

Minuta

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE sobre o Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2005, que altera a *Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências, para dar prioridade aos projetos que tenham sua área de atuação em municípios que possuam parte de suas áreas dentro dos parques nacionais.*

RELATOR: Senador **RENATO CASAGRANDE**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 320, de 2005, *altera a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e dá outras providências, para dar prioridade aos projetos cuja área de atuação esteja em municípios das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte que possuam parte de seu território dentro dos parques nacionais.* O projeto foi apresentado pelo Senador Papaléo Paes, em 12 de setembro de 2005.

O PLS nº 320, de 2005, foi encaminhado às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Em 22 de junho de 2007, a CAE aprovou o parecer do Senador Edison Lobão, com a Emenda nº 01-CAE, que propõe alterar o § 2º do art. 5º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que passa a vigor com a seguinte redação: *sem prejuízo das ações em âmbito nacional, será dada prioridade aos projetos que tenham sua área de atuação em municípios das regiões*

Centro-Oeste, Nordeste e Norte que tenham parte de seu território dentro de parques nacionais e cujo Índice de Desenvolvimento Humano seja inferior ao Índice de Desenvolvimento Humano observado para o Brasil no último exercício para o qual a informação estiver disponível.

Na CMA, em 29 de maio de 2007, o PLS nº 320, de 2005, foi distribuído para o Senador Fernando Collor e, em 4 de setembro de 2007, redistribuído, cabendo-me, então, a relatoria da matéria no âmbito desta CMA.

II – ANÁLISE

O PLS nº 320, de 2005, busca alterar a Lei nº 7.797, de 1989, que cria o FNMA. Seu objetivo é dar prioridade a projetos cuja área de atuação esteja contida em municípios que tenham mais de 25% de seu território dentro dos limites de Parques Nacionais (PARNAs) e que estejam localizados nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

A proposição atende aos requisitos constitucionais de competência e iniciativa do Congresso Nacional para legislar sobre o assunto e às normas constitucionais específicas sobre a matéria. Os requisitos de juridicidade também são atendidos pela iniciativa, uma vez que esta propõe modificação de lei ordinária, em formatação elaborada de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 1998.

O art. 1º da Lei nº 7.797, de 1989, deixa claro que o FNMA foi instituído com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira.

A legislação vigente impõe restrições severas para a execução de atividades econômicas dentro das áreas dos Parnas, vedando as modificações ambientais e a interferência humana direta, visando à preservação integral de áreas naturais. Não é difícil constatar que, com essas restrições, os municípios que possuem parte de seu território dentro de Parnas, em boa medida, vêm sendo prejudicados, pois ali são impedidas atividades econômicas com

significativo potencial de geração de renda. Nesse contexto, é razoável esperar que os municípios que se encontram nessa situação defendam a existência de um mecanismo de compensação, o que poderia ser obtido por maior disponibilidade de créditos, maiores transferências de recursos ou, ainda, maiores investimentos da União.

Centenas de municípios brasileiros têm parte do seu território dentro dos limites dos Parnas, com evidentes diferenças na natureza e na magnitude dos impactos socioeconômicos provocados pela presença dessas unidades de conservação em seu interior. Essas diferenças ocorrem principalmente pelas disparidades existentes entre os municípios brasileiros no que concerne à renda *per capita* e à infra-estrutura existente. Assim, municípios que contêm Parnas entre os seus limites, mas que são localizados em regiões de alta renda *per capita* e sem grandes deficiências de infra-estrutura, podem se beneficiar do dinamismo econômico promovido pelo turismo, especialmente o ecoturismo e o turismo de aventura, com conseqüente crescimento e diversificação de suas economias. Em casos como esses, o legislador não encontra razões para oferecer alguma forma de compensação por conta da criação ou da existência de um Parna, ou parte dele, em seu território.

Entretanto, em regiões menos desenvolvidas e mais distantes de grandes centros urbanos, a criação de Parnas, em geral, representa um conjunto de externalidades negativas para aqueles municípios, uma vez que parte significativa de seus territórios não pode receber atividades econômicas. Como a economia de uma grande quantidade de municípios que compõem as regiões menos desenvolvidas do Brasil é baseada, principalmente, na exploração direta dos recursos naturais, como o extrativismo mineral e vegetal, o impacto socioeconômico dos Parnas sobre essas unidades da federação pode ser muito significativo e, dependendo de uma nefasta combinação de variáveis, pode causar reflexos sobre a economia do próprio estado no qual se insere aquele município.

É importante ressaltar que a exploração do turismo em municípios que não têm renda *per capita* alta e infra-estrutura adequada é fortemente limitada, pois os turistas de outras regiões e de outros países encontram muitas dificuldades para o acesso a esses parques. Para que sejam contornados esses obstáculos, são necessários investimentos em infra-estrutura para que seja viabilizado um fluxo significativo e constante de

turistas, permitindo, assim, que a população desses municípios possa se beneficiar do potencial de crescimento econômico representado pela presença dessas unidades de conservação em seu território.

Certamente nesse sentido caminhou o legislador ao elaborar o art. 1º da Lei nº 7.797, de 1989, que criou o FNMA, determinando que o objetivo central da aplicação de seus recursos é elevar a qualidade de vida da população brasileira. É razoável, portanto, aspirar que projetos que se localizem em municípios do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte que tenham parte de seu território dentro de Parnas tenham prioridade na aplicação dos recursos desse fundo.

O PLS nº 320, de 2005, em sua forma original, determina que apenas projetos localizados em municípios que possuam mais de 25% de seu território dentro dos Parnas tenham prioridade na aplicação de recursos do FNMA. Apesar de se constituir como um avanço significativo para a mitigação dos impactos socioeconômicos derivados da criação de unidades de conservação, o critério proposto inicialmente pode vir a restringir bastante o número de municípios potencialmente beneficiáveis. Por outro lado, o uso de um critério baseado apenas no percentual do território do município efetivamente ocupado não garante, de per si, serem esses municípios realmente carentes e merecedores de prioridade na aplicação de recursos do Fundo. Os dados do último censo do IBGE evidenciam o fato de que muitos municípios que possuem parte de seus territórios dentro de parques nacionais também possuem significativos contingentes de moradores carentes. Ocorre que, em muitos casos, a área ocupada por aquelas unidades de conservação é inferior a 25%.

Diante desses fatos, o critério de prioridade na aplicação dos recursos do FNMA elaborado com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um indicador que reflete as condições econômicas e sociais dos municípios, torna-se mais indicado para definir com maior precisão e justiça os objetivos de políticas de desenvolvimento. Assim, em nosso entendimento, a emenda aprovada pela CAE aprimora o PLS nº 320, de 2005, ao determinar que projetos que se localizem em municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que tenham parte de seu território dentro de parques nacionais e cujo IDH seja inferior à média nacional deveriam ter prioridade na aplicação dos recursos do FNMA.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2005, na forma do texto aprovado pela CAE.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator