

ANO I • Nº 01

REVISTA LEGISLATIVA

DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



1

BRASÍLIA

Os fantasmas
de Brasília como
Patrimônio Cultural
da Humanidade

Entenda toda a
beleza e a
importância dos
Parques de Brasília

Discurso poético
de Jonas de Melo
para o pananinfo
Gim Argello

Análise da legislação
e as políticas
públicas voltadas
para os idosos

Viabilidade dos
projetos de
conservação da
natureza

CONSELHO EDITORIAL

Deputado Fábio Barcellos (Presidente)

Deputado Peniel Pacheco (Vice-Presidente)

Aurea Helena Orlandi

Elizabete da Silva Malvar

Jonas de Melo Souza

José Evandro do Nascimento Oliveira

Manoel Álvaro da Costa

Noêmia Gonçalves Barbosa Boianovsky

Shelma Regina Cavalcante

EDITOR

Ricardo Wagner Ribeiro

EDITOR-ASSISTENTE

Zildenor Dourado

ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA

Câmara Legislativa do Distrito Federal

Coordenadoria de Comunicação Social

SAIN - Parque Rural - Edifício Sede

CEP 70.086-900 - Brasília/DF

Telefone: (061) 348-8278/348-8280

Fax: (061) 348-8279

E-mail: ccs@cl.df.gov.br

URL: <http://www.cl.df.gov.br>

Distribuição gratuita

Caro leitor,

A Revista Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal surge com a idéia de trazer uma mostra de artigos, estudos técnicos-científicos, temas de debates e discursos dos deputados, com o intuito de atualizar o leitor e informá-lo sobre os assuntos de interesse da sociedade brasileira, que serão enfocadas a cada edição.

Nesse número de estréia, propomos dar o pontapé inicial a uma série de publicações dos trabalhos realizados pelos consultores e técnicos legislativos desta Casa de Leis que prestam assessoramento especializado aos deputados distritais em sua missão de legislar e fiscalizar.

O destaque cabe a um artigo da consultora Luiza Helena Villa-Verde, que fala sobre o tombamento de Brasília como um dos importantes instrumentos de proteção do nosso vasto patrimônio cultural. As consultoras legislativas Roseli Senna Ganem, que é mestre em Ecologia, e Zita de Moura Leal lançam a questão dos parques ecológicos do DF como nova categoria de unidade de conservação.

Em seguida, o estudo de Gustavo Souto Maior e Jorje Madeira faz uma análise sobre a economia e conservação da natureza, um dos temas mais atuais e polêmicos da administração pública. Outro debate de peso atualmente na Casa tem sido a política distrital do idoso, abordada no artigo do consultor Paulo Parucker, estudo minucioso entre o já feito e o que se fará. O rito e rigor do processo legislativo é lembrado pelo consultor Orivaldo Simão como uma espécie do direito processual.

O discurso produzido por Jonas Melo de Souza para o deputado licenciado Gim Argello em homenagem à colação de grau dos alunos do curso de letras da Faculdade Planalto, viajando sobre versos poéticos de Mário Quintana, Ascenso Ferreira, Guimarães Rosa, Gilberto Gil e do poeta alagoano Jorje de Lima, finaliza a Revista.

Muitas outras edições virão e, acreditamos, cada vez melhores e mais freqüentes, para dar um pouco mais de alma aos trabalhos realizados na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Esperamos que o conteúdo da Revista Legislativa agrade ao leitor. Boa leitura!

Os editores.

Deputados Distritais Legislatura 2003/2006

AGRÍCIO BRAGA - PFL
AGUINALDO DE JESUS - PMDB
ANILCÉIA MACHADO - PSDB
ARLETE SAMPAIO - PT
AUGUSTO CARVALHO - PPS
BENÍCIO TAVARES - PTB
CHICO FLORESTA - PT
CHICO LEITE - PT
CHICO VIGILANTE - PT
ELIANA PEDROSA - PFL
ERIKA KOKAY - PT
EURIDES BRITO - PMDB
EXPEDITO BANDEIRA - PMDB
FÁBIO BARCELLOS - PFL
IVELISE LONGHI - PMDB
JOÃO DE DEUS - PMDB
JOSÉ EDMAR - PRONA
JÚNIOR BRUNELLI - PP
LEONARDO PRUDENTE - PFL
MARIA DA GUIA - PSDB
ODILON AIRES - PMDB
PAULO TADEU - PT
PENIEL PACHECO - PDT
WILSON LIMA - PRONA

Deputados licenciados

GIM ARGELLO - PTB
IZALCI LUCAS - PFL
JORGE CAUHY - PMDB
PEDRO PASSOS - PMDB
RÔNEY NEMER - PMDB
VIGÃO - PP



**Câmara Legislativa
do Distrito Federal**

REVISTA LEGISLATIVA

DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Brasília • 2005

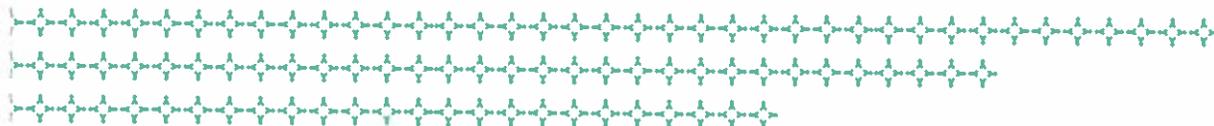


Curvas - Palácio do Congresso Nacional, Brasília

Nossa capa:

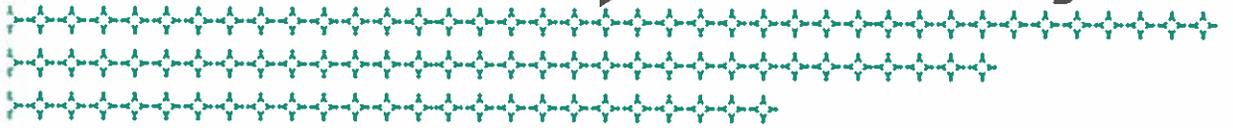
“Curvas”, de autoria de Paulo E. C. Parucker, consultor legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal. A foto foi premiada no I Concurso Mercosul de Fotografia, na categoria Aspectos Arquitetônicos, promovido pela Secretaria del Mercosur (Uruguay), em 2005, que detém os direitos autorais, foi gentilmente cedida para a *Revista Legislativa*.

Sumário



Apresentação	
<i>Deputado Fábio Barcellos</i>	7
<i>Deputado Peniel Pacheco</i>	8
O TOMBAMENTO DE BRASÍLIA	11
<i>Luísa Helena F. Villa-Verde Carvalho</i>	
PARQUES ECOLÓGICOS DO DISTRITO FEDERAL	21
<i>Roseli Seana Ganem</i>	
<i>Zila de Moura Leal</i>	
ECONOMIA E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	33
<i>Gustavo Souto Maior Salgado</i>	
<i>Jorge Madeira Nogueira</i>	
A POLÍTICA DISTRITAL DO IDOSO: ENTRE O JÁ FEITO E O QUE VAI SER FEITO	51
<i>Paulo E. C. Parucker</i>	
PROCESSO LEGISLATIVO: RITO E RIGOR	59
<i>Orivaldo Simão de Melo</i>	
DISCURSO DO DEPUTADO GIM ARGHELLO	63
<i>Jonas de Melo Souza</i>	

Apresentação





Trabalho e Transparência

Deputado Fábio Barcellos

Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal

O desafio de construir uma Câmara Legislativa mais transparente e mais próxima dos anseios da população do Distrito Federal foi assumido a partir da posse da nova Mesa Diretora. É um compromisso que se renova a cada dia e do qual participam não apenas os deputados distritais mas também os funcionários desta Casa.

É preciso defender um Legislativo forte e unido para que possamos influir nos processos decisórios da vida do Estado e da sociedade. E só o trabalho em equipe pode alcançar tal objetivo. Esse é um modo de trabalhar que faz parte de minha personalidade, de minha formação como policial civil, com mais de 20 anos de carreira, e que venho procurando aperfeiçoar permanentemente.

Passados quase 15 anos da implantação da Câmara Legislativa, já podemos dizer que essa Casa de Leis tem história. Criada a partir da luta pela emancipação política e econômica do Distrito Federal, o tempo mostrou que essa luta seria permanente; foram anos que evidenciaram a participação efetiva dos deputados distritais que por aqui passaram na vida da cidade. E que também destacaram o trabalho dos servidores que ajudaram a consolidar essa vitoriosa trajetória. Nossa instituição funciona bem graças à dedicação e competência daqueles que compõem o qualificado grupo do quadro de funcionários.

O lançamento deste primeiro número da *Revista Legislativa* cumpre mais uma importante etapa na valorização da Câmara Legislativa por meio de seu melhor capital: os funcionários dos quadros de consultores e técnicos legislativos. A Revista compõe-se de uma coletânea de alguns dos melhores trabalhos desenvolvidos por esse corpo de qualificados funcionários, que embasaram leis, pronunciamentos e trabalhos apresentados na Casa. São artigos e pesquisas que demonstram o alto nível e competência dos servidores e que devem orgulhar nosso ainda jovem legislativo.

A publicação visa apresentar essas obras a um número maior de pessoas e cumprir o papel de abrir ainda mais os trabalhos desenvolvidos pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, sempre com o objetivo de servir cada vez melhor à sociedade. Boa leitura!



Deputado Peniel Pacheco
Terceiro-Secretário da Mesa Diretora

A edição da *Revista Legislativa* marca um momento importante na história da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Registro, de início, que atravessamos um momento crucial para o País, com a consolidação de toda uma série de realizações nas áreas da política, da economia, da medicina, do direito, enfim, em todas as áreas da atuação humana.

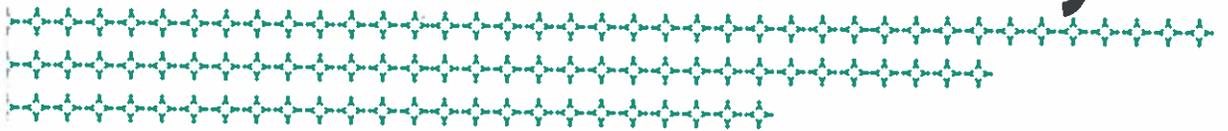
E, nesse diapasão, o Poder Legislativo Distrital vem marcando bem seu papel de, sensivelmente, ouvir e compreender o que a sociedade espera de efetiva solução para seus problemas cotidianos.

Essa sensibilidade se traduz na eficaz e profícua atividade parlamentar, que se materializa com o processo legislativo introduzindo normas reguladoras e inovadoras no ordenamento jurídico vigente.

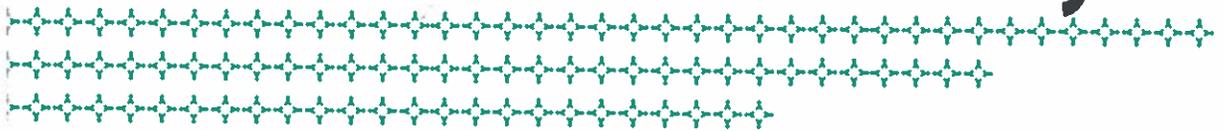
Nesse ponto, ressalto, por oportuno, o importante e fundamental papel realizado pela Assessoria Legislativa da Câmara Legislativa, órgão integrante da Terceira Secretaria, que produz trabalhos e pareceres de reconhecido valor técnico e científico.

Parabenizo, portanto, os consultores legislativos, que, cientes de suas responsabilidades, e ao amparo de um novo modelo de gestão pública, tiveram a iniciativa de editar esta *Revista* que, certamente, servirá de instrumento e referência de consulta aos operadores do processo legislativo e aos que se interessam pelo tema.

Artigos



Artigos





O tombamento de Brasília¹

Luísa Helena F. Villa-Verde Carvalho

Consultora legislativa da CLDF

“Será conveniente que todos tenham presente o que foi a realização desta obra comovente, gigantesca e fundamental para o país porque, se não tiverem no espírito a consciência desse lastro em que Brasília se apóia, haverá sempre o risco de soluções e de proposições improvisadas e capazes de desvirtuar as idéias fundamentais que orientaram o nascimento da cidade e que se impõem sejam preservadas”.

Lucio Costa

O reconhecimento e a preservação da cultura são traços que identificam as nações que defendem a dignidade humana, o desenvolvimento, a justiça social e a identidade de seus povos.

Foi com esse entendimento que o constituinte brasileiro dispôs:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e notáveis e os sítios arqueológicos:

¹ O presente texto faz parte de material didático produzido em setembro de 2000 para um curso sobre patrimônio histórico ministrado a assessores de gabinete parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Desde então, iniciaram-se os estudos técnicos para o Plano Diretor da Área Tombada, foi aprovado o Plano Diretor de Publicidade Urbana e foi criado o Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília (CONPRESB), entre outras ações. Entretanto, pouca coisa mudou: as discussões do Plano Diretor da Área Tombada não abriram espaço para a participação popular; o Plano de Publicidade é considerado por demais permissivo e o CONPRESB, em seu pouco tempo de existência, já sofreu até ameaça de extinção. As críticas, portanto, continuam pertinentes.

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

(Lembramos, a propósito, que o Distrito Federal, por força do art. 32, § 1º da Constituição Federal, detém as competências de Estado e de Município.)

(...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras

formas de acatamento e preservação.

(...)

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.”

O tombamento foi, assim, elencado pelo legislador maior como um dos importantes instrumentos de proteção do nosso vasto patrimônio cultural. E o que vem a ser esse instituto jurídico?

Definem os doutos:

“Tombamento é a declaração pelo Poder Público do valor histórico, artístico, paisagístico, ecológico, turístico, cultural ou científico de bens que, por essa razão, devem ser preservados de acordo com a inserção no livro próprio” (cf. Hely Lopes Meirelles).

Uma vez tombado um bem, cabe ao Poder Público e à sociedade defendê-lo de toda e qualquer agressão ou tentativa de descaracterização, conforme comanda a nossa Carta Maior.

Brasília, muito mais do que um símbolo nacional, foi o único núcleo urbano contemporâneo considerado digno de ser incluído na lista dos bens de valor universal pelo Comitê do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Isso ocorreu mediante resolução da referida entidade internacional, em 7 de dezembro de 1987. Nossa Capital foi então alçada ao mesmo grau de importância de sítios urbanos notáveis como Florença, Veneza, Cuzco, Quito, Havana, Tbledo, Évora, Lübeck, Roma, Vaticano, Olinda e Ouro Preto, entre outros também guardados sob a tutela das Nações.

A escolha de Brasília deveu-se às particularidades e aos valores de seu plano urbanístico, concebido por Lúcio Costa com base nos conceitos de urbanismo deste século, discutidos e propostos pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), e divulgados pela Carta de Atenas, de 1933, publicada pela primeira vez por Le Corbusier em 1943.

O plano piloto constitui-se objeto de proteção legal, no que se refere à manutenção dos princípios de projeto, desde a sua inauguração, por meio do art. 38 da Lei Federal nº 3.751, de 13 de abril de 1960 (Lei Santiago Dantas), abaixo transcrito:

“Art. 38. Qualquer alteração no plano piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de prévia autorização em lei federal.” (grifamos)

Este dispositivo, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, o qual define o perímetro de

preservação e consubstancia as características essenciais a serem preservadas nas quatro escalas distintas em que se traduz a concepção da cidade: a **monumental**, a **residencial**, a **gregária** e a **bucólica**. Essas quatro escalas estabelecem os elementos determinantes de um padrão de qualidade de vida que deve ser mantido para as futuras gerações.

O coroamento dos aspectos singulares da arquitetura, do urbanismo e do paisagismo de nossa Capital, na ocasião já consagrada como Patrimônio Cultural da Humanidade, deu-se com o tombamento federal, efetivado em 14 de março de 1990, com a inscrição de nº 532 no Livro do Tombo Histórico, e disciplinado por meio da Portaria nº 314, de 14 de outubro de 1992, do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

O regime especial de proteção a que está submetido o plano piloto de

Foto: Fábio Rivas



Brasília, tal como apresentado por Lúcio Costa, também não foi olvidado pelos legisladores locais, signatários da Lei Orgânica, que o evidenciaram em inúmeros dispositivos de nossa Carta Política, a saber:

“Art. 247. O Poder Público adotará medidas de preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como das paisagens notáveis, naturais e construídas, e dos sítios arqueológicos, buscada a articulação orgânica com as vocações da região do entorno.

(...)

§ 2º A lei resguardará Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, conforme definição da UNESCO, cujos critérios serão estabelecidos em lei complementar:

(...)

Art. 295. As unidades de conservação, os parques, as praças, o conjunto urbanístico de Brasília, objeto de tombamento e Patrimônio Cultural da Humanidade, bem como os demais bens imóveis de valor cultural, são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei.

(...)

Art. 312. A política de desenvolvimento urbano e rural do Distrito Federal, observados os princípios da Constituição Federal e as peculiaridades locais e regionais, tem por objetivo assegurar que a propriedade

cumpra sua função social e possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população, mediante:

(...)

VI – proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e, em especial, do conjunto urbanístico de Brasília;

(...)

