

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2010

Institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR), a fim de orientar a ação do poder público para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais do País e a realização da dignidade de todos.

Art. 2º Os territórios rurais são considerados, para os efeitos desta Lei, como espaços socialmente construídos, dinâmicos e mutáveis, onde se desenvolvem, simultaneamente, a produção agropecuária e não-agropecuária, as relações com a natureza e os modos de vida, de organização social e produção cultural.

§ 1º O território rural é a unidade de planejamento e execução das ações da PDBR e será criado e modificado pelo poder público a partir de agrupamentos municipais, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, compreendendo as áreas rurais e as urbanas de municípios onde predominem dinâmicas e relações de interação entre as atividades rurais e urbanas.

§ 2º Serão priorizados os territórios rurais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinqüenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes, considerando-se, ainda, os seguintes critérios:

I – menores índices de desenvolvimento humano;

II – maior concentração de beneficiários de programas governamentais de transferência de renda;

III – maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;

IV – maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;

V – baixo dinamismo econômico;

VI – convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo;

VII – maior concentração de municípios com menores índices de desenvolvimento educacional.

Art. 3º São princípios da PDBR:

I – a democracia como princípio organizativo da cultura política e das relações sociais;

II – a sustentabilidade das atividades desenvolvidas nas áreas rurais, em suas dimensões social, cultural, política, econômica e ambiental, sempre visando à redução de desigualdades;

III – a inclusão política, social, cultural e econômica dos segmentos sociais excluídos ou pouco alcançados pelos benefícios proporcionados pelo desenvolvimento;

IV – a diversidade do patrimônio ambiental e cultural existente nos territórios rurais, com o respeito à multiplicidade dos arranjos econômicos e dos sistemas produtivos locais, da organização social e política e das formas de uso e apropriação dos recursos naturais;

V – a equidade no acesso a direitos e benefícios decorrentes de políticas públicas, como forma de superação dos mecanismos de opressão de classe, gênero, geração, etnia, religião e orientação sexual;

VI – a solidariedade de todos em favor de uma ordem econômica, social, cultural, ambiental e política justa.

Art. 4º A PDNR tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais nos territórios rurais, inclusive as de gênero, raça e etnia e, especialmente:

I – desenvolver social e economicamente os territórios rurais, garantindo dignidade às famílias que optarem por se desenvolver nesses espaços;

II – assegurar as funções econômicas, sociais, culturais e ambientais dos territórios rurais e reduzir as desigualdades regionais;

III – garantir o papel estratégico dos territórios rurais brasileiros na construção do desenvolvimento nacional, desconcentrando e democratizando a propriedade fundiária;

IV – fortalecer a agricultura familiar como forma de garantir a segurança alimentar e nutricional da população;

V – fortalecer a dinamização econômica dos territórios rurais com diversificação das atividades produtivas e uso sustentável dos recursos naturais;

VI – formular e implementar políticas públicas baseadas na multifuncionalidade do espaço rural e orientadas por uma estratégia de desenvolvimento territorial;

VIII – consolidar mecanismos e instrumentos de controle e gestão social das políticas públicas voltadas para os territórios rurais;

IX – estimular hábitos alimentares saudáveis, visando a melhorar o padrão nutricional da população brasileira e a incentivar a produção e o

consumo de produtos elaborados com respeito às normas ambientais e trabalhistas.

Art. 5º São diretrizes da PDBR:

I – potencialização da diversidade e da multifuncionalidade dos territórios rurais nas suas dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais;

II – valorização das relações de interdependência e complementaridade entre as atividades das áreas rurais e urbanas;

III – reconhecimento e incentivo a iniciativas inovadoras voltadas à inclusão social, geração de ocupação e renda, melhoria da qualidade ambiental e preservação do patrimônio cultural das populações rurais;

IV – construção de processos indutores da dinamização econômica dos territórios rurais, potencializando as relações de proximidade, as vantagens comparativas e competitivas e as formas associativas e cooperativas de organização social;

V – implementação de ações integradas entre as áreas sócio-culturais e as de infraestrutura produtiva, visando à elevação da qualidade de vida da população, à inclusão social e à promoção da igualdade de oportunidades;

VI – criação de instrumentos político-institucionais capazes de integrar e aprimorar as ações setoriais desenvolvidas nas diferentes esferas de governo;

VII – incentivo ao fortalecimento e consolidação das formas de organização autônoma da sociedade civil e dos espaços de controle e gestão social das políticas públicas.

Art. 6º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar as ações da PDBR.

