



PROJETO DE LEI PL./0137.6/2017

Institui a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Santa Catarina.

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Santa Catarina.

Art. 2º Para os fins desta Lei consideram-se:

I – povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, ocupando territórios e utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II – territórios tradicionalmente ocupados os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observando-se, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, o que dispõem, respectivamente, o art. 231 da Constituição da República e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição, combinados com as regulamentações pertinentes;

III – desenvolvimento sustentável a melhoria permanente da qualidade de vida e da realização das potencialidades humanas, mediante a utilização planejada dos recursos naturais e econômico-sociais, de modo a garantir-lhes a transmissão, aprimorados, às gerações futuras.

Art. 3º É objetivo geral da política de que trata esta Lei promover o desenvolvimento integral dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais e econômicos, respeitando-se e valorizando-se sua identidade cultural, bem como suas formas de organização, relações de trabalho e instituições.

Art. 4º São objetivos específicos da Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Santa Catarina:

I – reconhecer, respeitar e valorizar a diversidade econômico-social, cultural e ambiental dos povos e comunidades tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, em áreas rurais ou urbanas;

II – preservar e promover os direitos à identidade própria, à cultura particular, à memória histórica e ao exercício de práticas comunitárias, para o pleno exercício da cidadania, da liberdade e da individualidade;

Lido no Expediente
37ª Sessão de 09/05/17
As Comissões de:
(5) JUSTIÇA
(11) FINANÇAS
(23) DIREITOS HUMANOS
Secretário



III – proteger e valorizar os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre seus conhecimentos, práticas e usos, assegurando-se a justa e equitativa repartição dos benefícios deles derivados;

IV – melhorar a qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais, ampliando-se as possibilidades de sustentabilidade para as gerações futuras;

V – conferir celeridade ao reconhecimento da auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, propiciando-lhes o acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;

VI – garantir aos povos e comunidades tradicionais o uso de seus territórios por meio de sua posse efetiva ou propriedade, mediante regularização e titulação das terras, assegurando-se o livre acesso aos recursos naturais necessários à sua reprodução física, cultural, social e econômica;

VII – solucionar os conflitos gerados em decorrência da implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionalmente ocupados, estimulando-se alternativas como a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, previstas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

VIII – assegurar aos povos e comunidades tradicionais a permanência em seus territórios e o pleno exercício de seus direitos individuais e coletivos, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade, bem como a defesa dos direitos afetados direta ou indiretamente, seja especificamente por projetos, obras e empreendimentos, seja genericamente pela reprodução das relações de produção dominantes na sociedade;

IX – garantir que empresas responsáveis por projetos, obras e empreendimentos compensem ou indenizem os povos e comunidades tradicionais pelos prejuízos causados nos territórios tradicionalmente ocupados e reparem os danos físicos, culturais, ambientais ou socioeconômicos;

X – assegurar a implantação dos sistemas de infraestrutura e de acesso, além dos serviços e equipamentos públicos adequados às realidades e às demandas socioeconômicas e culturais dos povos e das comunidades tradicionais;

XI – promover ações de sustentabilidade socioeconômica e produtiva, incentivando-se o desenvolvimento de tecnologias adequadas, respeitando-se práticas, saberes e formas de organização social dos povos e comunidades tradicionais e assegurando-se o acesso dessas populações a recursos naturais e potencialidades de biomas e ecossistemas;

XII – assegurar o acesso aos recursos da biodiversidade e do patrimônio genético, com a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional e de práticas e inovações relevantes para a conservação da diversidade biológica e para a utilização sustentável de seus componentes;



XIII – implementar estratégias para o mapeamento e a caracterização demográfica e socioeconômica dos povos e das comunidades tradicionais, de forma a propiciar visibilidade a essas populações e a orientar o planejamento e a execução de políticas públicas que resguardem seus direitos territoriais, sociais, culturais, ancestrais e econômicos;

XIV – promover o acesso dos povos e das comunidades tradicionais às políticas públicas e a participação de seus representantes nas instâncias de deliberação, fiscalização e controle social das ações governamentais, especialmente no que se refere a projetos que envolvam direitos e interesses dessas populações;

XV – otimizar a inserção dos povos e comunidades tradicionais em ações e programas sociais, estabelecendo-se recortes e enfoques diferenciados voltados para essas populações;

XVI – garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso a serviços de saúde de qualidade e apropriados às suas características socioculturais, necessidades e demandas, incorporando se, nos casos adequados, as concepções e práticas da medicina tradicional e fitoterápica;

XVII – incentivar a elaboração de política pública de saúde específica, direcionada aos povos e comunidades tradicionais;

XVIII – prover a segurança alimentar e nutricional como direito universal dos indivíduos, garantindo-lhes acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de forma compatível com outras necessidades essenciais, baseada em práticas sustentáveis e promotoras de saúde, articulando-a e integrando-a no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e ao Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Santa Catarina;

XIX – fomentar o acesso ao sistema público previdenciário, observando-se as especificidades dos povos e comunidades tradicionais no que diz respeito às suas atividades ocupacionais e a doenças laborais porventura delas decorrentes;

XX – incentivar as formas tradicionais de educação, articulando-as com políticas pedagógicas avançadas, e intensificar processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo-se sua participação nos processos de ensino formais e informais;

XXI – estimular a permanência dos jovens dos povos e comunidades tradicionais em seus territórios, por meio de ações que promovam a sustentabilidade socioeconômica e produtiva, a celeridade dos processos de regularização fundiária e outros incentivos que visem reduzir a migração sazonal ou definitiva;

XXII – implementar e fortalecer projetos que valorizem a importância histórica e a liderança étnico- social desempenhada pelas mulheres pertencentes aos povos e comunidades tradicionais, assegurando-se a participação feminina em instâncias de interlocução com órgãos governamentais;



XXIII – promover a educação sobre a importância dos direitos humanos, sociais, culturais, ambientais e econômicos, de modo a revigorar o comprometimento com a vivência e as práticas coletivas;

XXIV – apoiar os processos de constituição de organizações pelos povos e comunidades tradicionais e incentivar ações de associativismo e cooperativismo, respeitando-se as formas tradicionais de representação;

XXV – garantir aos povos e às comunidades tradicionais, por meio de suas organizações representativas e de apoio, o acesso a verbas públicas e a condições facilitadas para a gestão desses recursos financeiros;

XXVI – assegurar proteção e assistência a representantes, grupos ou instituições que atuem na promoção e defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e que, em razão de sua atividade, sejam expostos a situações de risco.

Art. 5º As ações voltadas à efetivação da política de que trata esta Lei ocorrerão de forma intersetorial, integrada, sistemática e coordenada, obedecendo-se às seguintes diretrizes:

I – efetivação dos direitos fundamentais e sociais dos povos e comunidades tradicionais;

II – combate aos preconceitos fundados no racismo e promoção de abordagens específicas para as diferenças de situação cultural, econômica, de gênero, de etnia, de idade, de religiosidade, de ancestralidade, de orientação sexual e de atividades laborais, em todas as suas manifestações, buscando-se eliminar quaisquer relações discriminatórias decorrentes de desigualdades histórico-sociais;

III – garantia aos povos e comunidades tradicionais do direito à informação, em linguagem acessível, especialmente no que se refere ao conhecimento dos documentos produzidos no âmbito da política de que trata esta Lei;

IV – descentralização, transversalidade e articulação das políticas públicas, com ampla participação da sociedade civil, de modo a propiciar a eficácia das ações governamentais voltadas para os povos e comunidades tradicionais; V – participação dos povos e das comunidades tradicionais em instâncias institucionais e mecanismos de controle social, propiciando-lhes o protagonismo nos processos decisórios relacionados a seus direitos e interesses, inclusive na elaboração, no monitoramento e na execução de programas e ações.

Art. 6º O Estado identificará os povos e as comunidades tradicionais e discriminará, para fins de regularização fundiária, os territórios por eles ocupados, localizados em áreas públicas e privadas.

§ 1º A regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e pelas comunidades tradicionais é considerada de interesse social e objetiva o cumprimento da função social da propriedade, a garantia das condições necessárias à reprodução cultural, social e econômica dessas populações e a preservação dos recursos ambientais imprescindíveis ao seu bem-estar.



§ 2º A discriminação e a delimitação dos territórios de que trata o *caput* se darão com a participação das comunidades beneficiárias e respeitarão as peculiaridades dos ciclos naturais e a organização local das práticas produtivas.

§ 3º A regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e pelas comunidades tradicionais localizados em áreas privadas dar-se-á mediante:

- I – desapropriação para fins de interesse social;
- II – dação em pagamento por proprietário devedor do Estado;
- III – permuta.

§ 4º Os títulos outorgados para regularização fundiária serão concedidos em caráter gratuito, inalienável, coletivo e por prazo indeterminado, beneficiando gerações futuras.

§ 5º O título outorgado para regularização fundiária será extinto no caso de descumprimento das finalidades de uso e preservação do território tradicionalmente ocupado.

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Art. 11. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e/ou existentes, consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessárias, inclusive nos orçamentos futuros.

Art. 12. A implementação das medidas de que trata esta Lei deverá ser precedida da análise de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, em especial no tocante à redução de suas receitas, devendo as despesas decorrentes da aplicação desta Lei estarem previamente previstas na lei orçamentária do ano em que for implementado o Programa.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de sua publicação.

Sala das sessões,

Deputado CESAR VALDUGA



JUSTIFICATIVA

Apresentamos o presente Projeto de Lei com **objetivo** de **fomentar o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais** buscando reconhecer, fortalecer e garantir os direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais dos povos e comunidades tradicionais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Vários são os povos hoje considerados comunidades tradicionais como por exemplo: os faxinalenses, os de cultura cigana, os indígenas, os quilombolas, os seringueiros, os ribeirinhos, as catadoras de mangaba, as quebradeiras de coco-de-babaçu, os povos de terreiro, os pomeranos, as comunidades tradicionais pantaneiras, os caiçaras, os extrativistas, os retireiros do Araguaia, as comunidades de fundo de pasto, os geraizeiros, os caatingueiros, os piaçabeiros, os pescadores artesanais, os cipozeiros, os catadores de berbigão, maricultores, e etc...

As questões envolvendo a restauração dos direitos humanos desses povos perpassam temas diversos, mas não raras às vezes estão relacionadas ao **acesso à terra** e à **cultura**. Neste último caso, dado o caráter multiétnico da população, a **preservação de tradições e costumes** assume papel central, pois são o **principal viés da identidade coletiva** de cada uma dessas **comunidades**.

No litoral de Santa Catarina o intenso processo de ocupação da orla aliado ao processo de valorização e especulação imobiliária e no campo rural o modelo agrícola convencional ou industrial de concentração de terra e renda resultaram no êxodo rural, na favelização nos centros urbanos, no aumento da pobreza e a degradação ambiental dos **territórios tradicionais remanescentes**. Via de **regra** os **povos tradicionais** ou **foram expulsos** de seus **territórios** ou estão em situação de **extrema vulnerabilidade** fundiária.

É **comum** verificar que **onde há povos e comunidades tradicionais** com **acesso** aos seus **territórios** e aos **usos tradicionais**, sejam tais usos a pesca artesanal, a colheita de material para artesanato ou a agroecologia, por exemplo, **há também maior proteção** dos **recursos naturais** e do **meio ambiente**.



De fato, como demonstra a definição de povos, comunidades e territórios tradicionais trazida pelo Decreto Federal nº 6.040/2007, as formas de organização social, política e a relação coletiva com os **espaços** que são **ocupados** estabelecem entre os **povos tradicionais** e os **ecossistemas** de entorno uma **relação de horizontalidade** e **uso consciente dos limites e possibilidades da natureza**. Ou seja, enquanto a sociedade dita 'civilizada' abusa do uso da palavra 'sustentabilidade', para aplicá-la a qualquer iniciativa, os povos e comunidades tradicionais a praticam desde os tempos mais remotos.

No que tange ao aspecto constitucional convém ressaltar que em nada estamos ferindo a **Carta da República** com este nosso Projeto de Lei, uma vez que a proposição **versa** sobre matéria de **competência legiferante concorrente** de a) **conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI)**, b) **proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII)**, c) **produção e consumo (art. 24, V)**, d) **proteção e defesa da saúde (art. 24, XII)**, estando também em plena sintonia com os **princípios** que regem a **Ordem Econômica e Financeira** de **defesa do consumidor (art. 170, V)**, **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI), **redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII)** e **busca do pleno emprego (art. 170, VIII)** estando portanto em plena **conformidade** com o comando constitucional que reclama a obrigação **concorrente** do Estado de **cuidar e preservar o meio ambiente natural e artificial** bem como da **qualidade de vida** e a **saúde das presentes e futuras gerações (art. 225)**.

Ademais, frisa-se, e é importante frisar, que a **presente proposição não cria** ou **redesenha** qualquer **órgão da Administração Pública**, **nem cria deveres diversos** daqueles **genéricos já estabelecidos** como também **não cria despesas extraordinárias** não havendo, portanto, seguindo melhor orientação da **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** e do **Tribunal de Justiça de Santa Catarina** óbice de natureza constitucional, senão vejamos:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em



escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no ARE 878911. Relator: MENDES, Gilmar. Publicado no DJE 11/10/2016 ATA Nº 32/2016 - DJE nº 217, divulgado em 10.10.2016. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=878911&classe=ARE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acessado em 10.11.2016.) (grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. **Instituição do Programa** de Detecção Precoce da Deficiência Auditiva Infantil. Inconstitucionalidade formal. **Aumento de despesas.** Inocorrência e irrelevância. **Violação à Separação dos Poderes não verificada.** **Possibilidade de iniciativa concorrente.** Improcedência da demanda reconhecida. A Independência dos Poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º, da CF. **Decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC n. 2.072/RS, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.**

Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da **Constituição Federal** veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, **nos projetos de iniciativa concorrente.** Precedentes. (SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Acórdão na ADIN 22715 SC 2007.002271-5. Relator: ABREU, Pedro Manoel. Publicado em 25.05.2011. Disponível em <http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21006137/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-22715-sc->



2007002271-5-tjsc/inteiro-teor-21006138. Acessado em 10.11.2016.) (grifou-se)

Desta feita, em observância às referidas jurisprudências citadas, do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Supremo Tribunal Federal, resta muito claro que já está consolidado o entendimento de que: a) parlamentares podem, nos casos de competência **concorrente**, deflagrar proposições instituindo políticas e programas; b) estas medidas não podem modificar a organização da Administração Pública Estadual, como criação e extinção de Secretarias e c) estas políticas podem criar despesas **exceto despesas extraordinárias**.

Dito isto, como é facilmente possível destacar da mera leitura da referida proposição, **não há criação de despesas(!)**, **não há modificação da organização** do Poder Público Estadual. Não se determina a criação e extinção de secretarias, tampouco se estabelece novas atribuições para órgãos e agentes do Poder Executivo, não se exige a contratação de servidores, nem versa sobre regime jurídico dos servidores. Cria, tão-só, **princípios** e **objetivos** para a formulação da Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Santa Catarina, cabendo ao Chefe do Poder Executivo adotar as providências a seu critério de oportunidade e conveniência que lhe aprouverem na implementação e aperfeiçoamento da referida política.

É oportuno ressaltar ainda que a **função de legislar** foi atribuída, de **forma típica**, ao Poder Legislativo, o que pressupõe que a este Poder foi conferida a possibilidade de deflagrar o processo legislativo, ressalta-se e é importante ressaltar, **exceto** quando houver **inequívoca** e **expressa previsão** em **sentido contrário** na própria **Constituição**.

Feito estas observações, resta claro de que as hipóteses constitucionais de **iniciativa privativa** formam um rol **taxativo**. E, mais ainda, configuram a **exceção**, devendo, portanto, ser **interpretadas** de forma **restritiva**.

É válida a clássica lição da hermenêutica, segundo a qual as **exceções** devem ser **interpretadas** de **forma restritiva** e que os **casos** de **iniciativa privativa** devem ser elencados em **rol taxativo** nas Cartas Federal e Estadual.



Neste sentido e ainda corroborando este entendimento o Supremo Tribunal Federal já pacificou no sentido de que:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar **limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca**. (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 (original sem grifos).

No mesmo norte o ministro Gilmar Mendes durante o julgamento da ADI nº 2.417/SP advertiu que a interpretação ampliativa da reserva de poder pode aniquilar a prerrogativa de função típica do Poder Legislativo estadual conferido pela Carta da República:

(...) uma **interpretação ampliativa** da reserva de iniciativa do Poder Executivo, no âmbito estadual, **pode resultar no esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito das unidades federativas**. (original sem grifos).

Portanto, segundo melhor interpretação do Supremo Tribunal Federal, **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva**, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – quanto ao seu **alcance** porque **não se deve ampliar**, por **via interpretativa**, os **efeitos** de seus dispositivos, **sob pena de cerceamento e aniquilamento de função típica de Poder** e tendo ainda por **agravante quando feito pelo próprio Poder(!)**.

Dito isto convém ainda destacar o comando de observância obrigatória contido no inciso XII do art. 40 da **Constituição Estadual** que alerta para este Poder ser de sua competência exclusiva **"zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes"**.

Por oportuno, pondera-se, que foram inseridos dispositivos **versando sobre despesas orçamentárias e análise de estimativa do impacto**



orçamentário financeiro por questões meramente formais visto que o presente Projeto de Lei não cria despesas(!).

Por fim, a presente proposição representa um grande avanço no reconhecimento dos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais de Santa Catarina, que possuem formas próprias de organização social, utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. O reconhecimento desses povos representa o reconhecimento e a valorização da diversidade sociocultural do nosso estado ao mesmo tempo em que se apresenta como alternativa à expansão de atividades produtivas de grande impacto sócio-ambiental, motivo pelo qual solicito dos meus pares a aprovação da matéria.



Deputado CESAR VALDUGA