Art. 314. (...)

Parágrafo único. São princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano:

(...)

IV – manutenção, segurança e preservação do patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade;”

De forma análoga, a Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, estabelece:

“Art. 5º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem como objetivos:

(...)

VII – preservar e valorizar Brasília como Capital da República e Patrimônio Histórico Nacional e Cultural da Humanidade;”

Essa breve exposição dos dispositivos legais mais significativos

que fazem referência à preservação de Brasília pode levar qualquer leitor a supor que não existam problemas atinentes aos aspectos urbanísticos e arquitetônicos da cidade protegidos pelo tombamento. Grave engano. O processo de crescimento da cidade vem sendo pontuado por intervenções que ameaçam a permanência de nossa Capital na lista do Patrimônio Cultural das Nações.

O problema vem sendo apontado há algum tempo por inúmeras entidades que representam a sociedade assim como por organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais. Um dos mais recentes brados em defesa de Brasília partiu da “Frente Parlamentar de Defesa do Patrimônio Histórico”, criada no âmbito do Congresso Nacional, no mês de junho de 2000. Brasília foi uma das três localidades do País consideradas em situação emergencial pelo referido grupo. A imprensa, bem assim, tem conferido destaque ao tema, alertando para as conseqüências negativas na qualidade de vida do brasiliense advindas do constante desrespeito aos ditames de preservação da cidade.

Incluem-se no rol das agressões urbanísticas e arquitetônicas:

- a descaracterização dos pilotis, mediante fechamento ou outro impedimento da livre circulação dos pedestres, como sua utilização para estacionamento, por exemplo;
- a construção de coberturas sobre o sexto andar, ou seja, a criação de um “sétimo andar nos edifícios”, incentivada pela Lei Distrital nº 2.325/99;

- a invasão de área pública nas quadras comerciais locais da Asa Sul e da Asa Norte;
- a invasão de áreas públicas nobres pelo comércio informal ou por estacionamentos;
- o desrespeito às normas de gabarito da Avenida W3;
- a poluição visual provocada pela utilização sem critérios de letreiros, painéis, faixas de propaganda e placas luminosas;
- a descaracterização das residências das quadras 700, norte e sul;
- desconstituição das unidades de vizinhança, entre outras intervenções de igual gravidade.

“Uma vez tombado um bem, cabe ao Poder Público e à sociedade defendê-lo de toda e qualquer agressão ou tentativa de descaracterização”

Esse triste panorama decorre não só do desconhecimento do valor cultural e arquitetônico de Brasília, mas também – e principalmente – da gana

dos especuladores imobiliários e da histórica falta de presteza do Poder Público, local e federal, para coibir intervenções ilegais no perímetro tombado antes que se tornem situações de fato. Ressalte-se, ainda, o vácuo criado pela falta de integração das ações desta Casa de Leis, do Executivo e do Judiciário locais, do IPHAN e dos organismos que representam interesses comunitários e empresariais no Plano Piloto.

Em matéria publicada pelo jornal Correio Braziliense, em 17 de abril de 2000, foram elencadas pertinentes recomendações para evitar a desfiguração do projeto original de Brasília, que podem ser assim resumidas:

- unificação de ações e projetos governamentais na área tombada por meio da concentração, em um só lugar, das decisões que possam alterar a vida da cidade;
- criação de um conselho de preservação independente dos interesses políticos e financeiros;
- criação de um centro independente de estudos e de reflexão da área tombada para assessorar o conselho de preservação;
- inserção da população local no processo de preservação por meio de ações de educação patrimonial, de conscientização e de informação (publicidade, debates públicos etc.);
- formação de um conselho de síndicos e prefeitos de quadras como defensores do plano original;
- contenção da pressão demográfica sobre a área tombada por meio de estímulos a autonomia econômica das demais regiões administrativas do Distrito Federal;
- criação de um cinturão de desenvolvimento no entorno para geração de empregos e de melhor atendimento social e que funcione como uma câmara de decompressão no movimento migratório;
- apresentação de soluções para os problemas arquitetônicos e urbanísticos já consolidados no perímetro tombado;
- finalização do projeto do Plano Piloto;
- refreamento da especulação imobiliária.

Um dos foros mais apropriados para que se delineiem novos rumos para

Brasília e para que se consolide sua condição de Patrimônio Cultural da Humanidade dar-se-á por ocasião das discussões e debates que resultarão na elaboração de seu Plano Diretor da Área Tombada, desde que assegurada a participação da comunidade e de todos os organismos e entidades que lutam para a manutenção de um padrão de qualidade de vida resumido nas quatro escalas do viver propostas por Lucio Costa, que conferem a nossa Capital não só a marea efetiva de centro do poder mas também, e principalmente, o caráter de cidade-parque.

ANEXO I

AS QUATRO ESCALAS DE BRASÍLIA

“É assim que, sendo monumental, é também cômoda, eficiente, acolhedora e íntima. É ao mesmo tempo derramada e concisa, bucólica e urbana, lírica e funcional... Brasília, capital aérea e rodoviária; cidade-parque. Sonho arqui-secular do Patriarca.”

Lucio Costa, Relatório do Plano Piloto de Brasília

Se formos buscar nos dicionários o termo “escala”, acharemos as mais diferentes definições: *hierarquia, régua numerada, tempo que dura em parada um navio ou um avião, etc.*

É claro que nenhuma dessas possíveis significações da palavra indica o que o Mestre Lucio quis exprimir ao utilizá-la.

Escala é um termo bastante utilizado no jargão dos arquitetos e urbanistas para indicar *dimensão*, tanto no sentido literal quanto no

sentido figurado. Podemos dizer que um projeto foi elaborado em *escala* 1:20 (ou seja, vinte vezes menor do que o seu tamanho real) assim como podemos falar de um edifício que é adequado à *escala* humana (uma construção de proporções aprazíveis para a utilização pelo homem).

O plano de Brasília não é apenas um desenho, é *uma concepção de cidade*, traduzida, nas palavras de seu criador, por quatro *escalas* distintas: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica.

A *escala monumental* está configurada pelo Eixo Monumental, desde a Praça dos Três Poderes até a Praça do Buriti. A *escala residencial*, que simboliza a nova maneira de viver, própria de Brasília, está representada pelas superquadras das Asas Sul e Norte. A *gregária* (ou de convívio) situa-se na Plataforma Rodoviária e nos setores de diversões, comerciais, bancários, hoteleiros, médico-hospitalares, de autarquias e de rádio e televisão Norte e Sul. A *bucólica*, por sua vez, confere a Brasília o caráter de *cidade-parque* e é constituída por todas as áreas livres destinadas à preservação paisagística e ao lazer.

O Eixo Monumental congrega os edifícios que abrigam a alma político-administrativa do país e do governo local. Encontra-se lá o supra-sumo da expressão arquitetônica moderna brasileira, que obedece a um conceito ideal de pureza plástica, onde a intenção de elegância – firme e despojada – está sempre presente. É o “cartão de visitas” da Cidade e configura, por isso, a *escala monumental*.

A superquadra, tradução da *escala residencial* e talvez uma das mais inovadoras e acertadas contribuições atuais para a habitação multifamiliar, representa novo conceito de morar. Estruturalmente, no dizer do próprio Lucio Costa, “é um conjunto de edifícios residenciais sobre *pilotis* (que têm em Brasília, pela primeira vez, presença urbana contínua) ligados entre si pelo fato de terem acesso comum e de ocuparem uma área delimitada – no caso um quadrado de 280 x 280 metros envolto por renques de árvores de copas densas – e com uma população de 2.500 a 3.000 pessoas. O chão é público – os moradores pertencem à quadra, mas a quadra não lhes pertence –, e é esta a grande

diferença entre superquadra e condomínio. Não há cercas nem guardas e, no entanto, a liberdade de ir e vir não constrange nem inibe o morador de usufruir de seu

“O mundo está cheio de cidades apenas vivas, que não interessam à Humanidade preservar”

território, e a visibilidade contínua assegurada pelos *pilotis* contribui para a segurança”. Na inovadora proposta residencial estão incluídos os comércios locais e as entrequadras, que comportam as atividades de ensino, esporte, recreação e cultura da vizinhança.

A *escala gregária*, como já foi dito, está representada por todos os setores de convergência da população (setores comercial, bancário, de diversões e de cultura, hoteleiro, médico-hospitalar; de rádio e tv, etc.) e tem como foco central a Plataforma Rodoviária, traço de união da metrópole com as demais cidades do Distrito Federal e do entorno.

A *escala bucólica* permeia as outras três, pois é representada pelos gramados, pelas praças, pelas

extensas áreas arborizadas, pelos jardins, pelos espaços de lazer, pela orla do Lago Paranoá, por todos os espaços, enfim, destinados ao deleite, ao descanso e ao devaneio, que dão o caráter de *cidade-parque* a Brasília e são responsáveis pelos altos índices de qualidade de vida da Capital. Por tal motivo, sua preservação é tão importante quanto a dos monumentos e das demais edificações.

ANEXO II

BRASÍLIA REVISITADA

Depoimento de Lucio Costa extraído da obra “Lucio Costa, Registro de uma Vivência”

O plano piloto de Brasília não se propôs visões prospectivas de esperanto tecnológico, tampouco resultou de promiscuidade urbanística ou de elaborada e falsa “espontaneidade”. Brasília é a expressão de um determinado conceito urbanístico, tem filiação certa, não é uma cidade bastarda. O seu “fácies” é de uma cidade inventada que se assumiu na sua singularidade.

Em 1987 apresentei ao Secretário de Obras Carlos Magalhães e ao Governador José Aparecido de Oliveira um conjunto de recomendações relativas à complementação, preservação, adensamento e expansão urbana de Brasília – “Brasília Revisitada” - , documento que teve origem no trabalho “Brasília 57 – 85”.

Em lugar do texto apresentado, prefiro transcrever aqui parte de um documento escrito em janeiro de 1990,

quando Brasília foi tombada, e que resume meu pensamento a respeito da preservação do plano piloto:

O mundo está cheio de cidades apenas vivas, que não interessam à Humanidade preservar. Mas no caso raro dessas cidades *eleitas* há sempre particularidades que precisam manter-se imunes a inovações e modismos, do contrário o que é válido nelas se esvai.

Do estrito e fundamental ponto de vista da composição urbana chegou o momento de definir e de delimitar a futura “volumetria” espacial da cidade, ou seja, a relação entre o *verde* das áreas a serem mantidas “in natura” (ou cultivadas como campos, arvoredos e bosques) e o *branco* das áreas a serem edificadas. Chegou o momento, digo mal – o último momento, diria melhor – de ainda ser possível avivar esse confronto e de assim preservar; para sempre, a feição original de Brasília como *cidade-parque*, o “fácies” diferenciador da capital em relação às demais cidades brasileiras.

Por todos os motivos, só mesmo o tombamento será capaz de assegurar às gerações futuras a oportunidade e o direito de conhecer Brasília tal como foi concebida.

Para mim, como urbanista da cidade, importa principalmente o seguinte:

- 1- Respeitar as quatro escalas que presidiram a própria concepção da cidade: a simbólica e coletiva, ou *Monumental*; a doméstica, ou *Residencial*; a de convívio, ou *Gregária*; e a de lazer, ou *Bucólica*, através da **manutenção dos gabaritos e taxas de ocupação que as definem.**
- 2- Respeitar e manter sua estrutura urbana, que é original,

- a partir da qual se estabelece a relação entre as quatro escalas.
- 3- Respeitar e manter as características originais dos dois eixos e do seu cruzamento, ou seja:
- manter o caráter rodoviário inerente à pista central do eixo rodoviário- residencial;
 - manter *non-aedificandi* e livre o espaço interno gramado do eixo monumental, da Praça dos Três Poderes até a Torre de TV;
 - manter a Plataforma Rodoviária como traço de união e ponto de convergência já consolidado do complexo urbano composto pela cidade político-administrativa e pelos improvisados assentamentos satélites;
 - manter o gabarito deliberadamente baixo do centro do comércio e diversões, sendo as fachadas dos dois conjuntos voltadas para a esplanada recobertas de fora a fora por painéis luminosos de propaganda comercial;
 - preservar e cuidar das pequenas praças de pedestres fronteiras ao Teatro e ao Touring, com as fontes, bancos e plantas sempre funcionando e em perfeito estado, tal como o grande conjunto de fontes ao pé da Torre.
- 4- Preservar o Eixo Monumental, da Praça dos Três Poderes à Praça Municipal (hoje Praça do Buriti). A Praça dos Três Poderes, complementada pela presença dos ministérios do Exterior e da Justiça na cabeceira da Esplanada, se constituiu, desde o nascedouro, numa serena e digna *integração arquitetônico-urbanística*, agora



- enriquecida pela presença dinâmica do Panteon.
- 5- Manter o conceito de superquadra como espaço residencial **aberto ao público**, em contraposição ao de condomínio fechado; a manutenção da entrada única; do enquadramento arborizado; do **gabarito uniforme de seis pavimentos sobre pilotis livres**, com os blocos soltos no chão.
- 6- Manter a hierarquização do tráfego nas áreas de vizinhança graças à descontinuidade nas vias de acesso às quadras.
- 7- Preservar o grande parque público projetado por Burle Marx.
- 8- Resgatar e complementar os quarteirões centrais da cidade – o seu “core” – de acordo com as recomendações contidas em “Brasília Revisitada”.

Trata-se, em suma, de **respeitar Brasília**. De complementar com sensibilidade e lucidez o que ainda lhe falta, preservando o que de válido sobreviveu.

A cidade que primeiro viveu dentro da minha cabeça, se soltou, já não me pertence, pertence ao Brasil.

Lucio Costa

ANEXO III

LEGISLAÇÃO BÁSICA DE REFERÊNCIA

- Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 – *“Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”*.
- Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960 (“Lei Santiago Dantas”) – *“Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal”*.
- Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987 (“Decreto da Preservação”) – *“Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília”*.
- Portaria do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural nº 314, de 8 de outubro de 1992 – *“Aprova definições e critérios para efeito de proteção do Conjunto Urbanístico de Brasília”*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Rovênia. Lei colocada à prova da lei. *Correio Braziliense*, Brasília, 21 de março. 2000. Caderno Cidades, p. 5.

_____. De olho no amanhã. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 de abril. 2000. Caderno 1, p. 4.

_____. Unidos para salvar Brasília. *Correio Braziliense*, Brasília, 20 de junho. 2000. Caderno Cidades, p. 4.

ARAÚJO JR., Newton. Brasília não será mais a mesma. *Correio Braziliense*, Brasília, 3 de maio. 2000. Caderno Cidades, p. 4.

ÁVILA, Cristina. Era para ser tudo assim. *Correio Braziliense*, Brasília, 12 de abril. 2000. Caderno Cidades, p. 4.

COSTA, Lucio. Lucio Costa: registro de uma vivência. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.

DUBEUX, Ana, FREITAS, Conceição. Inventário de Brasília. *Correio Braziliense*, Brasília, 3 de maio. 1999. Caderno Cidades, p. 1.

GARCIA, André. Tombamento? O que é isso? *Correio Braziliense*, Brasília, 14 de junho. 2000. Caderno Cidades, p. 4.

NIEMEYER, Oscar. Brasília, o que fazer? *Correio Braziliense*, Brasília, 4 de maio. 1999. Caderno Cidades, p. 3.

PERALVA, Osvaldo. Brasília e a UNESCO. *Revista Brasília*, Brasília, n. 83, p. 31-34, jul./ago./set.1988.

SALLUM, Samanta. Arquitetos são contra coberturas. *Correio Braziliense*, Brasília, 28 de dezembro. 1999.



Parques Ecológicos do Distrito Federal

Uma nova categoria de unidade de conservação?



Roseli Senna Ganem

Consultora legislativa da Câmara Federal
Mestre em Ecologia

Zita de Moura Leal

Consultora legislativa da CLDF

Neste trabalho, apresentamos um esboço da história da criação e da implantação dos parques ecológicos do DF. Pretende-se discutir, aqui, se esses parques constituem ou não uma nova categoria de unidade de conservação (UC), confrontando-os com os parques naturais municipais, previstos na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”.

A Lei nº 9.985/2000, conhecida como Lei do SNUC, disciplina a criação e a gestão de unidades de conservação no Brasil. Nela estão previstos dois tipos de UC: as de proteção integral e as de uso sustentável.

As unidades de proteção integral objetivam “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”. Entenda-se por uso indireto “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”. Tais unidades englobam as seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre, que não admitem a presença de populações residentes.

As UCs de uso sustentável visam a “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais”. Entenda-se por uso sustentável a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos

ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. São unidades de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Segundo a lei federal, essas unidades, com exceção das reservas de fauna e as RPPN, admitem a presença de população residente no seu interior, tradicional ou não, dependendo dos objetivos de manejo da unidade.

Conforme a lei do SNUC (art. 11, § 4º), parque natural é a unidade equivalente ao parque nacional, no nível do município. Assim, o parque natural está sujeito às mesmas normas estabelecidas para os parques nacionais, que são unidades de proteção integral, destinadas à preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Sendo a área do parque nacional de posse e domínio públicos, as terras particulares devem ser desapropriadas.

