprietários particulares e a iniciativa privada.*

As principais propostas apresentadas pelo Deputado Fernando Gabeira, além daquelas indicadas pelo Deputado Fábio Feldmann no seu primeiro substitutivo, foram as seguintes:

1. O termo “população tradicional” ganhou uma nova definição: “população vivendo há pelo menos duas gerações em um determinado ecossistema, em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental.”

No texto final aprovado na Câmara aumentou-se o tempo de residência para três gerações.

2. Foram acrescentadas quatro novas categorias de unidades de conservação: Reserva Produtora de Água, com o objetivo básico de proteger as fontes de água potável das populações humanas; a Reserva Ecológico-Cultural, com o objetivo de proteger áreas onde populações tradicionais desenvolveram sistemas de exploração dos recursos naturais adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel chave na conservação da diversidade biológica; a Reserva Ecológica-Integrada, com o objetivo de promover a gestão integrada de áreas ou unidades de conservação com diferentes objetivos de manejo e a Reserva Indígena de Recursos Naturais, para possibilitar uma política efetiva de conservação em terra indígena, com apoio oficial, e que pudesse servir também para ajudar na resolução efetiva da questão das sobreposições entre terra indígena e UC.

A Reserva Produtora de Água, a Reserva Ecológica-Integrada e a Reserva Indígena de Recursos Naturais terminaram sendo excluídas da versão final aprovada na Câmara, esta última por pressão do Executivo, dos preservacionistas e, inclusive, de entidade ligadas à questão indígena. A Reserva Ecológico-Cultural foi aprovada com o nome de Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Considerando a importância do tema, transcrevo na íntegra, os dispositivos relativos à Reserva Indígena de Recursos Naturais, que foram propostos pelo Instituto Socioambiental - ISA:

“Art. i. A Reserva Indígena de Recursos Naturais é uma unidade de conservação federal, que tem como objetivo proteger recursos ambientais em terra indígena.

§ 1º A Reserva Indígena de Recursos Naturais é criada por Decreto do Presidente da República, por solicitação da comunidade indígena que detém direitos de ocupação sobre a área a ser protegida, desde que aprovada pelo órgão ambiental federal, com fundamento na sua relevância ambiental.

§ 2º A criação da Reserva Indígena de Recursos Naturais não prejudica o exercício das competências legais do órgão indigenista federal sobre a área da unidade.

§ 3º O Plano de Manejo da Reserva Indígena de Recursos Naturais é formulado e executado em conjunto pela comunidade indígena e pelos órgãos indigenista e ambiental, que podem solicitar a colaboração de outras instituições públicas ou privadas com reconhecida atuação na área.

§ 4º O Plano de Manejo da Reserva Indígena de Recursos Naturais deve especificar:

I - as atividades de fiscalização, de manejo de recursos naturais, de pesquisa ou de visitação que podem ou devem ser realizadas na unidade;

II - as eventuais restrições de uso a que a comunidade indígena ocupante se dispõe;

III - as competências do órgão ambiental federal na gestão da unidade.

§ 5º A Reserva Indígena de Recursos Naturais é gerida pela comunidade indígena ocupante, que pode requisitar o apoio do órgão indigenista e do órgão ambiental para a realização dos atos de proteção e fiscalização da unidade.

§ 6º É proibido, na Reserva Indígena de Recursos Naturais, realizar qualquer obra não prevista no plano de manejo da unidade, bem como qualquer atividade que implique em desmatamento, exploração de madeira ou exploração de minérios.

§ 7º As comunidades indígenas em cujas terras tiverem sido criadas Reservas Indígenas de Recursos Naturais terão acesso preferencial a linhas de crédito e outros incentivos para o desenvolvimento de atividades de auto sustentação econômica e defesa do patrimônio ambiental.

Art. ii. *Nos casos de sobreposição, total ou parcial, de unidade de conservação, criada em função de legislação anterior, com terra indígena, o Poder Público federal deverá, no prazo de dois anos a partir da vigência desta Lei, sob pena de nulidade dos atos que criaram as unidades de conservação, instituir grupos de trabalho, compostos por representantes das comunidades indígenas ocupantes, dos órgãos indigenista e ambiental e, quando for o caso, de outras instituições públicas ou privadas com reconhecida atuação na área, para analisarem cada caso e proporem medidas que permitam compatibilizar a unidade de conservação com a terra indígena.*

§ 1º Nos casos em que os grupos de trabalho concluírem pela impossibilidade de coexistência da unidade de conservação com a terra indígena, o Poder Público federal deverá, no prazo de 1 (um) ano a partir da conclusão dos trabalhos destes grupos:

I - reclassificar a área da unidade de conservação sobreposta à terra indígena como Reserva Indígena de Recursos Naturais, observadas as condições estabelecidas no § 1º do art. i;

II - redefinir os limites da unidade de conservação, de modo a subtrair a área incidente sobre terra indígena (...); ou

III - revogar o ato de criação da unidade de conservação, quando sua área original incidir totalmente sobre terra indígena e não for possível a reclassificação.

§ 2º As medidas indicadas nos incisos I, II e III do parágrafo anterior podem ser realizadas mediante ato normativo de mesmo nível hierárquico daquele que criou a unidade de conservação.

(...)

Art. iii. *Nos casos de reclassificação ou compatibilização da coexistência de unidade de conservação com terra indígena, de que trata o artigo anterior, deverão ser previstas formas de compensação às comunidades indígenas pelas restrições decorrentes do estabelecimento dessas medidas.*

§ 1º A compensação se fará preferencialmente através da viabilização de programas visando a auto sustentação econômica das comunidades indígenas.

§ 2º O estabelecimento das medidas indicadas no “caput” deste artigo não prejudicará em nenhuma hipótese o livre trânsito dos índios em suas terras.

Estes artigos foram todos substituídos pelo art. 57, que diz, simplesmente:

“Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.

Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.”

Além de propor novas categorias, o Substitutivo do Gabeira elevou a Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, à condição de UC. Pelo projeto original, a RPPN era apenas um mecanismo de incentivo à conservação em terra privada e não integrava o SNUC. Para os preservacionistas, UCs são apenas aquelas sob domínio público. Reconhecendo o papel fundamental do particular na conservação da natureza, o Deputado Fernando Gabeira atribuiu a essas áreas o *status* de componente do SNUC, do grupo das UCs de Proteção Integral.

Durante as negociações na Câmara no final de 1996, por demanda do Deputado Luciano Pizzatto, passou-se a admitir, nas RPPNs, “a extração de recursos naturais, exceto madeira, que não coloque em risco as espécies ou os ecossistemas que justificaram a criação da unidade.” e a RPPN foi deslocada para o grupo das UCs de Uso Sustentável. Este dispositivo, todavia, foi vetado pelo Presidente da República.

3. Reconheceu-se o problema da presença de população tradicional em UCs de Proteção Integral. Para endereçar uma solução para o problema foram estabelecidas três alternativas: o reassentamento da população (em condições negociadas), a reclassificação da UC e a permanência temporária da população (mediante contrato). A alternativa de assegurar o direito de permanência por prazo indeterminado não foi proposta por falta de condições políticas. O Substitutivo dizia o seguinte:

Art. Z. *A presença de população tradicional em uma unidade de conservação do grupo de Proteção Integral criada em função de legislação anterior, obriga o Poder Público, no prazo de 5 (cinco) anos a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, mediante decisão do CONAMA, a adotar uma das seguintes medidas:*

I - reassentar a população tradicional, nos termos do art. X desta Lei, salvo se esta, no todo ou em parte, optar por outras formas de indenização ou compensação pelos recursos perdidos.

II - reclassificar a área ocupada pela população tradicional em Reserva Extrativista ou Reserva Ecológico-Cultural, de acordo com o disposto no art.Y; ou

III - celebrar um contrato com a população tradicional nos termos do § 3º do art. X.

Parágrafo único. O Poder Público é obrigado, no prazo de 1 (um) ano a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, mediante decisão do CONAMA, a instituir grupos de trabalho, compostos por representantes das populações tradicionais residentes nas unidades de conservação e do órgão responsável por sua gestão e, quando conveniente, de outras instituições públicas ou privadas com reconhecida atuação na área, para estudar e propor as medidas necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.

O inciso III (e o parágrafo único) deste artigo foi excluído ainda durante as negociações na Câmara, em 1999, por pressão do Executivo. O resto do artigo foi vetado pelo Presidente da República.

As condições para o reassentamento ou, na sua impossibilidade imediata, para a permanência temporária das populações tradicionais nas UCs de Proteção Integral, eram as seguintes:

Art. X. *As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais a presença destas populações não estiver prevista nesta Lei, serão reassentadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes, salvo se as populações, no todo ou em parte, optarem por outras formas de indenização ou compensação pelos recursos perdidos.*

§ 1º *O Poder Público fornecerá os recursos e os meios necessários para o reassentamento de que trata este artigo.*

§ 2º *Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.*

§ 3º *Na hipótese prevista no parágrafo anterior, as normas regulando o prazo mínimo de permanência, as condições de moradia, o uso dos recursos naturais e outras atividades desenvolvidas pelas populações tradicionais residentes que possam prejudicar os ecossistemas protegidos, bem como os deveres do órgão responsável pela administração da unidade para com estas populações, serão estabelecidas por meio de contrato entre as partes referidas, observado o disposto nesta e nas demais leis.*

Ainda na Câmara, a figura do contrato foi substituída pelo regulamento, diminuindo-se a força das populações tradicionais para negociarem as condições de permanência na UC.

As condições para a reclassificação foram assim estabelecidas:

Art. Y. *As unidades de conservação criadas com base em legislação anterior deverão, quando necessário, ser reclassificadas, no todo ou em parte, dentro das determinações desta lei.*

§ 1º *São condições que justificam a reclassificação:*

I - a extinção da categoria de unidade de conservação prevista em legislação anterior;

II - a inadequação entre as características da unidade de conservação, em termos de extensão, diversidade biológica, atributos cênicos e grau de conservação, e os objetivos da categoria na qual ela foi originalmente classificada;

III - a presença de populações tradicionais em unidades do grupo de Proteção Integral;

IV - a sobreposição de unidade de conservação com terra indígena;

V - outras condições aprovadas pelo CONAMA.

§ 2º *O prazo para a reclassificação de que trata este artigo é de 3 (três) anos, a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, mediante decisão do CONAMA, salvo nos casos de reclassificação em função da presença de populações tradicionais, cujo prazo é aquele estabelecido no art. Z.*

§ 3º *Uma unidade de conservação do grupo de Proteção Integral, em função da presença de população tradicional, só poderá ser reclassificada, no todo ou em parte, em Reserva*

Extrativista ou Reserva Ecológico-Cultural, observado o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo.

§ 4º A reclassificação de que trata este artigo deve ser precedida de estudos técnicos e ampla consulta aos órgãos de governo, inclusive estaduais e municipais, a instituições de pesquisa, a organizações não-governamentais e, quando for o caso, à população residente na unidade.

§ 5º A reclassificação de que trata este artigo deve ser aprovada, no caso das unidades de conservação federais, pelo CONAMA, mediante decisão motivada, e pode ser feita por ato normativo de mesmo nível hierárquico daquele que criou a unidade de conservação, desde que não implique em redução da área da unidade original e sejam obedecidas as condições estabelecidas nos §§ 6º e 7º deste artigo.

§ 6º Na reclassificação de uma unidade do grupo de Proteção Integral em uma unidade do grupo de Uso Sustentável, a área da unidade original deve ser ampliada em uma extensão equivalente à área reclassificada, mediante a incorporação de áreas contíguas ou não, como forma de compensação, obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º do art. desta Lei e ressalvados os casos previstos no parágrafo seguinte.

