



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 214, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que institui *Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado*.

Relator: Senador **JOSÉ MEDEIROS**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 214, de 2012, de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg.

A proposição “institui Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado” e foi enviada anteriormente para análise às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Em seu art. 1º, o PLS nº 214, de 2012, estabelece que os objetivos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado são a proteção da dignidade humana e a promoção do crescimento econômico com responsabilidade ambiental e justiça social. O parágrafo único do dispositivo prevê a delimitação do bioma Cerrado pelo órgão federal competente.

Diversos princípios do Direito Ambiental são considerados no art. 2º do projeto, a exemplo da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, do provedor-recebedor, da participação social e do respeito ao direito de propriedade.

De acordo com o art. 3º do PLS, a proteção e o uso dos recursos ambientais do bioma Cerrado garantirão, entre outras ações, a manutenção e a recuperação da biodiversidade e do regime hídrico, bem como o estímulo



à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à sensibilização pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas.

O art. 4º estabelece os fundamentos a serem observados na execução da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado, entre os quais citamos: o desenvolvimento sustentável; a interdependência entre a condução das atividades econômicas, a proteção ambiental e a manutenção da cultura dos povos do Cerrado; a necessidade de consolidação de uma visão regional compartilhada sobre as potencialidades e oportunidades e a valorização da cultura das comunidades tradicionais e dos povos indígenas do Cerrado.

As diretrizes da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado são trazidas no art. 5º do PLS. Merecem ser mencionadas: a valorização dos produtos do Cerrado e o fortalecimento da cadeia produtiva desses produtos; a internalização dos custos ambientais aos custos de produção; a recuperação dos passivos ambiental e social, a ocupação prioritária de áreas degradadas e a adoção de práticas e sistemas de produção sustentáveis.

O art. 6º trata dos objetivos, entre os quais podemos destacar: promover o desenvolvimento sustentável no bioma; garantir o exercício de atividades econômicas sustentáveis; manter as diversidades social e ambiental e os processos ecológicos essenciais no Cerrado e nas áreas de transição para outros biomas.

Para a consecução desses objetivos, o PLS prevê, no art. 7º, os instrumentos a serem empregados. Chamamos a atenção para os planos de ordenamento territorial e os zoneamentos agrícola e ecológico-econômico; os mecanismos de controle e eliminação de queimadas e incêndios florestais e o sistema de monitoramento por satélite do desmatamento.

O art. 8º da proposição se refere à implementação integrada e articulada da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado com as demais políticas públicas relevantes para o desenvolvimento da região abrangida pelo bioma.

Os casos em que o corte e a supressão da vegetação nativa no bioma ficam vedados são descritos no art. 9º, enquanto o art. 10 trata da coleta de subprodutos de espécies nativas do Cerrado.



Por fim, o art. 11 determina que a lei resultante do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Na CDR o PLS nº 214, de 2012 foi aprovado, sem alterações.

Na CRA, foram aprovadas 13 emendas que, segundo o parecer da Comissão, possuem o objetivo de harmonizar a proposição com a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (novo Código Florestal), de estabelecer mecanismos de estímulo financeiro ao setor agropecuário e de promover a produção agropecuária.

A Emenda nº 1 altera o *caput* do art. 1º do projeto para fazer referência à Lei nº 12.651, de 2012, e acrescenta § 1º ao mesmo art. 1º para determinar que apenas os remanescentes de vegetação nativa e os passivos ambientais indicados pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR) terão seu uso e conservação regulados pela lei resultante do projeto. Além disso, numera o parágrafo único original como § 2º e modifica o dispositivo para atribuir explicitamente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a produção e a análise de informações geográficas.

A Emenda nº 2 inclui nos princípios da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado o reconhecimento do direito adquirido e da importância da função estratégica da atividade agropecuária no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos, fibras e bioenergia.

A Emenda nº 3 acrescenta inciso V ao *caput* do art. 3º da proposição, para incluir a dignidade da população que ocupa o bioma baseada na sustentabilidade econômica e social entre as garantias estabelecidas à proteção e ao uso dos recursos ambientais do bioma Cerrado.

A Emenda nº 4 altera o inciso II do art. 4º para suprimir a expressão “manutenção da cultura dos povos do Cerrado”.

A Emenda nº 5 suprime o inciso XIII do art. 4º, retirando a interação entre o poder público e os organismos multilaterais internacionais e organizações não governamentais do rol dos fundamentos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado, com o objetivo de evitar que o Poder Público compartilhe atribuições e responsabilidades com organizações não governamentais.



A Emenda nº 6 altera os incisos III, IV e V do art. 5º do PLS nº 214, de 2012, para incluir na implementação da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado as seguintes diretrizes: incentivos fiscais pela incorporação de custos ambientais aos custos de produção; incentivos fiscais e tributários pela recuperação dos passivos ambiental e social e pela ocupação prioritária de áreas degradadas; e a priorização de práticas e sistemas de produção sustentáveis.

A Emenda nº 7 exclui das diretrizes da implementação da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado o uso exclusivo de carvão vegetal oriundo de florestas plantadas para este fim, para permitir o aproveitamento da madeira proveniente de desmatamentos legais na produção de carvão.

A Emenda nº 8 acrescenta o inciso XII ao art. 5º do projeto, para incluir entre as diretrizes o potencial econômico para o desenvolvimento da agricultura e pecuária como atividade produtora de alimentos para o consumo interno e exportação.

A Emenda nº 9 acrescenta os incisos XI e XII ao art. 6º, para incluir na Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado os seguintes objetivos: garantir o potencial econômico do bioma, em especial o potencial agropecuário; e promover a regularização fundiária e os Planos de Manejo das Unidades de Conservação (UC).

A Emenda nº 10 exclui dos instrumentos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado as metas ou compromissos voluntários de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e as metas quantitativas referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou outro índice que considere aspectos econômicos, ambientais e sociais do desenvolvimento.

A Emenda nº 11 retira das vedações ao corte e à supressão da vegetação nativa no bioma Cerrado os casos em que a vegetação abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção e formar corredores entre remanescentes de vegetação nativa.

A Emenda nº 12 limita o corte e a supressão da vegetação nativa no entorno das unidades de conservação somente no caso em que haja plano de manejo da referida UC.



A Emenda nº 13 acrescenta parágrafo único ao art. 9º do projeto estabelecendo que, nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação de cerrado que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie. Conforme informa a justificção da emenda, tal compensação se dará em outro território, de acordo com o estabelecido pelo novo Código Florestal.

Nesta Comissão, foi apresentado, em 13/5/2015, pela Senadora Lídice da Mata, relatório pela aprovação do projeto com uma emenda e pela rejeição das emendas aprovadas pela CRA. Esse relatório não foi apreciado em razão do desligamento da Senadora da CMA. Em 27/4/2017, o PLS nº 214, de 2012 foi a mim distribuído, para relatar.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-F, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar o mérito das matérias relativas à proteção do meio ambiente e à conservação da natureza. Por se tratar da Comissão incumbida de analisar o projeto em decisão terminativa, cabe a este Colegiado também apreciar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

No que concerne à constitucionalidade, o PLS nº 214, de 2012, enquadra-se na competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, conforme art. 24, inciso VI, da Constituição Federal. A iniciativa de leis ordinárias por membro do Senado Federal é legítima e o PLS não invade a competência privativa do Presidente da República, conforme disposto no art. 61, *caput* e § 1º.

Acerca da juridicidade, constata-se que o PLS atende aos requisitos de inovação, abstração, generalidade e imperatividade. A técnica legislativa da proposição também é adequada e atende aos requisitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Com relação ao mérito, a proposição chega em boa hora por quitar importante dívida histórica para com o bioma Cerrado. De fato, apesar de termos em nosso território a savana de maior biodiversidade do planeta, temos tratado o Cerrado, por décadas a fio, como se fosse mero celeiro



agrícola, carente de outras potencialidades e riquezas. O resultado não poderia ser outro que um bioma extremamente ameaçado, que atualmente ostenta menos de 50% de sua cobertura vegetal original.

O PLS nº 214, de 2012 procura resgatar esse débito, pois consolida mecanismos que possibilitam a compatibilização entre as atividades econômicas, a proteção do meio ambiente e a preservação da cultura dos povos do Cerrado. Mais ainda, reconhece a importância e a contribuição que os povos do Cerrado oferecem por seu modo de produção e relacionamento sustentável com o bioma, que, por isso, deve ser valorizado.

Por se tratar de lei de política, a proposição apresenta amplas generalidade e alcance, aplicando-se a todo o bioma Cerrado, considerada a sua diversidade socioambiental. Dessa forma, é capaz de orientar a formulação e a implementação de políticas públicas de longo prazo, em vista de seus objetivos, entre os quais destacamos o desenvolvimento sustentável, a compatibilização das atividades produtivas com a proteção do meio ambiente e a promoção da justiça social.

É precisamente em vista desses objetivos que entendemos que algumas emendas aprovadas na CRA não merecem acolhimento, sendo que uma merece ser acolhida no mérito, adequada a redação, o que aqui fazemos. Senão vejamos.

Por meio da Emenda nº 1-CRA, a norma resultante passará a ser aplicada não em todo o território nacional onde ocorre o bioma Cerrado, como originalmente pretendido, mas apenas nas áreas indicadas pelo Cadastro Ambiental Rural, instrumento ainda não completamente implementado e aplicável apenas a áreas rurais. Reduz-se, assim, o alcance da proposta, o que não favorece a consecução de seus objetivos.

As Emendas nºs 2 e 3-CRA acrescentam expressões, tais como “reconhecimento ao direito adquirido” e “dignidade da população”, que, por serem já consagradas no texto constitucional (art. 1º e art. 5º, inciso XXXVI), pouco acrescentam à iniciativa.

As quarta e quinta emendas da CRA propõem sensível alteração no art. 4º do PLS nº 214, de 2012. Uma das modificações é a supressão do termo “cultura dos povos do Cerrado”. Há de se reconhecer que paira sobre o termo *povos do Cerrado* uma imprecisão conceitual que, em princípio, poderia limitar a compreensão e o alcance da proposta legislativa. No



entanto, entendemos que melhor caminho é firmar tal conceito, em vez de excluí-lo. Eliminar do texto legal a menção aos “povos do Cerrado”, que se compõem de grupos sociais diversos, como quilombolas, geraizeiros, vazanteiros, sertanejos, quebradeiras de coco babaçu, dentre outros, é tratar como se invisíveis fossem esses importantes atores que, há de se reconhecer, são os principais defensores e mantenedores da biodiversidade do Cerrado.

As Emendas nºs 6, 7 e 8-CRA efetuam alterações no art. 5º do PLS nº 214, de 2012, que, em nosso entender, desfiguram as diretrizes da proposição. Em síntese, cada uma dessas Emendas, respectivamente: subverte a lógica do princípio do poluidor-pagador; retira a obrigatoriedade de uso exclusivo de carvão vegetal oriundo de florestas plantadas; e inclui o potencial econômico para o desenvolvimento da agricultura e pecuária. As alterações pretendidas imprimem à proposição uma feição desenvolvimentista incoerente com o seu intento original.

Na mesma linha segue a Emenda nº 9-CRA, que acrescenta aos objetivos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado incisos sobre garantia de potencial agropecuário do bioma e regularização fundiária, matérias estranhas ao contexto do PLS nº 214, de 2012.

A exclusão, pela décima emenda, dos instrumentos relacionados a metas ou compromissos voluntários de redução de emissões de GEE e aquelas referentes ao IDH, previstos no art. 7º, fragiliza o alcance dos objetivos da proposição no que tange a duas importantes vertentes: mudanças climáticas e justiça socioambiental.

Não entendemos, tampouco, acertadas as alterações promovidas pela Emenda nº 11-CRA, que altera o art. 9º da proposta, relativo às vedações ao corte e à supressão de vegetação nativa no bioma Cerrado. Cremos ser desnecessário, por tamanha obviedade, justificar a lesividade do corte e da supressão de vegetação que abriga espécies ameaçadas de extinção. Por desaconselharmos o acolhimento dessa emenda, devemos, por coerência, também rejeitar a Emenda nº 13-CRA, que é desdobramento daquela e que permite a supressão de vegetação que abrigue espécies ameaçadas mediante a adoção de medidas compensatórias e mitigadoras.

A Emenda nº 12-CRA restringe o alcance da proteção da vegetação localizada no entorno de unidades de conservação (UC), ao estabelecer que esse entorno deverá ser definido no plano de manejo da UC. Apesar da restrição, essa modificação é necessária, pois define com clareza a extensão da área a ser alvo da proibição de corte e supressão de vegetação



nativa nas imediações da UC. No entanto, para ajustes na nomenclatura técnica e legal, é necessário substituir o termo *entorno* por *zona de amortecimento*, cujo conceito é trazido no art. 2º, inciso XVIII, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), bem como acrescentar a possibilidade de essa zona de amortecimento ser instituída no ato de criação da UC. Nesse sentido, propomos a rejeição da Emenda nº 12-CRA, contudo acolhemos seu mérito na forma da emenda que apresentamos.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 214, de 2012, com a emenda que apresentamos e pela **rejeição** de todas as emendas aprovadas pela CRA (Emendas CRA nºs 1 a 13).

EMENDA - CMA

Dê-se a seguinte redação à alínea *d* do inciso I do art. 9º do PLS nº 214, de 2012:

“Art. 9º

I -
.....

d) integrar a zona de amortecimento das unidades de conservação, conforme dispuser o ato de criação ou o plano de manejo da UC, ou

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