Ressalte-se que a categoria Parque Nacional já estava prevista na Lei nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal, e sua implantação está regulamentada pelo Decreto nº 84.917/79. De acordo com esse decreto, ainda em vigor, parques nacionais são intocáveis e têm como objetivo principal “a preservação

dos ecossistemas naturais englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem”.

Assim, o parque natural municipal deve, como o PN, abranger ecossistemas naturais de relevante interesse ecológico e beleza cênica, que estarão sujeitos a um regime de uso restritivo, com vistas à preservação. Do mesmo modo que no PN, as terras do parque natural municipal devem ser públicas.

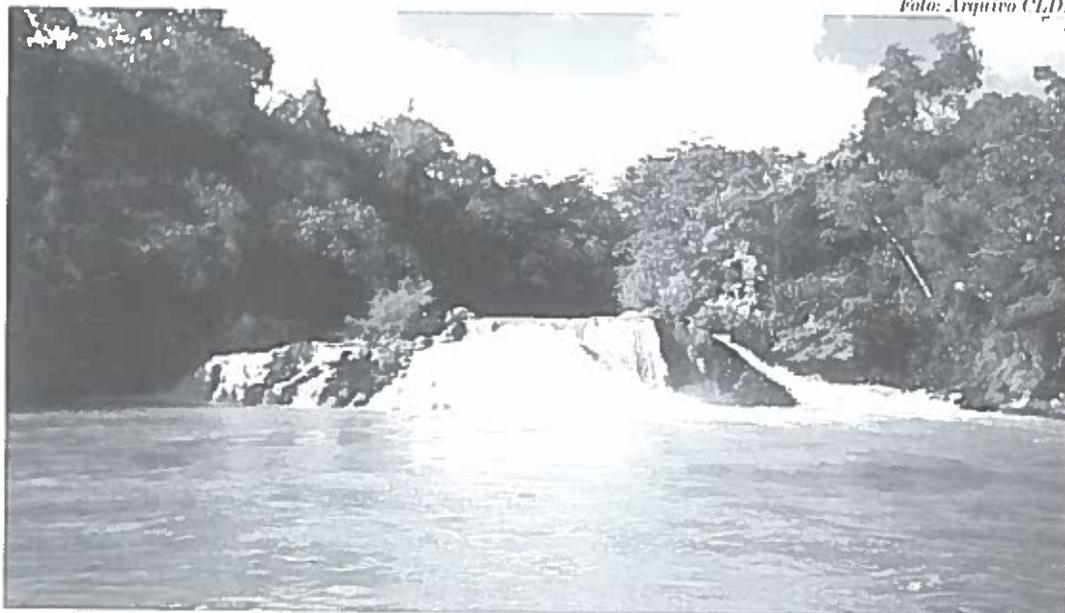
O Distrito Federal pode criar parque natural distrital ou, simplesmente, parque distrital, pois, de acordo com a Constituição Federal, ele divide com a União a competência de proteger o meio

“No princípio da década de 90, iniciou-se um processo de concepção de um modelo de parques para o Distrito Federal”

ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora. Além disso, conforme determina a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), o Poder Público do DF

deve criar unidades de conservação e demais áreas de interesse ambiental e estabelecer normas a serem observadas nessas áreas.

O DF contém muitas áreas remanescentes de vegetação nativa, existentes em meio urbano e rural e poderia transformá-las em parques naturais distritais, conforme as disposições da Lei do SNUC e do Decreto nº 84.917/79. No entanto, essa não foi a destinação dada a essas áreas. Para entender a política de parques do DF, é preciso conhecer como se deu o processo de criação dos parques distritais e de gênese da Lei Complementar (LC) nº 265, de 14 de dezembro de 1999, que “dispõe sobre a criação de



Parques Ecológicos e de Uso Múltiplo no Distrito Federal”.

A política de implantação de parques distritais é recente. Até 1990, havia apenas quatro unidades – Parque Recreativo do Gama, Parque D. Sarah Kubitschek (conhecido como Parque da Cidade), Parque Burle Marx (antigo Parque Ecológico Norte) e Parque Ezequias Heringer (antigo Parque do Guará). O incremento do número de parques ocorreu na década de 90, o que, em parte, reflete o envolvimento do Poder Legislativo do DF (estruturado em 1991) nesse processo, sobretudo entre 1995 e 1998. Nesse período, dos vinte e três parques criados, vinte foram por meio de lei e três por decreto.

A expansão de áreas de parques no Distrito Federal ocorreu de forma acelerada e desordenada, com denominações as mais diversas, sem estudos prévios. Não havia, até 1999, nenhuma norma legal estabelecendo os objetivos e as características dos parques distritais e os critérios para sua criação e implantação.

No princípio da década de 90, iniciou-se um processo de concepção de um modelo de parques para o Distrito Federal que se diferenciava daqueles então previstos no Código Florestal. O cerne das preocupações estava em proteger as áreas remanescentes de vegetação nativa, situadas fora dos limites das grandes unidades de conservação (UCs) de proteção integral (Parque Nacional de Brasília, Estação Ecológica de Águas Emendadas e Zona de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental Gama e Cabeça de Veado), que vieram a constituir a Reserva da Biosfera do Cerrado.

Contudo, não se buscava transformar essas áreas em reservas intocáveis, pois muitas delas situavam-se em zona urbana ou próxima a ela e poderiam servir, simultaneamente, para o desenvolvimento do lazer em contato harmônico com a natureza. O objetivo era criar um instrumento de gestão desses espaços que desse o mesmo nível de prioridade para as

atividades de conservação e de recreação. Diferiam, nesse ponto, dos parques naturais municipais, uma vez que estes são intocáveis e destinam-se, sobretudo, à preservação.

Diversas propostas foram elaboradas, as quais passaremos a analisar. A mais antiga data de 1993, quando a Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (hoje SEMARH - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos) elaborou um anteprojeto de lei para “criação de uma nova categoria de unidade de conservação para o Distrito Federal”. Essa proposta não chegou a ser encaminhada à Câmara Legislativa DF, mas foi registrada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA/DF. Sustentou-se, então, que os parques naturais municipais constituem UCs de grande extensão e estão submetidos à condição de inalienabilidade e de indisponibilidade em seu todo. Argumentou-se que o DF conta com áreas menores que “têm vocação para a vivência através das atividades de recreação, lazer em harmonia com a natureza, além de educação ambiental, e não podem se inserir na categoria ‘parque municipal’ nos termos da legislação atual”. Discutiu-se a necessidade de proteger essas áreas, “mesmo que se constituam em verdadeiras ilhas no meio dos assentamentos para a população do Distrito Federal” (GDF/SEMATEC/LEMA/GUC, 1993).

O documento contém duas minutas de proposição. A primeira

referia-se a parques ecológicos e preceituava que esses poderiam ser de domínio público ou privado. Buscava, de fato, definir um tipo de unidade distinta daquelas já previstas, em consonância com os princípios acima descritos.

A segunda propôs a criação de uma categoria de unidade de conservação denominada parque ecológico e vivencial, que se distanciou da proposta original. Conforme essa proposta, tais parques seriam unidades intocáveis e de domínio público. Apesar da inserção do termo vivencial, a caracterização da nova categoria de UC que se pretendia criar assumiu aspectos que muito a assemelhavam aos parques naturais municipais, com ênfase nos objetivos de preservação, contradizendo a proposta inicial.

Ainda em 1993, foi apresentado na Câmara Legislativa projeto de lei (PL) de autoria do deputado Wasny de Roure, que dispunha sobre “a criação e a implantação de unidades de conservação no Distrito Federal”. Instituiu o parque ecológico e vivencial como unidade de conservação integrante do sistema de UCs do DF, definido como “área destinada ao desenvolvimento de atividades de recreação e educação ambiental, localizada em regiões urbanas e periurbanas, onde ocorrem ecossistemas naturais que oferecem relevante interesse cultural, educativo e/ou recreativo”. Esse PL tramitou na CLDF, mas foi rejeitado.

Em 1994, foi realizado o I Encontro de Parques do DF, promovido pela SEMATEC e pelo

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com ampla participação de membros dos Poderes Públicos federal e do DF e da sociedade civil. Essas instituições estavam preocupadas com o excesso de visitantes no Parque Nacional de Brasília e viam os parques distritais como alternativa para o usuário brasileiro e, conseqüentemente, para a redução da pressão sobre o Parque Nacional (Labarrère, 2002). Desse encontro resultou a Carta dos Parques, que propunha a criação dos conselhos de parques; a co-gestão dos parques entre o governo, a comunidade e as empresas privadas, e a realização de “simpósio para estabelecer

nomenclatura adequada e definição das categorias parque ecológico e parque vivencial”.

Na Carta dos Parques, ocorreu, mais uma vez, mudança na concepção da categoria de unidade de conservação que se pretendia criar: ao invés de uma única categoria compatibilizando objetivos de conservação e de lazer, passou-se a propor dois tipos de unidades, aparentemente cindindo esses dois objetivos e distribuindo-os em unidades específicas – os parques ecológicos e os parques vivenciais, respectivamente.

O II Encontro de Parques do DF ocorreu em 1996, com a participação de 169 membros que representavam os órgãos públicos e a sociedade civil. Dele resultou um novo anteprojeto de lei, dispondo sobre a criação de parques no DF e disciplinando

aqueles já existentes (Labarrère, 1996). Esse anteprojeto de lei introduziu mais uma modificação, ao propor uma nomenclatura diferente para os parques até então denominados vivenciais. Foram sugeridas duas categorias – parque ecológico e parque de uso múltiplo -, ambas definidas como unidades de conservação de uso sustentável. Consolidou-se a idéia de que cada parque deveria ter um conselho gestor, composto por membros do Poder Público e por organizações não-governamentais (ONGs).

Ainda em 1996, Luizalice Labarrère, então diretora técnica do IEMA, defendeu a necessidade de criação de um novo tipo de unidade

de conservação no DF, reiterando que o parque ecológico diferia da categoria parque municipal porque o primeiro possui pequena porcentagem da área

destinada à preservação da biota, maior parte de seus recursos naturais alterados e/ou degradados e maior parte de sua área destinada às atividades vivenciais – cultural, esportiva, de lazer e recreação. Já parque municipal, segundo ela, possui a maior parte de sua área destinada à preservação e pequena porção do parque aberta ao uso público (Fundação Pró-Natureza, 1996).

Avançando na discussão sobre o planejamento do uso dos parques do DF, em 1996, foi preparado o Roteiro Metodológico para Elaboração de Zoneamento Ambiental em Parques Ecológicos, no âmbito do IEMA/SEMATEC,

“Assim, de acordo com essa Lei Complementar, estão previstas duas categorias de parques: os ecológicos e os de uso múltiplo”

fruto do estudo de zoneamento ambiental do Parque Areal, de Taguatinga (Labarrère, 2002). Esse roteiro propunha consulta pública antes que a proposta de zoneamento fosse transformada em lei, bem como o zoneamento da área nas seguintes zonas: primitiva, de uso extensivo, de uso intensivo, de recuperação e de uso especial (GDF/IEMA, 1996).

Em 1997, a SEMATEC instituiu o grupo de trabalho Programa Parques para o Povo, que definiu os parques ecológicos como “unidades de conservação de uso direto, com a função de aliar o uso recreativo da comunidade à conservação e recuperação de recursos naturais, permeada pela componente educativa” (GDF/SEMATEC/Programa Parques para o Povo, 1997).

Em outubro de 1997, novo PL foi apresentado na CLDF, desta vez de autoria do deputado Eurípedes Camargo, dispondo sobre a criação de parques ecológicos e vivenciais no Distrito Federal. Recuperava a

concepção original de uma única categoria de unidade de conservação contendo remanescentes de ecossistemas nativos, onde se aliasse conservação e recreação. Na perspectiva de uma unidade de uso sustentável, permitia a presença humana na área, desde que compatível com os objetivos de manejo da unidade. O projeto foi analisado e aprovado pelas Comissões da CLDF, mas não chegou a ser votado em Plenário.

Em 1999, realizou-se o Ecoparques Workshop – Gestão dos Parques Ecológicos do DF -, promovido pela SEMATEC, com o objetivo de colher propostas para uma política de gestão dos parques do DF, em vez de discutir a concepção das unidades em si. Os participantes foram divididos em grupos responsáveis por debater os problemas dos parques por bacia geográfica.

Em 1999, o IEMA elaborou o Plano de Gestão para os Parques do Distrito Federal 1999-2002, o qual estruturou um plano de ação que

Foto: Fábio Rivas



previa, entre outros objetivos, a elaboração de projeto e aprovação de lei que normatizasse a criação dos parques.

Ainda em 1999, o Poder Executivo encaminhou à Câmara Legislativa o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 202 dispondo sobre a criação de parques ecológicos e de uso múltiplo no Distrito Federal, baseado na proposta discutida no II Encontro de Parques ocorrido em 1996. A concepção então adotada contrariava a primeira proposta da equipe do antigo IEMA, pois foram criados dois tipos de parques, um com objetivos mais conservacionistas, e outro voltado essencialmente para a recreação. Além disso, foi abandonada a nomenclatura parque vivencial. O PLC nº 202/99 foi aprovado como Lei Complementar (LC) nº 265/99, a qual rege a criação, a implantação e a gestão dos parques do DF atualmente.

Assim, de acordo com essa LC, estão previstas duas categorias de parques: os ecológicos e os de uso múltiplo. Os primeiros devem abranger, pelo menos, trinta por cento da área com cobertura vegetal nativa e têm como objetivos, entre outros: conservar amostras dos ecossistemas naturais e proteger paisagens naturais de beleza cênica notável; incentivar a pesquisa e a educação ambiental, e estimular o desenvolvimento de atividades de lazer em contato harmônico com a natureza. Já os parques de uso múltiplo devem situar-se dentro dos núcleos urbanos ou contíguos a eles, em áreas de fácil acesso,

predominantemente cobertas por vegetação, seja ela nativa ou exótica, e visam a conservar áreas verdes de grande beleza cênica e promover a sua revegetação, estimular a educação ambiental e as atividades de lazer em contato harmônico com a natureza.

Pela redação da lei, não é clara a distinção entre ambas as categorias. Consideramos que a característica peculiar aos parques ecológicos é a de possuírem no mínimo trinta por cento de vegetação nativa. Para facilitar a distinção entre os dois parques, costumamos exemplificar como parque ecológico o Burle Marx e o Ezequias Heringer, que visam a conciliar o lazer ecológico com a proteção aos ecossistemas naturais. Já como exemplo de parque de uso múltiplo citamos o parque Dona Sara Kubitschek.

Nessa perspectiva, entendemos que o parque ecológico definido na Lei nº 265/99 se enquadra no conceito de unidade de conservação (UC) da Lei nº 9.985/2000, a lei do SNUC. Essa lei define UCs como “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. Os parques ecológicos do DF destinam-se, efetivamente, à proteção de áreas com as características de UC acima grifadas.

Já os parques de uso múltiplo, sendo áreas muito pequenas, com

pouca ou nenhuma mancha de vegetação nativa, não se enquadram no conceito de UC. Entendemos que a criação da categoria parque de uso múltiplo como unidade de conservação é equívoco conseqüente da separação dos objetivos de conservação daqueles de lazer e recreação, ainda em 1994. Nesse ano, no I Encontro de Parques, foram propostas duas categorias de parques – o parque ecológico e o parque vivencial -, contrariando a proposta original, de criação de uma única categoria – o parque ecológico e vivencial -, em que se dava igual ênfase para os objetivos de conservação e de recreação em contato harmônico com a natureza.

Essa idéia inicial, aliada ao pequeno tamanho dos parques do DF, conferia a essas características que os diferenciavam das demais categorias de UC previstas na lei federal. Houvessem mantido a primeira proposta, poder-se-ia aí incluir todas as áreas com características naturais relevantes (o que lhes confere *status* de unidade de conservação), enquanto as demais não seriam UCs, mas parques urbanos, destinados ao lazer e à manutenção de áreas verdes, ajardinadas, ainda que com remanescentes arbóreos de vegetação de cerrado.

Portanto, hoje temos, no DF, dois tipos de parques: um deles constitui unidade de conservação semelhante ao parque natural municipal (parque ecológico); o outro consiste em parque urbano, igualmente importante, mas que não se caracteriza como unidade de conservação.

Outro aspecto a salientar é que a LC nº 265/99 não instituiu a categoria parque ecológico e de uso múltiplo, como vêm sendo renomeados pelo Poder Executivo. Conforme dispõe a LC, os parques já existentes devem ser reenquadrados de acordo com a nova nomenclatura, uma vez que, quando a maioria deles foi criada, não havia categorias definidas legalmente. Defendemos que o reenquadramento deve ater-se aos limites da LC, pois os dois tipos de parque têm objetivos diferentes de manejo. Desse modo, a maneira como a área será administrada, em especial a definição dos usos permitidos e proibidos e dos equipamentos que poderão ser implantados no local, depende do tipo de parque no qual a área se enquadra. Destarte, o reenquadramento de um parque em uma categoria ou outra tem conseqüência direta no grau de conservação dos recursos naturais nele existentes.

Note-se que parque ecológico e de uso múltiplo não equivale à antiga proposta de parque ecológico e vivencial. Este visava à conservação de áreas naturais e ao desenvolvimento de um lazer mais brando. O parque de uso múltiplo, pelas suas finalidades, sendo um parque urbano, pode e deve abrigar grande infra-estrutura de recreação. Mas, essa mesma infra-estrutura não é desejável num parque ecológico (nem o seria num parque ecológico e vivencial), pois este, por seus atributos ambientais, não admite atividades que impliquem desmatamento e impermeabilização

do solo de grandes áreas. Portanto, o reenquadramento deveria ater-se às categorias parque ecológico e parque de uso múltiplo.

Um terceiro aspecto refere-se ao fato de que, conforme a LC nº 265/99, os parques ecológicos e os de uso múltiplo são unidades de conservação de uso sustentável, ou seja, onde há “proteção parcial dos atributos naturais, admitida a exploração de parte dos recursos disponíveis, em regime de uso sustentável, sujeita às limitações legais”. Essa definição de unidade de uso sustentável está em consonância com aquela da Lei federal nº 9.985/2000 (lei do SNUC). Nesse sentido, a LC nº 265/99 veio consagrar a concepção inicial de parque ecológico expressa em diversos documentos da década de 90, que diferenciavam os parques ecológicos do DF dos parques naturais municipais, pelo caráter de intangibilidade peculiar aos últimos, mas não característicos dos primeiros.

No que diz respeito à presença de moradias no interior dos parques, a Lei Complementar nº 265/99 estabelece:

“Art. 22. É proibido o uso residencial, permanente ou temporário, no interior dos Parques Ecológicos ou de Uso Múltiplo.

§ 1º O disposto no caput não se aplica única e exclusivamente à moradia temporária do Administrador em exercício.

§ 2º Excepcionam-se das disposições do caput as ocupações existentes até a data de criação dos parques, que serão objeto de lei específica”.

Consideramos que o art. 22, da LC nº 265/99, apresenta erro de técnica legislativa, pois ao mesmo tempo em que proíbe o uso residencial, abrindo exceção apenas para o administrador da unidade, libera o mesmo uso para os residentes na área até a data de criação do parque, de acordo com critérios a serem definidos. Ora, a coerência entre os diversos comandos da lei é um dos pressupostos da boa técnica legislativa, razão por que esse parágrafo deve ser objeto de emenda que corrija tal erro. Cumpre explicitar que esse artigo foi fruto de intensa negociação entre os deputados distritais e membros do Poder Executivo, quando da apreciação do Projeto de Lei

Foto: Arquivo CLDF



Complementar que deu origem à LC nº 265/99. Essa negociação não chegou a produzir um consenso. A falha acima apontada reflete essa divergência e uma solução consensual ficou postergada para uma lei posterior, prevista na própria LC nº 265/99.

No entanto, o § 2º do art. 22 harmoniza-se com o art. 3º da mesma lei, que define os parques ecológicos e os de uso múltiplo como unidades de uso sustentável. Como tal, os parques podem admitir outros usos dos recursos naturais, além da pesquisa científica, do lazer e da educação.

Se os parques fossem destinados apenas a essas três atividades, deveriam constituir unidades de proteção integral dos ecossistemas naturais. Reforçamos que os parques do DF não são parques naturais municipais, previstos na Lei federal nº 9.985/2000. Por constituírem unidade de conservação de uso sustentável, a permanência de populações que residiam na área antes da criação da unidade, de acordo com critérios a serem estabelecidos em lei específica, é coerente com o conceito de parque ecológico ou de uso múltiplo expresso na LC nº 265/99.

Ainda que os parques ecológicos não estejam previstos no SNUC, valem para eles todas as disposições gerais da lei federal. Entre essas disposições, destacamos a necessidade de que a criação de um parque ecológico seja precedida de estudos técnicos e de consulta pública.

Destacamos, também, que, por força da lei do SNUC, as unidades de uso sustentável – onde se inserem os parques ecológicos - podem ser ampliadas ou transformadas, total ou parcialmente, em unidades de proteção integral, por ato do mesmo nível hierárquico que criou a unidade, desde que a ampliação ou a transformação seja precedida de consulta pública. Entretanto, a desafetação de área ou redução dos limites da unidade somente poderá ocorrer mediante lei específica, o que constitui também norma constitucional prevista no art. 225, § 1º, III da Carta Magna.

Finalmente, determina a Lei nº 265/99 que cada parque deve ter um conselho gestor, composto paritariamente por membros do Poder Público e da sociedade civil. Ao conselho compete aprovar os projetos a serem desenvolvidos na área e o plano de manejo da unidade, entre outras atribuições.

Conclusão

A LC nº 265/99, que dispõe sobre a criação e a gestão dos parques distritais, criou duas categorias distintas de parques: os ecológicos e os de uso múltiplo. Os critérios para distinção entre ambas não são claros, mas consideramos que as áreas que têm pelo menos 30% de sua superfície coberta de vegetação nativa, em qualquer de suas fisionomias, deve, obrigatoriamente, constituir parque ecológico.

Entendemos que parque ecológico visa à conservação dos ecossistemas

“Os parques distritais são unidades de conservação de uso sustentável e não unidades de proteção integral”

nele contidos e, simultaneamente, ao desenvolvimento de atividades recreativas em contato harmônico com a natureza. Parques de uso múltiplo são parques urbanos, destinados à recreação, com pouca ou nenhuma vegetação nativa.

Parque de uso múltiplo não é unidade de conservação (UC), como definido na Lei nº 9.985/2000. As UCs devem incluir áreas com relevante interesse ecológico, o que não é necessariamente o caso das áreas destinadas a essa categoria de parque. Parque ecológico, porém, se enquadra como UC.

A LC nº 265/99 não criou uma terceira categoria – parque ecológico e de uso múltiplo –, embora muitos parques estejam sendo reenquadrados como tal pelo Poder Público. Consideramos que esse equívoco deve ser corrigido, uma vez que não se trata apenas de uma questão de nomenclatura. O enquadramento de um parque tem implicações importantes sobre a forma como será manejado. Assim, enquadrar como de uso múltiplo unidades com características ecológicas mais sensíveis pode comprometer a conservação dos ecossistemas aí encontrados. O Poder Executivo deve se ater aos critérios estabelecidos na LC nº 265/99 e seguir a classificação de unidades aí determinada.

Como determina a Lei Complementar nº 265/99, os parques distritais são unidades de conservação de uso sustentável e não unidades de proteção integral. Assim sendo, admitem a exploração direta dos recursos naturais neles contidos, desde que tal exploração

não comprometa a conservação desses recursos.

Enfim, consideramos que o Distrito Federal poderia ter inovado com uma política de criação e implantação de uma nova categoria de UC – parque ecológico e vivencial –, claramente definida em lei, que contemplasse o equilíbrio de objetivos entre conservação e recreação. Tal não foi o caso. A Lei Complementar nº 265/99, ao criar dois tipos de parque (ecológico e de uso múltiplo), rompeu com as propostas inovadoras iniciais. A segregação de objetivos em duas categorias de parque reflete as constantes mudanças ocorridas ao longo do processo de concepção de um modelo de parques para o Distrito Federal, na década de 90.

Bibliografia consultada

FUNDAÇÃO PRÓ-NATUREZA. IEMA comenta matéria sobre parques ecológicos. Boletim FUNATURA, 1996, 9(19): p. 3

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF)/INSTITUTO DE ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE (IEMA). 1996. Roteiro Metodológico para Elaboração de Zoneamento Ambiental em Parques Ecológicos. Brasília, digitado.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF)/INSTITUTO DE ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE (IEMA). 2000. Parques Ecológicos e de Uso Múltiplo do Distrito Federal. Brasília, digitado.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF)/INSTITUTO DE ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE (IEMA). 2000. Plano de Gestão para os Parques do Distrito Federal 1999-2002. Brasília, digitado.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
(GDF)/INSTITUTO DE
ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE
(IEMA)/ GERÊNCIA DE
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.
1993. Relatório de Unidades de
Conservação e Áreas Protegidas no
DF. Brasília.

LABARRÈRE, Luizalicee. 2002. Parques
do Distrito Federal: antecedentes
históricos. Digitado. 2 p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
(GDF)/SECRETARIA DO MEIO
AMBIENTE, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA (SEMATEC). 1994.
Carta dos Parques. I Encontro de
Parques do DF, 15-16 de março de
1994. 3 p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
(GDF)/SECRETARIA DO MEIO
AMBIENTE, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA (SEMATEC)/
INSTITUTO DE ECOLOGIA E
MEIO AMBIENTE (IEMA). 1993.
Parque Ecológico: proposta de criação
de uma nova categoria de unidade de
conservação para o Distrito Federal.
Processo SDCA/PRG N° 020002391/
93. 30 p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
(GDF)/SECRETARIA DO MEIO
AMBIENTE, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA (SEMATEC)/
INSTITUTO DE ECOLOGIA E
MEIO AMBIENTE (IEMA). 1996.
Zoneamento Ambiental do Parque
Areal. 56 p. Mimeo.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
(GDF)/SECRETARIA DO MEIO
AMBIENTE, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA (SEMATEC)/
PROGRAMA PARQUES PARA O
POVO. 1997. Parques como
instrumento de cidadania. 12 p.
Digitado.

LABARRÈRE, Luizalicee. 1996. II
Encontro de Parques Ecológicos do
Distrito Federal – relatório.
SEMATEC/IEMA/DIRETORIA
TÉCNICA/GCA. Brasília. 17 p.



Economia e Conservação da Natureza



Gustavo Souto Maior Salgado

Consultor legislativo da CLDF

Mestre em Economia - Gestão Econômica do Meio Ambiente

Jorge Madeira Nogueira

Professor Titular do Departamento de Economia, UnB

I. Considerações iniciais

A segunda metade do século XIX testemunhou mudanças marcantes no conhecimento humano sobre teorias econômicas e sobre estratégias de conservação da natureza. Preocupações manifestadas por alguns economistas europeus, no início do século XIX, sobre crescimento populacional, disponibilidade de recursos naturais e progresso econômico passaram a ser compartilhadas por intelectuais em ambos os lados do Atlântico norte ao final do século. Muitos desses intelectuais estiveram envolvidos com a criação das primeiras unidades de conservação. Apesar de terem em comum os mesmos temas, cientistas naturais discordavam das relações entre eles estabelecidas pelos economistas, taxando-as de grosseiras simplificações (KULA, 1998).

A partir de então, e durante os cem anos seguintes, o raciocínio econômico e a conservação da natureza ficaram cada vez mais distantes. Na verdade, eles pareciam crescentemente incompatíveis. Somente na segunda metade do século XX, Economia e Conservação voltaram a demonstrar certa compatibilidade. A partir dos anos 1960s passou-se a utilizar crescentemente a análise econômica para a identificação das causas da degradação do meio ambiente e das dificuldades de se alcançar metas de conservação da natureza. Na década seguinte, inicia-se a difusão crescente do uso de instrumentos econômicos na política de meio ambiente.

Teorias e práticas econômicas continuam sendo, no entanto, encaradas com desconfiança por certas áreas do pensamento e da prática da conservação

da natureza. Isto é particularmente evidente entre os proponentes de espaços protegidos¹ - unidades de conservação da diversidade biológica. Essa desconfiança é, ainda, mais surpreendente quando são lembradas as motivações existentes na segunda metade do século XIX, quando os primeiros espaços protegidos foram criados nos Estados Unidos e no Reino Unido. A maioria dessas motivações era de natureza econômica. Recuperar alguns pensamentos da Economia e da Conservação do final do século XIX talvez nos ajude a entender melhor essas duas áreas do conhecimento neste início do século XXI.

O presente ensaio recupera os vínculos entre economia e reserva de espaços geográficos para uso restrito. Ao restabelecer esses vínculos, nossa análise permite recuperar a moldura conceitual e a conjuntura econômica nas quais surge a concepção de espaços protegidos para a conservação da natureza. Possibilita, também e especialmente, compreender que o mito da “necessidade do não uso humano para conservar a natureza” tem origem em um momento histórico preciso e sob condições específicas. Reproduzir esse mito em momento e em condições distintos tende a restringir significativamente a eficácia dos espaços protegidos na conservação da natureza.

Ambientalistas parecem evitar questionamentos sobre o que

efetivamente eles desejam proteger e sobre que tipos de mudanças no mundo natural são aceitáveis e quais não o são (WORSTER, 1995). A dificuldade reside no fato de que aquilo que nós desejamos da natureza também muda ao longo do tempo. Usando a frase de Worster (1995, p. 68) “a fotografia do mundo natural é uma fotografia histórica”. Soluções econômicas são, também, históricas, exigindo adaptações no tempo e no espaço. Em particular, neste momento o uso direto de áreas protegidas impõe desafios consideráveis para equilibrar desenvolvimento e conservação.

2. Origens econômicas do conservacionismo?

Em 1º de março de 1872, o Congresso dos Estados Unidos da América criou o Parque Nacional de Yellowstone. No ato de criação ficou determinado que a região fosse reservada e proibida de ser colonizada, ocupada ou vendida segundo as leis dos EUA e que fosse dedicada e separada como parque público ou área de recreação para benefício e desfrute do povo. Toda pessoa que se estabelecesse ou ocupasse aquele parque ou qualquer de suas partes (exceto as já estipuladas) deveria ser considerada infratora e, portanto, desalojada (DIEGUES, 1997). Diegues argumenta que a idéia de parque como área selvagem e desabitada, típica dos primeiros conservacionistas norte-americanos,

¹ Um dos instrumentos legais que a administração pública possui para defender, proteger e preservar o bem público é a criação dos espaços protegidos. É, portanto, todo local a que a lei assegura especial proteção. Ele é criado por atos normativos ou administrativos que possibilitem à administração pública a proteção especial de certos bens, restringindo ou limitando sua possibilidade de uso ou transferência, pelas suas qualidades inerentes.

pode ter suas origens nos mitos do paraíso terrestre, próprios do Cristianismo.

Mitos também surgiam na Europa mais ou menos no mesmo período. Na Inglaterra, até o século XVIII, havia um conjunto de concepções que valorizavam o mundo natural domesticado, e os campos de cultivo eram os únicos que tinham valor. O homem era considerado o rei da criação e os animais, destituídos de direito e de sentido e, portanto, insensíveis à dor. Quando naquele século começaram a chegar à Europa notícias de que os povos orientais veneravam a natureza e não maltratavam os animais, a reação geral foi de desaprovação. Alguns indivíduos eram vistos como animais - os pobres, as mulheres, os jovens, os doentes mentais, os aleijados -, pois não se comportavam como civilizadores, por isso podiam ser sujeitados ou marginalizados.

Essa desvalorização do mundo selvagem começou a mudar a partir do início do século XIX e para isso contribuíram o avanço da História Natural e o respeito que os naturalistas tinham por áreas selvagens não transformadas pelo ser humano. Como exemplo, os pântanos, que antes eram drenados para dar lugar aos campos de cultivo, passaram a ser valorizados como *habitats* de espécies selvagens. Por outro lado, no começo da revolução industrial a vida nas cidades, antes valorizada como sinal de civilização

em oposição à rusticidade da vida no campo, passou a ser criticada, pois o ambiente fabril tornava o ar irrespirável. A vida no campo passou a ser idealizada, sobretudo pelas classes sociais não diretamente envolvidas na produção agrícola.

Diegues (1997) destaca, citando Corbin (1989), que, nessa valorização do mundo natural e selvagem, é preciso ressaltar o papel dos escritores românticos. Estes fizeram da procura do que restava de natureza selvagem na Europa o lugar da descoberta da alma humana, do imaginário do paraíso perdido, da inocência infantil, do refúgio e da intimidade, da beleza e do sublime. Nessa procura, as ilhas marítimas e oceânicas desempenharam um papel essencial na representação do mundo selvagem. Não é por acaso que a ilha de Robinson Crusoe, descrita por Daniel

“A vida nas grandes e desagradáveis áreas urbanas parecia estar destruindo ingredientes básicos da estrutura comunitária”

Defoe, no século XVIII, representa a síntese da simbologia do paraíso perdido após a expulsão do homem. As idéias, sobretudo as dos escritores românticos do século XIX, tiveram, portanto, uma grande influência na criação de áreas naturais protegidas, consideradas como ilhas de grande beleza e valor estético que conduziam o ser humano à meditação das maravilhas da natureza intocada. Outras influências existiram, porém. A análise do *American Conservation Movement* (1890-1920) possibilita destacar a preocupação existente com a *escassez* dos recursos



naturais, motivação na criação de Yellowstone alguns anos antes. Kula (1998) destaca as personalidades influentes no Movimento: G. Marsh, Henry Thoreau, John Muir e George Santanya. Apesar das especificidades do pensamento de cada uma dessas personalidades, o Movimento argumentava que *escassez* seria uma realidade da vida.

Nesse sentido, *escassez* seria permanente. A doutrina conservacionista do Movimento rejeitava organizações sociais que geravam desnecessária escassez de recursos naturais. Atividades que não permitissem a produtividade física máxima dos recursos eram, assim, condenadas. Dito de outra forma, *obter resultados inferiores ao máximo possível fisicamente era considerado desperdício*, devendo ser evitado (KULA, 1998, p. 49). Podemos afirmar, então, que os ideólogos do Movimento defendiam uma eficiência física, diferentemente dos economistas

de então, preocupados com eficiência econômica.

Um outro componente da ideologia do Movimento estava relacionado com os resultados negativos da acelerada urbanização dos Estados Unidos, semelhante à percepção europeia. De acordo com Kula (1998), o Movimento foi iniciado predominantemente por membros da classe média urbana. Ela havia presenciado os efeitos do rápido crescimento econômico sobre a base natural e sobre alguns valores culturais da sociedade norte-americana. A vida nas grandes e desagradáveis áreas urbanas parecia estar destruindo ingredientes básicos da estrutura comunitária. A imensa riqueza gerada parecia ter sido às custas de desperdício dos rios, do solo e das matas.

Foi nessa perspectiva que se inseriu o conceito de parque nacional como área natural, selvagem, originário dos EUA. A

noção de “wilderness” (vida natural/selvagem), subjacente à criação dos parques no final do século XIX, era de grandes áreas não habitadas, principalmente após o extermínio dos índios e a expansão da fronteira para o oeste. Buscava permitir o uso produtivo físico máximo dos recursos naturais naquele momento histórico dos Estados Unidos: visita, lazer e contemplação da “wilderness”. Escassez e desperdício seriam combatidos com o melhor uso possível. Não seria permitida a queima de florestas para novo uso do solo (desperdício de um recurso escasso), pois os novos usos seriam “fisicamente mais eficientes”.

3. Origens conservacionistas da Economia?

Escassez de recursos tem sido, também, uma preocupação central dos economistas. No entanto, a escassez do economista é uma *escassez relativa*: os recursos são limitados para atender as necessidades ilimitadas dos indivíduos. Além disso, e a partir da segunda metade do século XIX, a escassez relativa mais relevante seria a de outros recursos que não os recursos naturais. Na verdade, entre o final do século XIX e o final do século XX, economistas acreditavam que os recursos naturais pouco contribuíam para a preocupação com a escassez. Essa postura diferia radicalmente das propostas dos pais da ciência econômica, que incorporavam explicitamente preocupações com os recursos naturais em seus modelos conceituais.

A análise econômica moderna se inicia no século XVIII (RAMIRO,

2003). Os fisiocratas franceses são considerados membros da primeira escola de pensamento econômico - seus escritos se situam entre 1756 e 1779 (HUGON, 1986). Preocupados com uma explicação geral da vida econômica, seus pensadores encontram na ordem natural e providencial, solidamente ligada à terra, as duas concepções principais da doutrina da Escola. Já na Inglaterra, Adam Smith, juntamente com David Ricardo, Thomas Malthus e John Stuart Mill, entre outros, compuseram a Escola Clássica. As origens do pensamento desses economistas estão na revolução científica dos séculos XVI e XVII. Em especial, pensadores dos séculos XVII e XVIII aplicavam os princípios da mecânica de Isaac Newton a todas as áreas do conhecimento, inclusive à nascente ciência econômica.

Na verdade, a visão da natureza na revolução científica dos dois séculos anteriores era a de uma máquina, regida por leis imutáveis. Os economistas fisiocratas e clássicos, embora considerassem explicitamente o meio ambiente em suas análises, trataram o meio em que o sistema econômico está inserido como neutro e passivo. Em outras palavras, o meio ambiente pode ser afetado em maior ou menor grau com reações previsíveis e reversíveis. Essa visão pode ser, também, explicada pela pequena escala da economia no período em que eles escreveram. O sistema econômico passava por uma série de transformações, como a revolução industrial, que culminaria na transição para uma sociedade tipicamente capitalista, a partir de meados do século XIX.

Pode-se criticar o tratamento dado ao meio ambiente por esses autores, caracterizando-o como superficial. No entanto, eles não podem ser acusados de ignorar, em seus modelos analíticos, a base natural em que se desenvolvem as atividades econômicas. As tendências mecanicista, racionalista, individualista e antropocêntrica culminaram na visão de mundo harmoniosa e tendente ao equilíbrio prevalecente na análise dos economistas clássicos. Para eles, o mercado livre, regido por leis naturais, canalizaria as motivações egoístas dos homens para atividades mutuamente complementares que promoveriam de forma harmoniosa o bem-estar de toda a sociedade.

Surge a essência da escassez para os economistas: a lei dos rendimentos decrescentes. Na medida que ampliasse o uso de um recurso (no caso de Ricardo, um recurso natural – terra), rendimentos cada vez menores seriam obtidos desse recurso. Mais cedo ou mais tarde, todo o sistema econômico seria levado a um estado estacionário, no qual não existiria crescimento econômico, apenas reprodução do nível de atividades do período anterior. Crédulo da lei dos rendimentos decrescentes da terra e do poder da população de crescer devido à paixão entre os sexos, Malthus formula a sua teoria da população: inexistindo qualquer controle, o número de pessoas crescerá a uma progressão

“O meio ambiente pode ser afetado em maior ou menor grau com reações previsíveis e reversíveis”

geométrica, enquanto que a oferta de alimentos crescerá a uma progressão aritmética. Começa, então, a ser estruturada a crença no limite natural da capacidade de suporte da Terra para abrigar uma crescente população, demandante de alimentos.

Deve ser lembrado, também, que, no período de um século entre a publicação da grande obra fisiocrata (“Tableau économique”, em 1758) e os escritos clássicos de Mill em meados do século XIX, o mundo passou por profundas mudanças. O mundo antes de 1750 era fundamentalmente isolado, em relação à comunicação, ao transporte e ao comércio, e

essencialmente agrícola, com vários traços de relações ainda feudais. Tecnicamente a agricultura europeia era tradicional e extremamente

ineficiente. Politicamente, reinavam as monarquias, na maioria dos Estados europeus (RAMIRO, 2003). No período em que os economistas clássicos escrevem, o mundo ocidental passou por uma dupla revolução: a revolução francesa, iniciada em 1789, que marca a vitória do pensamento racional/liberal, que está na raiz do pensamento dos economistas clássicos; e a revolução industrial inglesa, cujas raízes remontam ao último quartel do século XVIII, na qual a indústria siderúrgica desempenhou um papel extremamente importante no desenvolvimento da produção fabril mecanizada, utilizando, até meados

do século XVIII, carvão vegetal no processo de fundição do ferro, o que levou a devastação quase total das florestas que circundavam as minas de ferro.

Uma característica fundamental do processo de industrialização foi o crescimento populacional e principalmente o crescimento da parcela urbana da população. A população mundial, no período, sofreu um crescimento sem precedentes. Estimativas mostram que a população mundial era de 694 milhões de habitantes, em 1750, e passou para 1.091 milhões, em 1850. A população dos EUA aumentou em 6 vezes entre 1790 e 1850, a do Reino Unido triplicou entre 1750 e 1850 e a da Prússia duplicou entre 1800 e 1846, o mesmo ocorrendo com a Rússia. O crescimento da população implicou um crescimento sem precedentes das cidades. Em 1750, havia na Inglaterra apenas duas cidades com mais de 50 mil habitantes. Em 1850, havia 29 dessas cidades. O exemplo mais significativo de uma grande cidade industrial da Inglaterra do século XIX é Manchester. A população de Manchester foi estimada em 17 mil habitantes em 1760, esse número subiu para 237 mil em 1831 e atingiu 400 mil habitantes em 1835. Sobre Manchester de 1835, Tocqueville afirmou:

“Desta vala imunda a maior corrente da indústria humana flui para fertilizar o mundo todo. Deste esgoto imundo jorra ouro puro. Aqui a humanidade atinge o seu mais completo

desenvolvimento e sua maior brutalidade, aqui a civilização faz milagres e o homem civilizado torna-se quase um selvagem.”
(TOCQUEVILLE, 1835, p.269 citado em RAMIRO, 2003, p.43)

Alheia à poluição das grandes cidades, em 1850, com exceção da Inglaterra e de algumas cidades dos Estados Unidos, a maior parte do mundo era composta por camponeses. Apesar de todas as transformações ocorridas, a escala da economia mundial ainda era muito reduzida. Os problemas ambientais eram locais. Apesar disso, ou por causa disso, os pensadores econômicos da segunda metade do século XIX abandonaram qualquer preocupação com os recursos naturais em seus modelos. Esses passam a ser insumo ou fator de produção como outro qualquer incorporados em modelos de equilíbrio, parcial ou geral, crescentemente sofisticados.

4. Uso e não uso na conservação da Natureza

Uma desafiadora questão surge da análise histórica anterior: qual eficiência tem predominado entre os defensores contemporâneos de áreas protegidas/ unidades de conservação? A eficiência física dos conservacionistas norte-americanos, a eficiência econômica tão ao gosto de economistas de diferentes vertentes, ou nenhuma das duas? Aceitando o desafio de tentar fornecer respostas para elas, mostraremos que as três opções estão presentes no atual estágio de definição e implantação de áreas

protegidas/ unidades de conservação. Essas têm por objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Unidade de conservação é, assim, uma especialização do espaço protegido, possuindo regras próprias de uso e de não uso, manejo e definição legal para sua criação. Mais especificamente para o caso brasileiro, as unidades de conservação são “espaços territoriais e seus componentes, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (SNUC, art. 2º, I). Logo, as unidades são áreas específicas criadas pelo Poder Público, cujo domínio pode ser público ou privado, podendo ter ou

não proteção integral de seus recursos naturais, e, dependendo do tipo, ser compatível com a presença de populações tradicionais no seu interior.

Atualmente temos no Brasil 5,57% do território sob proteção governamental na forma de Unidades de Proteção Integral – estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre – e Unidades de Uso Sustentável – área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

Governos em todo o mundo, incentivados por organizações internacionais dedicadas à conservação, têm respondido à perda de biodiversidade destacando áreas com importância ecológica para protegê-las contra a influência humana adversa. As áreas

Foto: Arquivo CLDF



protegidas, assim, emergiram como uma solução global para as ameaças locais à biodiversidade. Em 1985, existiam cerca de 3.500 sítios protegidos, distribuídos em 136 países, cobrindo cerca de 423 milhões de hectares (DIXON e SHERMAN, 1990). Já em 1992, a quantidade de áreas protegidas em todo o mundo subiu para aproximadamente 8.000, abrangendo um território de quase 750 milhões de hectares e representando 5,1% dos ecossistemas terrestres (FURZE et al., 1996). E, em 1997, as áreas protegidas já somavam mais de 30.000 unidades, envolvendo uma parcela do globo terrestre de cerca de 13,2 milhões de km², uma área maior que a Índia e a China juntas.

Parques nacionais, e outras áreas protegidas equivalentes, são, com frequência, descritos como ilhas. E essa é uma descrição bem adequada da forma como muitas das áreas protegidas têm sido geridas, como se fossem efetivamente ilhas isoladas do contexto regional socioeconômico e político em que se inserem (ZUBE, 1995; FREEMUTH, 1991). Atualmente é reconhecido que o modelo histórico de conservação da natureza, que constrói uma cerca – virtual ou real – em volta da área protegida para preservá-la da influência humana, afastando-a do contexto social, econômico, cultural, e mesmo ecológico em que se insere, tem gerado conflitos, assim como resistências locais, e argumenta-se ser social e ecologicamente

contraproducente, e, em certos casos, nocivo à própria biodiversidade (BARZETTI, 1993; WELLS et al., 1992).

As áreas protegidas contêm alguns dos cenários e paisagens mais espetaculares do planeta. Em algumas localidades as suas atrações se tornaram a pedra de toque para turismo e atividades recreativas. Contudo, turismo e recreação não são os únicos ou principais papéis da maior parte das áreas protegidas. A conservação da biodiversidade e o provimento de recursos naturais permitem que cientistas, educadores e a comunidade em geral encontrem material para suas pesquisas e satisfação de diversas necessidades. Porém, conflitos entre a gestão de áreas protegidas e o desenvolvimento econômico local são intensos em muitas regiões, demandando novas abordagens para se proteger a biodiversidade, bem como os direitos da população que vive ao redor das unidades.

Assim, qualquer que seja o papel desempenhado pelas áreas protegidas é de suma importância o debate travado em torno da questão do desenvolvimento ou não dessas áreas. Deve-se mantê-las em seu estado natural, ou próximo a este, ou deve-se desenvolvê-las e explorá-las? Os argumentos pró e contra cada um dos questionamentos são de origens diversas e podem ser enquadrados em argumentos de origem científica, político-administrativos e sociais². A comunidade internacional de

²A divisão dos argumentos pró e contra um maior desenvolvimento das unidades de conservação em geral foi aproveitada do livro "Biodiversidade – a hora decisiva", de autoria de Marc J. Dourojeanni e Maria Tereza Jorge Pádua.

conservação tem percebido que áreas protegidas não podem ser administradas isoladas dos ecossistemas, assentamentos humanos e usos da terra existentes ao seu redor.

As abordagens tradicionais para a gestão das áreas protegidas, principalmente de parques nacionais, geralmente são antipáticas e constrangedoras para a comunidade local, reprimindo-as com vigilância e penalidades. De fato, a gestão de parques nacionais tem enfatizado o papel policial visando o cercamento e a exclusão da população local (WELLS et al., 1992). O resultado é que conflitos sociais e econômicos surgem ao longo dos limites das áreas, conseqüentemente a consciência popular e o apoio político para os programas de gestão das áreas protegidas diminuem (MILLER, 1984). Nesse contexto, áreas protegidas não podem ser consideradas à parte do desenvolvimento sustentável de um país. Elas são, dessa forma, parte do processo de desenvolvimento.

Se essa percepção predominar, a análise econômica tem muito a dizer sobre como essas unidades podem melhor contribuir para o processo de desenvolvimento. Todos os programas de gestão de áreas protegidas refletem um conflito de interesses entre usos alternativos de recursos escassos – escassez relativa, portanto econômica, e não necessariamente escassez física –, e, por conseguinte, envolvem um componente econômico.

5. Usar para não degradar: possibilidades e limitações

O debate sobre a gestão das áreas protegidas no Brasil é usualmente colocado em termos de se tentar alcançar o equilíbrio deixando as áreas protegidas em seu estado natural ou desenvolvê-las e explorá-las. Será que o modelo tradicional de gestão, que tenta isolar, por exemplo, os parques nacionais da influência humana e do contexto social e econômico que os rodeiam, tem obtido sucesso? Ou, pelo contrário, gerou conflitos, resistências locais, e é social, econômica e ecologicamente improdutivo, e, por conseqüência, nocivo à proteção da biodiversidade? Será que se pode almejar alcançar a proteção de uma mancha de um determinado ecossistema promovendo o desenvolvimento socioeconômico, integrando-se a população local no gerenciamento da área e viabilizando-se mais áreas para visitação pública, tornando as áreas protegidas mais conhecidas da sociedade em geral?

Estudos indicam um impacto de 35 bilhões de dólares anuais da indústria *outdoor* na economia dos EUA, o que representa 0,5% do PIB americano. Associado a isso, pode ser computada a manutenção de mais de 700 mil empregos diretos em atividades relacionadas com a recreação em ambientes naturais nesse país (MMA). Segundo dados de 1998 da IUCN, os gastos de turistas em atividades relacionadas com áreas protegidas no Canadá sustentaram 159.000 postos de trabalho, contribuindo com 6,5 bilhões de dólares canadenses no Produto Interno Bruto. Já a Austrália recebe mais de 2 bilhões

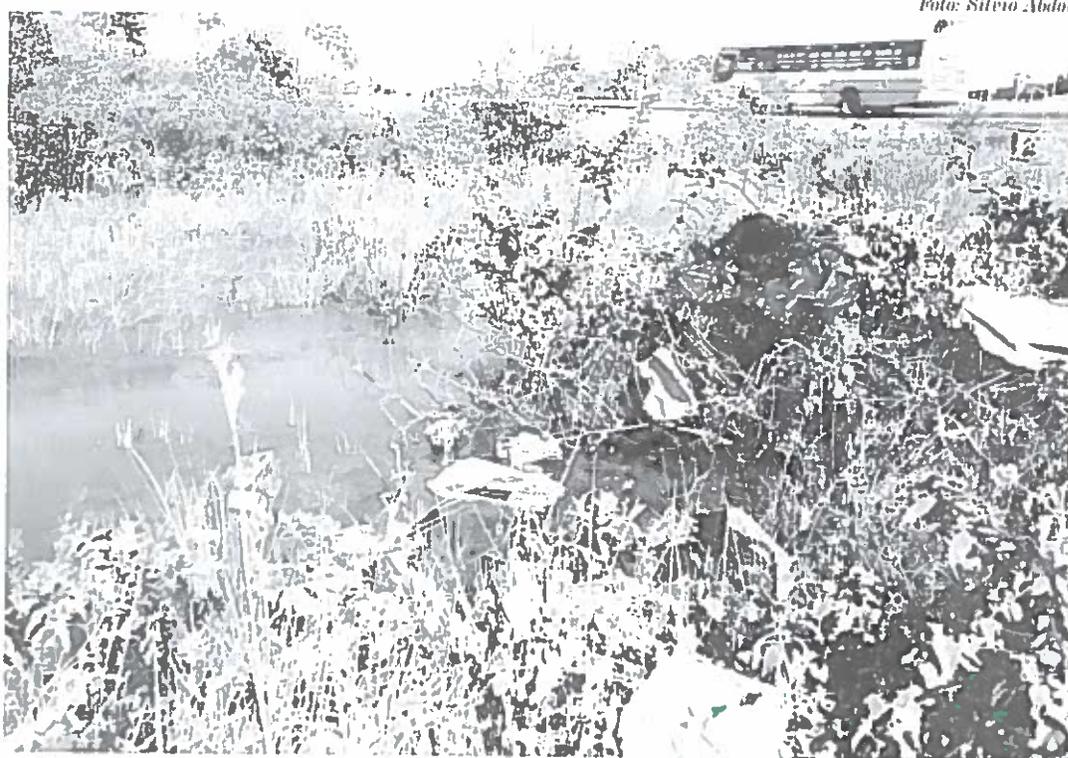
de dólares australianos em gastos realizados em oito parques nacionais, com investimentos governamentais de cerca de 60 milhões de dólares. E na Costa Rica aproximadamente 12 milhões de dólares são gastos anualmente na manutenção dos parques nacionais, mas os gastos de cerca de 500.000 visitantes em 1991 foram maiores do que 330 milhões de dólares, sendo o turismo gerado a partir dos parques a segunda maior indústria no país.

Fica claro, então, que as áreas protegidas são muitas vezes entidades que podem gerar rendimentos significativos e assim contribuir de forma importante para as economias locais. Logo, o investimento em áreas protegidas pode prover um benefício expressivo para as economias locais e mesmo nacionais. A questão é identificar os bens e serviços, ou produtos, que as áreas protegidas oferecem e que são

adequados para a obtenção de renda para as mesmas. Com uma administração apropriada, o produto em “oferta” pode ser “vendido” continuamente sem que se diminua o valor respectivo, sendo que a renda pode ser utilizada para a manutenção da área protegida. Alternativas inovadoras em relação às fontes tradicionais de manutenção das áreas protegidas são necessárias, principalmente para assegurar sua viabilidade e existência a longo prazo.

Por outro lado, e contraditoriamente, enquanto a quantidade de áreas protegidas implantadas teve um rápido crescimento no mundo todo, especialmente em países em desenvolvimento, as unidades criadas não têm alcançado o sucesso previsto inicialmente na manutenção da biodiversidade. As razões do insucesso incluem aspectos econômicos, a saber:

Foto: Sílvio Abdou



- débil apoio nacional – os benefícios numerosos advindos das áreas protegidas são raramente apreciados pela sociedade, e principalmente pelos governos em geral, porque tais áreas são vistas mais como lugares de recreação exótica, ou de vida silvestre remota, do que como uma contribuição efetiva para o bem-estar nacional; a falta de apoio redundando em recursos de gestão insuficientes – humanos e financeiros (LUSIGI, 1992);
 - conflitos com a população local – a criação de uma área protegida geralmente requer a implantação de medidas restritivas em relação ao uso dos recursos existentes pela população local, em favor dos interesses da nação e das futuras gerações [WELLS et al. (1992) e GURUNG (1992)];
 - conflitos com outras agências governamentais – as agências responsáveis pelas áreas protegidas tendem a ser relativamente frágeis na estrutura governamental, sendo assim vulneráveis em relação a conflitos de políticas adotadas e a cortes orçamentários; as ameaças vêm, por exemplo, da área de transporte (tentativas de se construir estradas em áreas protegidas), de turismo (ao se atrair mais turistas do que a área suporta, sem que sejam degradados os recursos existentes), de saneamento (ao se tentar construir barragens), de desenvolvimento (ao se instalarem setores industriais e comerciais próximos às áreas), etc. (McNEELY, 1995);
 - gestão limitada – ainda se considera que os maiores desafios de gestão em áreas protegidas são primariamente de cunho ecológico, e não social, econômico e político; assim, os administradores consideram seus problemas administrativos sob uma visão estreita, meramente preservacionista, tentando isolar a área do ambiente em que ela se insere e não tendo uma visão mais ampla, envolvendo as áreas adjacentes e a sociedade local, entre outros setores (ZUBE, 1995; FREEMUTH, 1991).
- Um modelo alternativo tem como característica fundamental a participação de todos os setores afetados ou interessados na criação e na gestão de uma área protegida, especialmente as comunidades locais. As comunidades locais participam, desde o início, da criação da unidade e têm poder de fato para intervir na sua gestão. Também no que diz respeito à gestão das áreas protegidas é fundamental existirem mecanismos com o propósito de assegurar a participação das comunidades locais (BORRINI-FEYERABEND, 1996). Aqui cabe lembrar a afirmação de McNeely, na Conferência Introdutória ao IV Congresso Internacional de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, ocorrido em fevereiro de 1992: “A relação custo/benefício de conservar uma área protegida deve no

final ser positiva para a população local se se aspira à prosperidade dessa região e para isso as populações devem ser envolvidas no planejamento e manejo das áreas protegidas e participar de seus benefícios” (in DIEGUES, 2001).

Não obstante, modelos alternativos não são panacéias. Eles exigem criatividade e eficácia do gestor ambiental. Criatividade no sentido de estabelecimento de planos de manejo que permitam a exploração socioeconômica da área com um mínimo sacrifício da diversidade biológica que se busca proteger. O gestor ambiental precisa ser sensibilizado, motivado e estimulado na busca de atividades no interior das áreas protegidas que permitam a auto-sustentabilidade econômica da unidade, sem que isso implique destruição da fauna e da flora locais. Com certeza é muito difícil isolar a diversidade biológica da influência humana adversa, pois mesmo nas Unidades de Proteção Integral se conviverá diuturnamente com um poderoso predador; o ser humano. Assim, a eficácia do gestor ambiental, no caso das áreas protegidas, dependerá de sua capacidade de criar, implementar e gerir projetos, programas e políticas ambientais, e não apenas do seu poder de polícia, de coerção, de proibição.

A socioeconomia de uma região deve ir bem para que uma área protegida nela contida possa ir bem. Só há uma alternativa: para as áreas protegidas terem sucesso na proteção ambiental, o desenvolvimento

econômico deve ser bem sucedido na proteção das aspirações sociais de níveis de renda e de bem-estar mais elevados. Ou ambos vão bem ou ambos vão mal. Eis aí a oportunidade de Economia e Ecologia se encontrarem na busca do sempre polêmico desenvolvimento sustentável. Sem dúvida, uma oportunidade única para transformar um conceito vazio, teórica e operacionalmente, em um objetivo concreto da intervenção pública e privada em assuntos ambientais.

6. Comentários conclusivos

Iniciamos este ensaio propondo que uma revisita à segunda metade do século XIX poderia recuperar certas motivações comuns ao

pensamento econômico e ao conservacionista. A mais evidente e relevante dessas motivações era (e tem sido) o repúdio ao desperdício no uso de escassos recursos naturais.

Conservacionistas e economistas de então, e de agora, também concordavam (e concordam) que escassez exige uso eficiente. No entanto, para os primeiros, eficiência física; para os economistas, eficiência econômica. Conservacionistas e economistas precisam discutir possibilidades de aproximar a eficiência física da econômica.

Pode-se argumentar que a meta da conservação da biodiversidade deve ser apoiar o desenvolvimento sustentável por meio da proteção e do uso de recursos biológicos sem reduzir a variedade mundial de genes e espécies, nem destruir

“As áreas protegidas são muitas vezes entidades que podem gerar rendimentos significativos e assim contribuir de forma importante para as economias locais”

habitats e ecossistemas importantes. Desse modo, a estratégia para conservação deve ser também abrangente, podendo ser resumida em três elementos básicos: salvar a biodiversidade, estudá-la e usá-la de modo sustentável e eqüitativo. Entretanto, necessário se faz uma mudança do enfoque defensivo, preocupado apenas em defender a natureza das repercussões do desenvolvimento, para um enfoque mais ativo, com o objetivo de satisfazer a demanda humana por recursos biológicos e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade da riqueza biótica no longo prazo.

Alternativas inovadoras em relação às fontes tradicionais de manutenção das áreas protegidas passaram a ser buscadas para assegurar sua viabilidade e existência no longo prazo. Essa percepção levou a uma mudança no significado de conservação. A noção de proteção da natureza deixou de ser apenas proteção contra (por exemplo, contra o desenvolvimento desenfreado e a pressão humana), buscando também a proteção a favor (por exemplo, a favor da conservação da biodiversidade, do turismo, do aumento do desenvolvimento humano local em bases sustentáveis). Atualmente reconhece-se que a aprovação e o apoio da comunidade local são especialmente importantes para a segurança das áreas protegidas. Assim, a comunidade local, ao invés de ser excluída do processo de conservação, deve, na verdade, nele ser introduzida (NEPAL e WEBER, 1995; FIALLO e JACOBSON, 1995).

Essa abordagem sugere que o objetivo dos administradores de sistemas de áreas protegidas deve ser o de incrementar o valor das mesmas, maximizando os seus benefícios e a quantidade de pessoas que podem ser beneficiadas – sem causar danos ecológicos e no mínimo custo possível (MUNRO, 1995). Tal mudança reflete-se, por exemplo, na Declaração da IUCN – *Imperatives for Protected Areas* –, na qual se convoca toda a comunidade envolvida com áreas protegidas no mundo a demonstrar que elas contribuem para as economias locais e para o bem-estar humano e que é necessário o estabelecimento de parcerias e de cooperação com todos os interessados e interventores que têm relações com elas.

Isso exige informação sobre os benefícios do desenvolvimento a longo prazo de áreas protegidas, e também a consideração de metodologias apropriadas que sirvam para avaliar todos os benefícios que as áreas protegidas proporcionam à sociedade (IUCN, 1998). Pelo fato dos benefícios não serem bem definidos, e geralmente subestimados, eles não têm servido para se contrapor aos custos imediatos associados com a implantação e manutenção das unidades de conservação. Assim, o comportamento da administração pública geralmente tem sido o de levar em conta o custo de oportunidade ao não desenvolverem as terras para outros fins, e o custo do manejo, da manutenção e da infra-estrutura. A conclusão a que geralmente se chega é que os custos são elevados em face dos benefícios incertos que se podem obter (IUCN, 1998).

Fatores como ocupação desordenada do solo, usos conflitantes do solo, desemprego, políticas de manejo de recursos naturais distorcidas e informação inadequada contribuem para a ocorrência de uma série de ameaças. Ameaças não só internas, relativas à gestão, mas principalmente externas, que colocam um grau de incerteza significativo em relação à sua sobrevivência e ao cumprimento das finalidades para as quais as unidades foram criadas. Raramente se percebe que os comportamentos que afetam a manutenção da diversidade biológica podem ser alterados providenciando-se novas abordagens para a conservação, que alterem a percepção das pessoas em relação a qual conduta é a de seu interesse próprio. Como os interesses são, constantemente, definidos em termos econômicos, a conservação também necessita ser promovida por meio de incentivos econômicos (McNEELY et al., 1995).

Para saber qual é a estratégia ótima de conservação da diversidade biológica é preciso decidir o que vai ser preservado; examinar as características econômicas e sociais da região detentora dos recursos e determinar o mecanismo de financiamento, ou seja, determinar o montante de recursos disponíveis para a preservação. Em outras palavras, aplicar uma das ferramentas básicas da análise econômica: a avaliação de custos e benefícios, com a aplicação da análise custo/benefício. Esse tipo de

avaliação é essencial para a manutenção das áreas protegidas e para definir o espaço que essas áreas ocupam em uma sociedade moderna.

Para que a sociedade demonstre aos administradores seus verdadeiros desejos em relação à manutenção do meio ambiente natural, é essencial que a população tenha uma idéia clara dos benefícios que obtém da natureza em seu estado mais preservado – o valor das áreas protegidas. Não se pode esquecer, no entanto, que os benefícios econômicos advindos das áreas protegidas, embora sejam difíceis de medir e variem de sítio para sítio, são limitados na escala local, aumentam no nível regional e nacional, e são potencialmente substanciais na

“É sempre necessário contrastar o que é benéfico para alguns segmentos da sociedade do que é amplamente benéfico para a sociedade como um todo”

escala global. Por outro lado, os custos econômicos das áreas protegidas seguem uma tendência oposta, sendo significantes do ponto de vista local, e pequenos, pensando-se globalmente (WELLS, 1992).

Desde que essa postura vem sendo disseminada, o pensamento conservacionista tem rejeitado largamente as políticas puramente preservacionistas e tem abraçado o conceito de desenvolvimento sustentado, o qual encoraja a utilização dos recursos naturais para gerar renda local e a inclusão da sociedade local no planejamento e na administração das áreas protegidas, fazendo a conservação mais aceitável para ela (MUNASINGHE e MCNEELY, 1994). Com essa perspectiva, a conservação da Natureza é vista

como uma forma de desenvolvimento econômico, baseado no uso racional dos recursos (McNEELY et al., 1995).

Não há a menor dúvida de que a ciência econômica tem as suas limitações. Não é fácil, por exemplo, atribuir valores econômicos na preservação de espécies, devido aos fatores de irreversibilidade que acompanham espécies em extinção, das dificuldades em se medir as preferências das futuras gerações, da oposição entre custos presentes e benefícios futuros e da distinção entre valor de mercado (*commodity*) e valor moral. E é sempre necessário contrastar o que é benéfico para alguns segmentos da sociedade do que é amplamente benéfico para a sociedade como um todo, o que, em última instância, é um julgamento político. Mas não temos dúvida: o casamento da economia com o meio ambiente trará benefícios para todos nós.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARZIEITI, Valerie (ed.). *Parques y Progreso*. IUCN / BID, 1993, 258 p.
- BENATTI, José Heder. "Presença Humana em Unidade de Conservação: um impasse científico, jurídico ou político?" In A. VERÍSSIMO, A. MOREIRA, D. SAWYER, I. dos SANTOS e L. P. PINTO (Org.). *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*. São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental, 2001, pp. 299-305.
- BORRINI-FEYERABEND, G. *Collaborative Management of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context*. IUCN Social Policy Group, 1996, 40 p.
- CHRISTENSEN, Paul P. "Early links between sciences of nature and economics: historical perspectives for ecological and social economics." Capítulo 1 em CLEVELAND, C.J., STERN, D.I. e COSTANZA, R. (Eds). *The Economics of Nature and the Nature of Economics*. Reino Unido e Estados Unidos: Edward Elgar, 2001, pp. 15-33.
- DIEGUES, Antonio Carlos. "O Mito do Paraíso Desabitado nas Florestas Tropicais Brasileiras." IN: CASTRO, Edna; PINTON, Florence. (Org.) *Ruças do Trópico Úmido: Conceitos e Questões Sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Belém: Cejup: UFPA/ NAEA., 1997, 446p.
- DIEGUES, A. C. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. Ed. Hueitec, 3ª edição, 2000 169 p.
- DIXON, J. A. e SHERMAN, P. B. *Economics of Protected Areas: A New Look at Benefits and Costs*. Island Press, Washington, D. C., 1990.
- FIALLO, E. A., JACOBSON, S. K. "Local Communities and Protected Areas: Attitudes of Rural Residents Towards Conservation and Machalilla National Park, Ecuador". *Environmental Conservation*, Vol. 22, nº 3, 1995.
- FREEMUTH, J. C. *National Parks and the Political of External Threats*. University Press of Kansas, 1991, 186 p.
- FURZE, B., LACY, T. e BIRCKHEAD, J. *Culture, Conservation and Biodiversity: The Social Dimension of Linking Local Development and Conservation through Protected Areas*. John Wiley & Sons, Chichester, 1996.
- GUHA, Ramachandra. "The Authoritarian Biologist and the Arrogance of Anti-Humanism: Wildlife Conservation in the Third World." *The Ecologist*, Vol. 27, Jan./ Feb., 1997, pp. 14-20.

- GURUNG, C. "People and their Participation: New Approaches to Resolving Conflicts and Promoting Cooperation". In McNeely, J. A. *Expanding Partnerships in Conservation*. Island Press, Washington D.C., 1995.
- KULIA, E. *History of Environmental Economic Thought*. (Londres e Nova York: Routledge, 1998).
- IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. *Collaborative Management for Conservation. Resolution of World Conservation Congress*, Canada, 1996, 3 p.
- IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. *Economic Values of Protected Areas - Guidelines for Protected Area Managers*. IUCN, 1998, 52 p.
- LUSIGI, W. "How to Build Local Support for Protected Areas". In McNeely, J. A. *Expanding Partnerships in Conservation*, Island Press, Washington D.C., 1995.
- MCNEELY, J. A. *Expanding Partnerships in Conservation*. Island Press, Washington D.C., 1995.
- McNEELY, J. A., MILLER, K.R., REID, W.V., MITTERMEIER, R. A., WERNER, T.B. "Conserving the world's biological diversity". In Michael Wells, Katrina Brandon e Lee Hannah, *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*, World Bank / WWF / USAID, 1995, 98 p.
- MILLER, K. R. "The Bali Action Plan: a framework for the future of protected areas". In J. A. McNeely e K. R. Miller (eds), *National Parks, Conservation and Development*. Washington, D. C.: Smithsonian Institution Press, 1984.
- MUNASINGHE, M., MCNEELY, J. A. *Protected Area Economics and Policy: Linking Conservation and Sustainable Development*. World Bank, Washington, D. C., 1994.
- MUNRO, D. A. "New Partners in Conservation: How to Expand Public Support for Protected Areas". In Jeffrey McNeely (ed.) *Expanding Partnerships in Conservation*, Island Press, IUCN, Washington, D.C, 1995, 302 p.
- NABHAN, Gary Paul. "Cultural Parallax in Viewing North American Habitats", Capítulo 6 de SOULÉ, Michael E. e LEASE, Gary. *Reinventing Nature? Responses to Postmodern Deconstruction*. Washington e Covelo, CA: Island Press, 1995.
- NEPAL, S. K., WEBER, K. E. "Prospects of Coexistence: Wildlife and Local People". In *Ambio*, Vol. 24, n° 4, 1995.
- RAMIRO, Rodrigo C. *A Inserção Do Meio Ambiente Na Análise Econômica*. Monografia de Bacharelado, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2003.
- SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.
- SOULÉ, Michael E. e LEASE, Gary. *Reinventing Nature? Responses to Postmodern Deconstruction*. Washington e Covelo, CA: Island Press, 1995.
- TUXILL, John e NABHAN, Gary Paul. *People, Plants and Protected Areas. A guide to in situ management*. Virginia, Estados Unidos: Earthscan, 2001.
- WELLS, M., BRANDON, K. e HANNAH, L. *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*. World Bank / WWF / USAID, Washington, DC, 1992.

WORSTER, Donald. "Nature and the Disorder of History." Capítulo 5 de SOULÉ, Michael E. e LEASE, Gary. *Reinventing Nature? Responses to Postmodern Deconstruction*. Washington e Covelo, CA: Island Press, 1995, pp. 65-86.

ZUBE, E. H. "No Park is a Island". In Jeffrey McNeely (ed.) *Expanding Partnerships in Conservation*, Island Press, IUCN, Washington, D.C, 1995, 302 p.



A Política Distrital do Idoso: entre o já feito e o que vai ser feito

Paulo E. C. Parucker
Consultor legislativo da CLDF

O estudo a seguir resultou do atendimento a uma consulta realizada por Liderança Partidária à Assessoria Legislativa, a propósito da Política Distrital do Idoso. Para além do interesse específico que possa despertar o Projeto de Lei n.º 916/2003, que o motivou diretamente, o texto pretende ser uma contribuição ao debate sobre as políticas públicas do Distrito Federal voltadas ao idoso, bem como à discussão sobre o papel mesmo da Câmara Legislativa nesse contexto.

Introdução

Em atendimento à Solicitação de Serviço, cuja especificação demanda “análise do PL n.º 916, de 2003, considerando a legislação federal e distrital em vigor”, apresenta-se à liderança parlamentar solicitante o conjunto de subsídios a seguir:

Trata-se de proposição de iniciativa do Poder Executivo, submetida a esta Casa por meio da Mensagem n.º 239, de 30 de outubro de 2003, a qual foi recebida pela Assessoria de Plenário desta Casa em 6 de novembro de 2003. A referida proposição, segundo a Mensagem do Governador, procede da Secretaria de Estado de Ação Social, tendo sido elaborada por uma comissão representativa do segmento, sob a coordenação do Conselho dos Direitos do Idoso, atendendo moção aprovada no III Fórum Permanente da Política Nacional do Idoso/DF.

A seguir, o resultado da análise solicitada encontra-se assim estruturado: após breve discussão demográfica, busca-se avaliar a matéria no que tange aos seus aspectos propriamente legislativos, cobrindo principalmente a questão da competência para legislar; a própria legislação vigente e o conteúdo do Projeto de Lei n.º 916, de 2003, concluindo-se com algumas sugestões de encaminhamento.

Esboço do quadro demográfico

A presente matéria, relacionada ao idoso (formas de assistência, direitos, obrigações da família, da sociedade e do Estado, etc.), reveste-se de especial interesse e inegável mérito, em face da crescente conscientização da sociedade em relação à necessidade de **proteção e promoção da dignidade da pessoa humana**. Sua importância advém, igualmente, da preocupação da sociedade em relação à preservação de seu próprio futuro, pois o jovem ou o adulto de hoje será o idoso de amanhã.

Atualmente, a redução comparativa nas taxas de mortalidade e o alongamento da expectativa de vida (aumento da longevidade) têm demarcado um processo de **aumento significativo de idosos na população**:

“O crescimento da população de idosos, em números absolutos e relativos, é um fenômeno mundial e está ocorrendo a um nível sem precedentes. Em 1950, eram cerca de 204 milhões de idosos no mundo e, já em 1998, quase cinco décadas depois, este contingente alcançava 579 milhões de pessoas, um crescimento de quase 8 milhões de pessoas idosas por ano (...).” (in IBGE, Perfil do Idoso - 2000, pg. 11)¹

Especificamente em nosso país, assim se apresenta a situação:

“Segundo o Censo 2000, a população de 60 anos ou mais de idade, no Brasil, era de 14.536.029

pessoas, contra 10.722.705 em 1991. O peso relativo da população idosa no início da década representava 7,3%, enquanto, em 2000, essa proporção atingia 8,6%. Neste período, por conseguinte, o número de idosos aumentou em quase 4 milhões de pessoas, fruto do crescimento vegetativo e do aumento gradual da esperança média de vida. Trata-se, certamente, de um conjunto bastante elevado de pessoas, com tendência de crescimento nos próximos anos.” (idem, pg. 13).

É, portanto, um significativo contingente que, **em 2000**, contava mais de **14,5 milhões de brasileiros** com idade igual ou superior a 60 anos. Desse total, ainda conforme o Censo 2000/IBGE, pouco mais de **100 mil** (precisamente **109.638**) **residiam no Distrito Federal** (mais de 5% de sua população total, superior a 2 milhões de habitantes). O **universo nacional**, tanto quanto o do Distrito Federal, mostra-se bastante **diversificado** quanto aos aspectos de educação, saúde, saneamento básico, rendimentos e tantos outros, sendo que o dado preocupante, segundo o retrocitado estudo do IBGE, é que, “de uma forma geral, a **distribuição dos responsáveis idosos por classes de rendimento** ainda se encontra **extremamente concentrada nos estratos de renda mais inferiores**” (*idem*, pg. 30). Tal quadro demográfico, visto em suas linhas gerais, confirma a relevância anteriormente assinalada à matéria.

¹ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas. *Informação Demográfica e Socioeconômica, número 9: “Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil - 2000”*. Rio de Janeiro, 2002. (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/perfilidoso/perfilidosos2000.pdf>)

Discussão legislativa - I: competência

Do ponto de vista propriamente legislativo, vejamos a primeira das principais vertentes nas quais se desdobra esse assunto, qual seja, a competência para legislar sobre a matéria. O tema relacionado ao idoso pode ser situado entre os **fundamentos da República**, expressos na Constituição Federal, e do **Distrito Federal**, expressos na Lei Orgânica do Distrito Federal, na medida em que se coloca como **questão de cidadania** (CF, art. 1º, II; LODF, art. 2º, II) e de **dignidade da pessoa humana** (CF, art. 1º, III; LODF, art. 2º, III). Nesses termos, entre os objetivos centrais da República está a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), assim como, no plano do Distrito Federal,

está o objetivo de proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis com a dignidade humana, a justiça social e o bem comum (LODF, art. 3º, V).

Várias matérias perpassam o tema do idoso, sendo competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto (CF, art. 24, IX; LODF, art. 17, IX), e sobre previdência social, proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII; LODF, art. 17, X). A propósito, vale observar que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de natureza local (CF, art. 30, I), bem como prestar serviços de atendimento à saúde da população (CF, art. 30, VII). Ademais, aos Estados são reservadas as competências que não



Foto: Sílvio Abdon

de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 271. O Poder Público incentivará as entidades não governamentais, sem fins lucrativos, atuantes na política de amparo e bem-estar do idoso, devidamente registradas nos órgãos competentes, subvencionando-as com auxílio financeiro e apoio técnico, na forma da lei.

Art. 272. O Poder Público assegurará a integração do idoso na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar; na forma da lei, especialmente quanto:

I - ao acesso a todos os equipamentos, serviços e

programas culturais, educacionais, esportivos, recreativos, bem como à reserva de áreas em conjuntos habitacionais destinados a convivência e lazer;

II - à gratuidade do transporte coletivo urbano, para os maiores de sessenta e cinco anos, vedada a criação de qualquer tipo de dificuldade ou embaraço ao beneficiário;

III - à criação de núcleos de convivência para idosos;

IV - ao atendimento e orientação jurídica no que se refere a seus direitos;

V - à criação de centros destinados ao trabalho e experimentação laboral e programas de educação continuada, reciclagem e enriquecimento cultural;

VI - à preferência no atendimento em órgãos e repartições públicas.”

“Crescente conscientização da sociedade em relação à necessidade de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana”

Como se verá mais adiante, a condição de implementação do direito assegurado pelo mencionado art. 272, dita “na forma da lei”, há tempos já existe, com o **Estatuto do Idoso do Distrito Federal (Lei n.º 1.547, de 11 de julho de 1997)**. Ademais, foi ela reiterada e ampliada com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da **Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso)**. Cumpre ainda assinalar que a Lei Orgânica do DF, no art. 22 do Ato das Disposições Transitórias (LODF/ADT), criou o Conselho do Idoso do Distrito Federal, do qual também voltaremos a tratar. Por ora, importa apenas registrar que todo esse conjunto de dispositivos genéricos voltados à proteção do idoso, acima

apontado, é o substrato para o detalhamento procedido pela legislação infraconstitucional, conforme o tópico seguinte.

Discussão legislativa - II: legislação vigente

A produção legislativa em torno do idoso é vasta e dispersa. Não obstante, o cerne dessa legislação (cuja regra geral considera idoso o cidadão com idade igual ou superior a sessenta anos) pode ser didaticamente dividido em dois planos, nacional e distrital, e em três blocos temáticos: **diretrizes, direitos estatutários e órgãos colegiados**. De acordo com o quadro sinótico a seguir, assim se apresenta a matéria:

	Âmbito nacional	Âmbito do Distrito Federal
Diretrizes (Política do Idoso)	Lei n.º 8.842, de 4 de janeiro de 1984 (Política Nacional do Idoso); (regulamentada pelo Decreto n.º 1.948, de 3 de julho de 1996)	(proposta governamental: PL n.º 916/2003 - Política Distrital do Idoso)
Direitos (Estatuto do Idoso)	Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso); (regulamentação: Decretos n.º 5.130, de 7 de julho de 2004 e n.º 5.155, de 23 de julho de 2004; e Resolução ANTT n.º 654, de 27 de julho de 2004)	Lei n.º 1.547, de 11 de julho de 1997 (Estatuto do Idoso do Distrito Federal)
Colegiados	Decretos n.º 5.109, de 17 de junho de 2004, e n.º 5.145, de 19 de julho de 2004 (Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI)	LODF/ADT, art. 22; Lei n.º 218, de 26 de dezembro de 1991 (Conselho do Idoso do DF)

Após a análise dos referidos diplomas, observa-se que a legislação federal e a distrital se complementam

de forma harmônica e cobrem vasto rol de aspectos, revelando um campo normativo cujo espaço para inovações

do porte do Projeto de Lei n.º 916/2003 é cada vez menor. Desde 1997, o idoso do Distrito Federal dispõe de um Estatuto no qual constam avançados princípios e diretrizes de política, uma consistente relação de direitos inalienáveis, a forma de organização e gestão dessa política e até mesmo as ações governamentais pertinentes às áreas de promoção e assistência social; saúde; educação; trabalho; habitação e urbanismo; cultura, esporte e lazer; e previdência social. Com o advento da Lei Federal n.º 10.741, de 2003, que “dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências”, a matéria assumiu uma importância ainda mais destacada, repercutindo nacionalmente e submetendo-se a um detalhamento de ações, direitos e deveres institucionais que não deixa dúvidas acerca da sua aplicabilidade. A regulamentação (mediante os Decretos n.º 5.130 e n.º 5.155, ambos de 2004, e a Resolução ANTT n.º 654, de 27 de julho de 2004) consolidou o entendimento acerca de pontos mais complexos, como a gratuidade no transporte rodoviário interestadual.

A propósito, vale mencionar; no plano distrital, a existência do Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso, criado pela Lei Complementar n.º 21, de 23 de julho de 1997, do Distrito Federal. Por seu intermédio, resta, em tese, assegurado o amparo orçamentário para a devida atuação do Poder Público. A ação executiva, é certo, sempre pode ser aperfeiçoada, sem que se necessite, agora, da criação ou transformação de instrumentos econômico-financeiros dessa ordem.

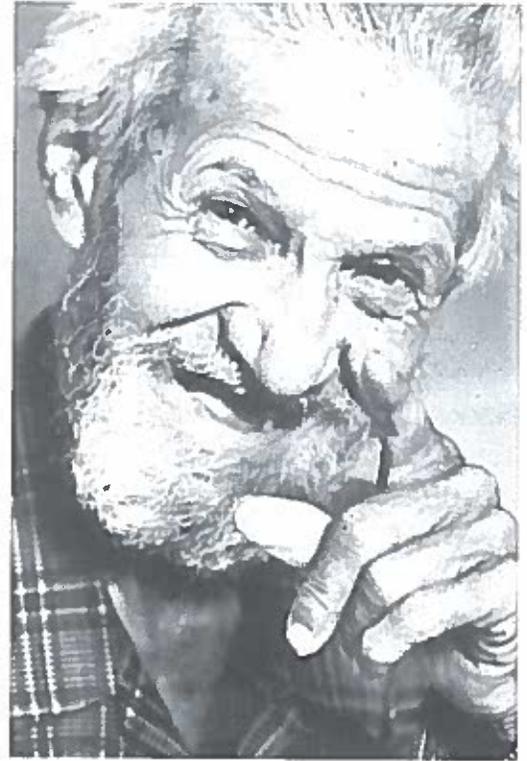
Quanto ao colegiado incumbido de acompanhar a implementação da política do idoso, tanto no plano local como no nacional, já houve definição jurídica para essa atuação, conforme assinalado anteriormente no quadro sinótico. A coordenação, a cargo do órgão central do sistema (CNDI), não elide ou restringe as atribuições dos órgãos locais, os quais, como o Conselho do Idoso do DF, seguem incumbidos de formular políticas para a terceira idade e promover sua implementação.

Além da legislação anteriormente referida, importa citar o conjunto de leis distritais que tratam de temáticas específicas dentro do tema mais amplo do idoso. São elas:

- Lei n.º 3.411, de 2 de agosto de 2004, que “dispõe sobre a criação do Programa Terceira Juventude, destinado a assegurar a participação do idoso em atividades educativas e laborais, e dá outras providências”;
- Lei n.º 2.811, de 30 de outubro de 2001, que “cria o programa Bombeiro Amigo” (o qual, dentre outros objetivos, visa a oferecer atendimento a idosos na forma de atividades físico-ocupacionais);
- Lei n.º 2.009, de 23 de julho de 1998, que “cria o Cartão Facilitador da Saúde para o atendimento aos idosos na rede do Sistema Único de Saúde (SUS) do Distrito Federal”;
- Lei n.º 1.479, de 17 de junho de 1997, que “institui o Dia do Idoso no Distrito Federal”;

- Lei n.º 1.362, de 30 de dezembro de 1996, que “concede à Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) isenção de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e de Taxa de Limpeza Pública (TLP) e remissão de débitos relativos a esses tributos, e dá outras providências”; (o diploma beneficia com isenção de IPTU e TLP determinados imóveis cujo titular, maior de sessenta e cinco anos, enquadre-se em critérios econômicos e sociais que o situem como mais necessitado);
- Lei n.º 1.158, de 19 de julho de 1996, que “determina a seleção e a demarcação de áreas destinadas à implantação de centros de convivência para idosos “;
- Lei n.º 850, de 9 de março de 1995, que “dispõe sobre a criação de seções especiais de atendimento ao Idoso nas Delegacias do Distrito Federal, e dá outras providências”; e
- Lei n.º 233, de 15 de janeiro de 1992, que “dispõe sobre a implantação de Ambulatórios e Clínicas Geriátricas na Rede Hospitalar do Distrito Federal”.

Como se vê, a legislação vigente tem um núcleo de maior impacto, estruturante da política protetiva e promocional desse segmento da sociedade, e uma série de diplomas nos quais o idoso se vê contemplado em aspectos pontuais.



Discussão legislativa - III: o PL n.º 916/2003

Vejamos o conteúdo da Proposição que motivou a Consulta. O Projeto de Lei ora em comento, que “dispõe sobre a Política Distrital do Idoso e dá outras providências”, compõe-se de dezoito artigos, nos quais são estabelecidos a finalidade, os princípios e diretrizes dessa política, bem como sua organização e gestão, além de serem definidas as ações governamentais setoriais pertinentes. O mencionado Projeto trata, também, do Conselho do Idoso do DF e do Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso. Nas disposições gerais, refere-se a recursos financeiros, a denúncias de negligência ou desrespeito ao idoso, à regulamentação da matéria pelo Executivo e à vigência da Lei.

Cotejado com a legislação em vigor, observa-se que, exceto por alguns aspectos precisos — as questões

pertinentes ao meio ambiente e à segurança pública, e detalhamentos na área de saúde (reserva de 30% de vagas e salas de acolhimento exclusivas) e habitação (comodato) —, o PL n.º 916/2003 não inova. Praticamente toda a matéria ali tratada já encontra cobertura legislativa tanto no plano distrital, com a Lei n.º 1.547, de 1997, como no plano nacional, com a Política Nacional do Idoso (Lei n.º 8.842, de 1984), e com o Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741, de 2003), os quais, em geral, superam o conteúdo da proposta sob análise.

Ademais, é preciso considerar a existência do Projeto de Lei n.º 2.434, de 1996, de autoria do então deputado Carlos Xavier, que “dispõe sobre a política do Distrito Federal de amparo ao idoso, cria o Conselho do Idoso e dá outras providências”. Tal proposição, arquivada em janeiro de 1999, retornou à sua tramitação nesta Casa a partir do Requerimento n.º 19/99 e, conforme nos dá conta o Sistema de Informações Legislativas (LEGIS/CLDF), encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) desde então. Como reza o Regimento Interno desta Câmara, tratando-se de proposições da mesma espécie e versando sobre matéria análoga ou correlata (art. 154), deverão ambas assumir a **tramitação conjunta**, cabendo a precedência (art. 155, II) ao PL n.º 2.434/1996, mais antigo do que o PL n.º 916/2003.

Conclusão

Mais do que uma nova lei para estabelecer diretrizes (já existentes) de política distrital para o idoso e reiterar-lhe direitos (de resto inquestionáveis), parece ser mais adequado, do ponto de

vista legislativo, investir esforços na **fiscalização quanto ao cumprimento do disposto na legislação vigente**. Esta Casa igualmente dispõe de competência para tanto, particularmente mediante os trabalhos da sua **Comissão de Assuntos Sociais (CAS)**, à qual cabe a apreciação de matérias referentes à **proteção à infância, à juventude e ao idoso** (Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, art. 65, “d”) e os da **Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar (CDHCEDP)**, incumbida de apreciar matérias referentes aos direitos individuais e coletivos, aos direitos da pessoa humana e aos **direitos do idoso** (RICLDF, art. 67, V, “a”, “b” e “c”).

Destarte, abre-se um leque de **possibilidades de trabalho** profícuo e imediato pelas referidas Comissões de mérito, quais sejam: a) realização de **audiências públicas** (RICLDF, art. 56, II); b) realização de **conferências, exposições, palestras, seminários** ou assemelhados (RICLDF, art. 56, XI); ou c) se julgados cabíveis, a **fiscalização e o controle** sobre atos de gestão administrativa do Executivo (RICLDF, art. 225, II). Cabe avaliar, também, a perspectiva de transformação de sessão plenária da Casa em **Comissão Geral**, para debate dessa relevante matéria (RICLDF, art. 125, I). Em qualquer dessas alternativas, seria de grande utilidade contar com a presença da representação institucional da Secretaria de Estado de Ação Social e do Conselho dos Direitos do Idoso, para que se possa **identificar as necessidades, as eventuais lacunas e os progressos da ação estatal voltada ao idoso no Distrito Federal**.



Processo Legislativo: Rito e Rigor

Orivaldo Simão de Melo

Consultor legislativo da CLDF

De início, é conveniente lembrar que o processo legislativo é uma espécie do gênero *direito processual*. É, pois, um dos ramos do direito público, cuja especificidade reside na sua finalidade, qual seja, a produção de normas jurídicas pelas casas legislativas.

Pelo processo legislativo, o direito regula a sua própria criação, de vez que as normas disciplinadoras dos outros processos, como o civil e o penal, por exemplo, são produzidas a partir do regular processo legislativo, na conformidade das disposições constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

Seu caráter é, portanto, instrumental, como é instrumental o caráter dos outros processos. Em síntese, enquanto o processo civil, por exemplo, instrumentaliza a composição de lides na esfera do direito privado, o processo legislativo instrumentaliza a produção das normas com base nas quais o Poder Judiciário comporá tais lides.

Isso dá noção exata da importância do processo legislativo, que é o processo que verdadeiramente regula os outros processos. Para muitos juristas, aliás, essa característica é mesmo tida por indicadora de que o processo legislativo é uma espécie de *superdireito processual*, porquanto dele decorrem os outros direitos processuais.

Por ser processo, é dizer, conjunto de procedimentos, é essencialmente ritualístico, pleno de formalidades preordenadas, como de resto são todos os processos, como é, por exemplo, o processo penal. Em geral, porém, os ritos e as formalidades do ramo processual que rege a persecução penal são tidos como essenciais pelo que têm de garantidores dos direitos dos acusados.

Assim também deve ser visto o processo legislativo: conjunto de atos preordenados mediante os quais se produzem as leis. Logo, as formalidades

integrantes desse processo, que dizem respeito à maneira de realização dos procedimentos, devem ser, do mesmo modo, tidas por essenciais, o que verdadeiramente são porque garantidoras de dois aspectos essenciais: a **legitimidade** e a **qualidade** do ordenamento jurídico.

O processo legislativo deriva, em parte, da Constituição. Todavia, é no Regimento Interno que está o seu detalhamento. Bem por isso o Supremo Tribunal Federal afirmou que *o regimento é o código de processo legislativo*, o que bem expressa a importância das regras que esse diploma legal contém.

Quanto às regras do processo legislativo de índole constitucional, a aceitação e a obediência, ainda que nem sempre espontâneas, são mais comuns. O rigor, nesse plano, tende a ser mais facilmente aceito. Quando não o é, o Judiciário atua para restituir-lhe a integridade.

Quanto às regras regimentais, porém, nem sempre o rigor é bem compreendido. Isso tanto se dá por parte do legislador quanto por parte da sociedade, em geral porque esta reclama daquele celeridade para aprimorar o ordenamento e atender às legítimas demandas do povo.

Muitas vezes, o rigor do processo legislativo é tido como excessivo. Em certos casos, é mesmo forçoso reconhecer que de fato o é. Esse rigor, no entanto, não é, nem poderia mesmo ser, gratuito. Ele é uma maneira de qualificar o processo legislativo. Nesse sentido, é preciso ter em mente, sempre, que

da qualificação do processo legislativo depende a qualidade do ordenamento jurídico.

As formalidades do processo legislativo muitas vezes são vistas apenas como causa de morosidade no fazer legiferante. Todavia, vê-las como tal equivale a reduzir-lhes significativamente a importância no contexto da atuação do Poder Legislativo.

Tais formalidades são, isto sim, garantia da qualidade do processo de produção das leis pelo amadurecimento da reflexão sobre os temas versados e sobre o modo de inseri-los no ordenamento jurídico. E as leis não de ser vistas como o que realmente são: uma experiência com os destinos da sociedade. No

“O rigor que é útil é aquele que tende ao aprimoramento do processo”

que o rito processual garante a qualidade do processo legislativo, garante também a qualidade do

ordenamento jurídico a que todos nós estamos submetidos.

De modo que o rigor no processo legislativo é fator de amadurecimento da norma que está em produção, do mesmo modo que o rigor do processo penal, só para exemplificar, é fator de amadurecimento da persecução penal.

Esse amadurecimento se dá, tanto num caso como noutro, pela obediência a regras procedimentais que abarcam uma série de formalidades: prazos, publicações, pedidos de vista, exames e reexames, deliberações, recursos, entre outros.

Muitas vezes, os reclamos da sociedade levam ao impulso de

suprimir formalidades do processo legislativo e de reduzir prazos para a prática de atos. Tantas vezes, isso se dá em relação a situações que nem se revestem do caráter de urgência, circunstância em que certas formalidades processuais podem legalmente ser suprimidas a fim de evitar que, pela demora natural do processo, a legislação a ser editada chegue tardiamente. Deve-se lembrar, por oportuno, que mesmo em caso de urgência há certas formalidades que não são dispensáveis, eis que são essenciais à regularidade do processo, não um rigorismo desnecessário.

O rigor processual, outrossim, atende a um aspecto essencial, que diz com a própria função constitucional da casa legislativa: o exercício regular das prerrogativas dos sujeitos envolvidos no processo legislativo.

Tais sujeitos são, em maior evidência, os parlamentares, cuja

atuação legítima e qualifica o processo de elaboração legislativa. O rigor do processo é garantia de que essa atuação será assegurada a todos eles, os quais, ao mesmo tempo, deverão atuar conforme as regras procedimentais. Sem isso, corre-se o risco de impor uma atuação meramente formal, ou de possibilitar atuação à revelia dos mandamentos pertinentes, àqueles que, investidos no mandato parlamentar, têm verdadeiro interesse jurídico na regularidade do processo legislativo.

Também o Chefe do Executivo é sujeito desse processo, pois tem prerrogativas constitucionais, de que são exemplos a iniciativa, a sanção e o veto, e tem, igualmente, interesse jurídico em que o processo legislativo seja qualificado, até porque as responsabilidades postas pela legislação recaem também sobre o Governador e seus auxiliares.



Foto: Sílvio Abdon

Mas também são sujeitos do processo, e não menos importantes, os segmentos sociais que acorrem à casa de leis onde se reúnem seus legítimos representantes. A esses, os verdadeiros titulares do poder, não se há de negar o devido processo legislativo, produzido conforme as regras pertinentes, pois foi para isso que elegeram seus representantes.

Claro que, se de um lado o rigor processual é importante para a qualificação do processo legislativo, de outro é certo que não deve chegar ao ponto de contrariar os próprios fins do processo legislativo. O rigor que é útil é aquele que tende ao aprimoramento do processo.

Se isso vale para o âmbito de atuação dos processos penal e civil, exemplos aqui apresentados – e é fora de dúvida que vale –, muito mais deve valer para o âmbito de atuação do processo legislativo, que também é público e indisponível. Afinal, como já afirmamos, é mediante este, o processo legislativo, que se formam as regras daqueles, os processos civil e penal, bem assim todas as regras legais que presidem a vida na nossa sociedade.

Assim, tendo em vista os fins do processo legislativo e a sua importância para o ordenamento jurídico, há que se ver no rigor ritualístico de que ele se reveste uma garantia de qualidade do seu resultado final, que é a lei. Qualquer atenuação desse rigor há de ter por fundamento esses mesmos fins e o intuito de aprimorá-los.

Ao legislador, como se sabe, cabe a elevada missão de captar os anseios da sociedade e de responder adequadamente a eles. O cumprimento dessa missão deve-se dar mediante o devido processo legislativo.

Afinal, o fazer legiferante é, em última instância, “uma experiência com o destino humano”¹. Ou, como dizia o Ministro Victor Nunes Leal, “quem faz a lei é como se estivesse acondicionando material explosivo”², tal o que pode resultar do processo legislativo.

¹ JAHIRREISS. *Grosse und Nol der Gesetzgebung*. 1953, p. 5, citado por Gilmar Ferreira Mendes et. al., in *Manual de Redação da Presidência da República*: Brasília: Presidência da República, 1991, p.185.

² “Técnica Legislativa”, in: *Estudos de direito público*, Rio de Janeiro, 1960, p. 7.



Discurso do Deputado Gim Argello

Colaço de grau do curso de letras da Faculdade Planalto



Jonas de Melo Souza

Consultor legislativo da CLDF

Muito feliz pela distinção de ter sido escolhido patrono do Curso de Letras desta prestigiosa Faculdade, faço minhas as palavras do grande poeta gaúcho Mário Quintana para lhes dizer que:

*“Se as coisas são inatingíveis...Ora!
Não é motivo para não querê-las.
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!”*

Excelentíssimos Senhores (autoridades).

Meus estimados formandos.

Minhas Senhoras, Meus Senhores.

Honrando o verso do poeta gaúcho, estamos aqui reunidos para uma celebração de vitória. O triunfo de dezoito formandos em Letras que acreditaram de fato, apesar de tantos “*apesares*”, que este dia chegaria.

Ascenso Ferreira, o grande boêmio das letras pernambucanas, entre umas e outras no cais do Recife Velho, gostava de bradar:

“Basta um copo de mar para o homem navegar!”

Com a lembrança dos poetas, estamos na alegria desta celebração compondo a coragem e reinventando a esperança. Uma esperança que nos permite navegar nesse copo estreito de mar em que se transformaram as expectativas de trabalho no Brasil.

É nesse cenário que vocês, mesmo não sendo poetas, hão de criar, recriar, inventar e reinventar o próprio ofício, na esperança da realização profissional e para ajudar a transformar a realidade do ensino entre nós.

Meus formandos em Letras:

Durante vários anos vocês buscaram nesta prestigiosa escola,

enfrentando todos os percalços destes tempos difíceis, um único e valioso troféu: o conhecimento.

É inquestionável que, na vida, o importante não é o conhecimento em si, mas o uso que dele se faz.

Nesse sentido, o corpo docente da Planalto tudo fez para lhes proporcionar a melhor formação possível.

Parabenizo os dirigentes, os professores, os funcionários e todos que colaboraram com esta diplomação.

Após muito tempo de estrada juntos, é tempo de diáspora.

Muitos terão que se afastar do convívio carinhoso de suas famílias que, emocionadas, aqui estão.

João Guimarães Rosa, o inigualável escritor mineiro, em *“Grande Sertão: Veredas”* contou: *“Viver é negócio muito perigoso”*. Mas, em *“A hora e a vez de Augusto Matraga”*, ele arrematou dizendo:

*“Sendo a vez,
sendo a hora,
entende, atende,
toma tento,
avança, peleja e faz”.*

É isso. O diploma que receberam está dando-lhes, como a Bahia de Gil, cantando *“Naquele abraço”*, régua e compasso, ferramentas para iniciar uma nova travessia, uma nova luta contra o destino.

Conhecer um novo tempo, enfrentá-lo, desvendá-lo é a tarefa de vocês daqui pra frente.

Não vai ser fácil.

Os sedentos de saber continuarão a estudar; fazer mestrado, doutorado, sei lá.

Alguns viajarão para fugir; outros viajarão para buscar:

Foto: Arquivo CLDF



Os inquietos farão da vida uma aventura errante, os mais tranqüilos já partem por norte que vão.

Ah! Se eu tivesse tempo para lhes contar os meus desatinos, tempo para dizer por quantas passei no tempo que passou!

Mas não sou escritor, nem

poeta, apenas o detentor de um mandato legislativo outorgado por vocês, um patrono emocionado, arrebatando de alegria por estar aqui pra lhes dizer:

- Não fujam do fogo da vida, do corpo a corpo com o destino;
- Não procurem atalhos, nem no ócio, nem na acomodação, nem nas drogas da ilusão, nem na ilusão das drogas;
- E não esqueçam que, no jogo da vida, os homens baralham as cartas, mas quem as distribui é Deus!
- E não esqueçam os amigos que aqui deixaram, que tanto lhes querem bem.

Citando o alagoano Jorge de Lima, encerro a minha fala dizendo como ele:

*“Não vou só pelo mundo:
vou com os caminhos,
vou com as nuvens,
vou com as coisas imutáveis,
vou com o desejo constante
de amanhecer outra pessoa.
Não vou só pelo mundo:
tenho ouvidos para ouvir;
tenho pés para ir adiante;
Não vou só pelo mundo:
VOU COM A PAZ.*

Era o que eu tinha a lhes dizer; meus orgulhosos formandos e, para sempre, meus queridos afilhados. Muito obrigado a todos.

**Mesa Diretora 4ª Legislatura
2º Biênio - 2005/2006**

PRESIDENTE

FÁBIO BARCELLOS - PFL

VICE-PRESIDENTE

CHICO FLORESTA - PT

1º SECRETÁRIO

WILSON LIMA - PRONA

SUPLENTE

LEONARDO PRUDENTE - PFL

2º SECRETÁRIO

JOSÉ EDMAR - PRONA

SUPLENTE

GIM ARGELLO - PTB

3º SECRETÁRIO

PENIEL PACHECO - PDT

SUPLENTE

AUGUSTO CARVALHO - PPS

CORREGEDORA

ELIANA PEDROSA - PFL

OUVIDOR

PAULO TADEU - PT



**Câmara Legislativa
do Distrito Federal**