§ 7º Na reclassificação de uma unidade do grupo de Proteção Integral, em função da presença de populações tradicionais, quando a ampliação prevista no parágrafo anterior não for possível, a área da Reserva Extrativista ou da Reserva Ecológico-Cultural não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) da área da unidade original.

§ 8º O não cumprimento da condição compensatória estabelecida no § 6º deste artigo, ressalvados os casos previstos no § 7º, caracteriza redução da área original da unidade de conservação, e a correspondente reclassificação só poderá ser feita mediante lei.

§ 9º As unidades de conservação criadas em função da reclassificação parcial de uma unidade original serão geridas de forma conjunta e integrada.

§ 10º No período compreendido entre a entrada em vigor desta lei e a reclassificação de que trata este artigo, os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação estabelecerão medidas e ações destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais eventualmente existentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas medidas e ações, bem como na reclassificação da unidade.

§ 11º O disposto neste artigo aplica-se às áreas denominadas Florestas Protetoras e Reservas Florestais.

§ 12º O disposto neste artigo aplica-se às unidades de conservação estaduais e municipais integrantes do SNUC, mediante aprovação dos respectivos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Este foi um dos mais polêmicos e discutidos dispositivos do Substitutivo do Deputado Gabeira. Ainda na Câmara, esse longo e detalhado artigo foi substituído, durante as negociações de 1999, pelo seguinte texto, muito próximo da redação original do PL 2.892/92:

Art. 55. *As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.*

4. Passou-se a admitir a presença de população tradicional em Floresta Nacional, nos seguintes termos “É permitida a presença de populações tradicionais nas Florestas Nacionais, conforme o disposto no art. desta Lei, em regulamentação específica e no Plano de Manejo da unidade.” O referido artigo dizia o seguinte:

Art. *A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas Ecológico-Culturais serão regulados por contrato de concessão de direito real de uso.*

§ 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.

No texto negociado na Câmara em 1999, admite-se a permanência apenas das populações tradicionais que já viviam na área antes da criação da Floresta Nacional, e as condições desta permanência passam a ser estabelecidas em regulamento e no Plano de Manejo da unidade, e não mais mediante contrato de concessão de direito real de uso.

5. As UCs de Proteção Integral passaram a dispor de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, ainda, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. As APAs, á semelhança do que já estava previsto para as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, passaram também a ser geridas por um conselho deliberativo.

6. Obriga-se à realização de uma consulta pública antes da criação de uma UC. Na versão aprovada na Câmara, em função das negociações de 1998, a Reserva Biológica e a Estação Ecológica foram excluídas dessa exigência, vale dizer, podem ser criadas sem consulta pública. Na verdade, o que se pretendia aqui era muito mais do que obrigar a uma simples audiência, nos moldes das audiências públicas que acompanham o processo de aprovação dos Estudos de Impacto Ambiental. A intenção era fazer da criação de uma UC um processo participativo e negociado, a construção de um compromisso, envolvendo todos os atores interessados. Mas não houve condição política para um avanço desta ordem.

7. Introduziu-se o princípio da remuneração pelos produtos e serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais das UCs. A empresa responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, bem como aquela responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, que seja beneficiária da proteção proporcionada por uma UC, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade. Além disso, procurou-se assegurar na lei a regra que obriga a destinação de no mínimo 0,5% dos recursos destinados a um empreendimento de significativo impacto ambiental para a implantação e manutenção de uma UC de Proteção Integral.

8. Para acabar com a indústria das indenizações milionárias, introduziu-se dispositivo excluindo do cálculo das indenizações por desapropriação de imóvel rural para a criação de UC, as áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal que não estivessem sendo exploradas com base em plano de manejo florestal sustentado, as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público, as expectativas de ganhos e lucro cessante e o de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos. Os dispositivos que excluía a APP e a reserva legal foram depois vetados pelo Presidente da República.

9. Uma das críticas dos preservacionistas à consulta prévia para a criação de UC é a de que ela estimularia a destruição da área como forma de se apropriar dos recursos antes de qualquer proibição de uso ou até mesmo para descaracterizar a área e acabar com a justificativa para criar a UC. Na verdade, a falta de transparência e a ausência de negociação é que pode estimular a depredação. De qualquer forma, como forma de prevenir esse risco, propôs-se a criação, antes da criação de uma UC de Proteção Integral, de uma Reserva de Recursos Naturais, categoria prevista na proposta do Executivo e que tinha o objetivo de proteger áreas naturais até que estudos mais consistentes pudessem indicar a melhor categoria a ser criada na área. A proposta da Reserva de Recursos Naturais evoluiu para um instrumento mais ágil denominado “interdição administrativa provisória”, inspirado na Lei nº 6.513/77, que dispõe sobre as Áreas Especiais e os Locais de Interesse Turístico. A redação proposta era a seguinte:

“Art. 25. A área em estudo para a criação de uma unidade de conservação pode ser objeto de interdição administrativa provisória, mediante Decreto do Poder Executivo, quando houver, a critério do órgão ambiental competente, risco de dano aos recursos naturais ali existentes.

§ 1º O órgão ambiental competente notificará da interdição os proprietários e moradores das áreas afetadas, bem como as autoridades federais, estaduais e municipais interessadas.

§ 2º A notificação a que se refere o parágrafo anterior será feita:

I - diretamente aos proprietários e moradores, quando conhecidos;

II - diretamente aos órgãos e entidades mencionados no parágrafo anterior, na pessoa de seus dirigentes;

III - em qualquer caso, por meio de publicação no Diário Oficial da União e dos Estados nos quais estiver compreendida a área em estudo.

§ 3º Das notificações a que se refere o § 1º deste artigo, constarão diretrizes gerais provisórias para uso e ocupação do espaço físico durante o período de interdição.

§ 4º Na área interditada é proibida a concessão de licenças para pesquisa e lavra de minérios, a construção de barragens e estradas ou qualquer obra potencialmente degradadora dos ambientes naturais, bem como o início de qualquer nova forma de exploração comercial dos seus recursos naturais.

§ 5º As populações residentes na área interditada poderão continuar a desenvolver as atividades necessárias à sua subsistência, mediante a orientação e o apoio e conforme as normas estabelecidas pelo órgão ambiental competente, a fim de assegurar-se a conservação dos atributos naturais.

§ 6º Os proprietários dos bens e recursos compreendidos na área interditada, bem como as populações residentes que deles façam uso, são responsáveis por sua integridade.

§ 7º A destinação final da área interditada deve ser definida em um prazo máximo de dois anos, prorrogável por igual período, mediante decisão do CONAMA, ou, quando for o caso, dos Conselhos Estaduais ou Municipais de Meio Ambiente, findos os quais o ato de interdição perderá o seu efeito.”

Por demanda do próprio Executivo a figura da “interdição administrativa provisória” foi excluída do texto negociado na Câmara em 1999.

10. Introduziu-se a possibilidade das UCs públicas serem geridas por ONGs ambientalistas.

Em 1996 foram realizados três eventos importantes: um workshop organizado pelo Instituto Socioambiental - ISA para analisar experiências concretas de conservação envolvendo populações tradicionais ou rurais^[12], que contou com a presença, além de renomados especialistas, dos Deputados Fernando Gabeira e Fábio Feldmann. E ainda dois seminários na Câmara dos Deputados, o primeiro, bastante polêmico, sobre a presença humana em UC^[13] e o segundo dedicado às Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN.

Neste ano foi também constituída a Rede Nacional Pró Unidades de Conservação (de Uso Indireto), reunindo as ONGs preservacionistas contrárias ao Substitutivo do Deputado Fernando Gabeira. A Rede Pró-UC foi organizada para defender o modelo tradicional de UC e, conseqüentemente, combater as inovações propostas pelo relator ao PL 2.892/92. No ano seguinte, no mês de novembro, a Rede Pró-UC realizou, em Curitiba, o Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, concebido e organizado com o claro propósito de promover a concepção tradicional de UC e atacar o Substitutivo do Deputado Fernando Gabeira, como se pode constatar pela moção I aprovada no evento, onde se dizia:

“Os participantes do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação manifestam-se contra o substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.892/92 que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, atualmente em exame pelo Executivo, porque contém impropriedades conceituais e técnicas que podem causar profundos danos às áreas protegidas, e a favor da abertura de conversações que permitam, a curto prazo, a preparação e aprovação de uma versão que resgate os objetivos básicos do Projeto de Lei inicialmente proposto pelo Executivo, analisado e aprovado pelo CONAMA”.

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, 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 “socioambientalista” do Deputado Gabeira.

1997-99: Impasse, mobilização da sociedade civil e negociação: o retorno parcial das teses preservacionistas

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. Em 1997 perduraram o impasse e a inação. 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 “preservacionistas” e “socioambientalistas” 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 preservacionista, foram quase todas 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 “preservacionista”.

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 destaque na imprensa e junto à comunidade ambientalista e jusambientalista: pela proposta aprovada, uma área protegida agora só poderia ser criada mediante lei

A história da inclusão deste dispositivo na Lei do SNUC é pitoresca e merece ser contada.

A primeira versão do Anteprojeto de Lei do SNUC, elaborada pela FUNATURA, dizia que "as UCs serão criadas por ato do Poder Executivo (...) e somente poderão ser suprimidas ou alteradas através de lei."

A proposta encaminhada pelo Executivo ao Congresso dizia: "As UCs serão criadas mediante ato do Poder Público (...)."

O primeiro substitutivo do Deputado Gabeira encaminhado à CDCMAM, em 1996, dizia que as UCs seriam criadas por "decreto do Poder Executivo". Quando o substitutivo começou a ser discutido na última reunião ordinária da Comissão em 1996, os Deputados reagiram contra a tentativa de se retirar do Legislativo a competência para criar UC e propuseram o retorno ao texto original do Executivo, no que foram atendidos pelo Relator. Como dito anteriormente, o

projeto não pode ser votado naquela reunião por interferência da Casa Civil da Presidência da República.

Em junho de 1998, o Deputado Gabeira apresentou à CDCMAM o seu segundo substitutivo ao projeto, onde estava dito que as UCs seriam criadas por "ato do Poder Público". No dia 8 de junho, um dia antes da votação do projeto na Comissão, o Executivo apresentou ao Relator mais uma proposta para negociação. Nesta proposta, por pressão dos preservacionistas, estava dito que as UCs seriam criadas por "ato do Poder Executivo". O Deputado Gabeira recusou a proposta com três argumentos: 1. existe um desequilíbrio de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, francamente favorável ao primeiro (vejam-se as Medidas Provisórias). Não era possível reduzir ainda mais as prerrogativas do Congresso; 2. a proposta encontraria resistência entre os Deputados, como já havia ocorrido em 1996, o que só criaria dificuldades para a aprovação do projeto na Comissão; 3. a proposta era inócua, já que não poderia impedir que, depois de aprovado o PL do SNUC, uma UC pudesse ser criada mediante lei, uma vez que "lei posterior revoga lei anterior".

Ficou então acordado com o Executivo que as UCs seriam criadas por "ato do Poder Público". Finda a reunião, como o trabalho de negociação foi feito com base no texto apresentado pelo Executivo, este ficou encarregado de apresentar o texto negociado na manhã do dia seguinte. Quando o texto foi lido na reunião da Comissão no dia 9 de junho, foi constatado que, ao invés de Poder Público, estava ainda escrito Poder Executivo. Esclarecido o equívoco, a reunião prosseguiu e, depois de propostas e aceitas pelo Relator algumas outras modificações, o projeto foi aprovado na CDCMAM.

Na hora de redigir o texto final aprovado, novamente por um equívoco, não foi feita a devida correção de Poder Público para Poder Executivo e o texto foi encaminhado com este erro para publicação (pré-requisito para votação em Plenário). O problema só foi percebido no dia seguinte. Na impossibilidade de republicar em tempo o projeto, a solução foi anexar uma "errata", corrigindo o *caput* do art. 22, dizendo: "onde se lê Poder Executivo, leia-se Poder Público".

Pode-se adivinhar o que aconteceu: a "errata" chamou a atenção dos Deputados, quando da votação em Plenário na tarde do dia 10 de junho para o art. 22, artigo que, de outro modo, passaria despercebido. É conhecida a insatisfação de deputados da Amazônia e ruralistas com a criação de UCs, que retiram grandes áreas do controle dos Estados, transferindo-as para o controle da União, impedem o desenvolvimento de atividades econômicas e implicam na desapropriação de propriedades privadas. O resultado foi uma emenda proposta por um deputado da própria base governista, não apenas devolvendo a competência para criar UC ao Legislativo, mas retirando-a do Poder Executivo.

Diante do impasse e para conseguir a aprovação do PL do SNUC, a Casa Civil aceitou a emenda, tendo sido decidido, já naquele dia, que o dispositivo, se não fosse modificado pelo Senado (e a intenção do Executivo era evitar qualquer modificação naquela Casa), seria vetado pelo Presidente da República. No dia seguinte à aprovação da Lei do SNUC na Câmara dos Deputados, não se falava noutra coisa que não fosse o §1º do art. 22.

2000: aprovação no Senado, sanção e vetos do Presidente da República

Uma vez aprovado na Câmara, o PL 2.892/92 foi encaminhado ao Senado, onde recebeu o nº 27/99. Se o projeto fosse emendado no Senado teria que retornar à Câmara para esta se manifestar sobre as emendas, o que atrasaria por pelo menos mais um ano a aprovação de um projeto que já vinha sendo discutido, só no Congresso, há sete anos. Para os preservacionistas mais extremados era melhor não aprovar projeto nenhum do que transformar em lei o texto aprovado na Câmara. Para os socioambientalistas, mesmo reconhecendo que o texto aprovado na Câmara estava muito aquém do ideal, ainda representava um avanço e merecia ser aprovado. O Governo, desde as negociações que culminaram com a aprovação do projeto na Câmara manifestou a decisão de mobilizar sua bancada no Senado para fazer aprovar o texto aprovado na Câmara sem emendas.

De fato, nem os ambientalistas nem o Governo apresentaram emendas no Senado. Mas o Senador Jonas Pinheiro, representando os interesses dos proprietários rurais, apresentou cinco emendas com o objetivo de assegurar que, no caso de criação de UC ou limitação ao uso da propriedade em zona de amortecimento ou corredor ecológico o proprietário fosse indenizado e pelo maior valor possível. O Senador, inclusive, pretendeu inverter o sentido do dispositivo introduzido no PL do SNUC com o propósito de acabar com as indenizações milionárias, assegurando ao proprietário o direito a essas indenizações. As emendas do Senador Jonas Pinheiro foram rejeitadas pelo Senado.

Para conseguir a aprovação do projeto foi ainda necessário, todavia, negociar o veto Presidencial a alguns dispositivos, em particular os seguintes:

1. Veto à definição de população tradicional. Para os preservacionistas, a definição sempre foi excessivamente abrangente. Justificou-se, inclusive, o veto dizendo-se que “o conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil”; e que, ele “alcançaria, praticamente, toda a população rural de baixa renda, impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais”.

Mas foi decisivo para o veto a oposição dos próprios seringueiros da Amazônia, representados no Senado pela Senadora Marina Silva, para quem a definição era excessivamente restritiva.

O inciso XV do art. 2º da Lei do SNUC assim definia populações tradicionais: “grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável”.

O critério de “três gerações” poderia parecer razoável quando se pensa em “população tradicional” residente em Parque Nacional (ou UC do mesmo gênero). Na base desse critério está a pressuposição de que se o indivíduo, a família ou o grupo não está na área há muito tempo então não é tradicional e, se não é tradicional, não tem um estilo de vida, uma cultura e uma prática de exploração dos recursos naturais de baixo impacto ou sustentável. Não vou discutir a veracidade dessa pressuposição. O ponto que me interessa destacar é que, se pode parecer razoável o critério de “três gerações” quando se trata de Parna e semelhantes, o mesmo critério não encontra fácil justificativa quando se trata de Resex (ou Redes ou Flona). O objetivo explícito da Resex, pelo texto da Lei, é “proteger os meios de vida e a cultura dessas populações (extrativistas)”. As Resex são criadas em uma área onde existe população que vive do extrativismo e para esta população. Não importa há quanto tempo a população está na área; não importa se o indivíduo, a família ou o grupo está na área há uma, três ou dez gerações. O que importa é se a população que vive na área de fato caracteriza-se por uma

cultura e uma prática econômica baseada no extrativismo. As Resex vêm sendo normalmente criadas e geridas sem a necessidade do conceito de população tradicional. Isso indica que foi oportuno o veto ao dispositivo que definia população tradicional no SNUC. Faltou ao legislador, ao tratar do tema, atenção para todas as implicações da definição aprovada.

2. O veto ao inciso III do § 2º do art. 21, que abria a possibilidade de extração de recursos naturais em RPPN, com exceção de madeira.

3. O veto ao artigo 56 que obrigava o Executivo reclassificar as áreas das UCs de Proteção Integral ocupadas por população tradicional ou a reassentar essas populações no prazo máximo de dez anos. O veto a este dispositivo e ao acima citado foi defendido publicamente pelo Ministério do Meio Ambiente, na pessoa do Ministro José Sarney Filho.

O PL do SNUC foi aprovado no Congresso no dia 21 de junho de 2000, com quatro emendas de redação. No dia 28 foi remetido à sanção. No dia 19 de julho foi sancionada e no dia 19, com a publicação no Diário Oficial, transformada em norma jurídica (Lei nº 9.985/00). Foram vetados nove dispositivos (Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000). Até o dia 30 de novembro de 2000 os vetos não haviam sido apreciados pelo Congresso.

[1] Wetterberg, G.B. et alli. *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*. Brasília, IBDF/PNUD/FAO, 1976.

[2] Brasil. Ministério da Agricultura. *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*. Brasília, IBDF/FBCN, 1979.

[3] _____ *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil - II Etapa*. Brasília, IBDF/FBCN, 1982.

[4] Brasil. SEPLAN. *II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Brasília, 1975.

[5] Barreto Filho, H.T. Notas para a história de um artefato sócio-cultural: o Parque Nacional do Jaú. *Terra das Águas*, 1999, 1(1):53-76.

[6] Oficina Regional da FAO para América Latina e o Caribe. *Situación de los Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, 1986.

[7] O IBDF e a SEMA, junto com a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e a Superintendência da Borracha - SUDHEVEA, foram fundidos no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em 1989.

[8] Maria Tereza Jorge Pádua compôs e chefiou, no IBDF, por 13 anos (1968-1981), a equipe responsável pela criação e gestão dos Parques Nacionais e das Reservas Biológicas federais, e foi um dos autores do Plano do Sistema de Unidades de Conservação.

[9] Eu fui contratado pela FUNATURA para prestar o necessário apoio técnico ao grupo de consultores.

[10] FUNATURA. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC: aspectos conceituais e legais*. Brasília, 1989.

[11] Preservar a natureza, em sentido técnico, significa “mantê-la intocada, sem interferência humana”. Conservar a natureza tem um significado mais abrangente, não exclui o uso humano

dos recursos naturais, dentro de limites que não comprometam a reprodução dos sistemas ecológicos.

[\[12\]](#) Capobianco, J.P e Ramos, A. (organizadores) *Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. São Paulo, Instituto Socioambiental, 1996.

[\[13\]](#) Moreira, A. et alli. (organizadores). *Presença Humana em Unidades de Conservação*. Brasília, WWF/ISA/IPAM/PPG-7/CDCMAM, 1996.