Parágrafo único. Cumpre também ao poder público respeitar, proteger, promover, informar e monitorar os direitos dos povos indígenas, das populações tradicionais e dos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, nos termos da Lei nº 11.326, de 25 de julho de 2006, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 7º O Sistema Nacional de Informações sobre o Desenvolvimento do Brasil Rural (SNIDBR) organizará o registro informatizado da situação do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

§ 1º O SNIDBR compreenderá um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de suas informações, devendo contemplar a caracterização econômica, social, cultural, política e ambiental de cada território rural, bem como a perspectiva de desenvolvimento sustentável a partir das ações, planos e programas realizados no âmbito da PDBR.

§ 2º São princípios básicos para o funcionamento do SNIDBR:

I – descentralização da obtenção e produção de dados e informações, garantida a participação social;

II – coordenação unificada do sistema;

III – acesso a dados e informações garantido a toda a sociedade.

Art. 8º O Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR), com vigência quadrienal correspondente à do Plano Plurianual (PPA), consolidará a estratégia de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, devendo contemplar as dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais e respeitar as particularidades locais e a diversidade de gênero, geração, raça e etnia.

Art. 9º A Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, com a periodicidade máxima de quatro anos, é a instância responsável pela formulação das diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural.

Art. 10º Poderão integrar a PDBR, como instâncias de planejamento, regulação, coordenação, articulação, deliberação, execução, fiscalização e monitoramento:

I – o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), instituído pelo inciso VIII do art. 29 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003;

II – Conselhos estaduais, Distrital e municipais de desenvolvimento rural ou similares, quando existentes, no âmbito de suas atribuições;

III – órgãos de execução de ações, planos e programas de desenvolvimento rural da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, quando existentes, no âmbito de suas atribuições;

IV – as instâncias, foros, colegiados e instituições privadas dos espaços territoriais rurais.

§ 1º A participação social será assegurada em, no mínimo, dois terços da composição dos conselhos a que se referem os incisos I e II deste artigo.

§ 2º A participação dos entes referidos neste artigo implica na adesão às definições, princípios, objetivos e diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como no dever de fornecer informações aos órgãos federais responsáveis pelo planejamento, execução e monitoramento da PDBR, sempre que solicitados, sobre planos, programas e ações no âmbito de suas competências.

§ 3º Para execução das ações previstas na PDBR, os órgãos públicos envolvidos poderão firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como com consórcios públicos, entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação vigente.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR), com o propósito de qualificar a intervenção do Estado nos espaços rurais do território nacional, estabelecendo normas gerais voltadas à implementação de planos, programas e ações que visem ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais do País e à realização da dignidade de todos, sem distinção.

O projeto é inspirado no resultado de dez anos de trabalho do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e, especialmente, do processo participativo de debates e elaborações que culminaram na realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário, em junho de 2008, na cidade de Olinda, Pernambuco. Foram mais de 30 mil participantes em todas as etapas, incluindo uma diversidade de representações: agricultores, assentados, camponeses, comunidades quilombolas, jovens, idosos, povos indígenas, agroextrativistas, pescadores artesanais, representantes de empreendimentos, cooperativos e da economia solidária, comerciantes, industriais, agentes de saúde, professores e representantes do poder público federal, estadual e municipal de todo o país. Destacou-se a expressiva participação das mulheres, em 40% do total de participantes. Foram realizadas 230 conferências municipais, intermunicipais e territoriais, 26 conferências estaduais e quatro eventos nacionais, sobre cooperativismo solidário na dinamização econômica dos territórios rurais, população quilombola e mulheres, além da I Conferência Nacional, que lançou as bases para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural.

Trata-se da proposta de uma política que poderá ser considerada o verdadeiro “PAC social” do meio rural brasileiro. Isso porque a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural institui o conjunto normativo necessário para a implementação de políticas integradas para o desenvolvimento rural, que passa a ser abordado em suas três dimensões simultâneas: econômica (da produção agropecuária e não-agropecuária – industrial e de serviços), ambiental (das relações com a natureza) e social (dos modos de vida, de organização social e produção cultural).

A Política de Desenvolvimento do Brasil Rural reconhece a diversidade existente no meio rural – seja no aspecto econômico, seja no social ou no ambiental – e aposta no respeito e na valorização dessa diversidade para construir um projeto de futuro, para o Brasil rural, que seja parte de um projeto de desenvolvimento nacional. Esse projeto deve ser capaz garantir condições dignas de vida às populações que optarem por trabalhar e viver nas áreas rurais do país. A visão de futuro contida na proposta aprovada pelo CONDRAF em 24 de fevereiro de 2010, vale ser aqui reproduzida:

“O Brasil rural é um lugar de gente feliz. Nele, os cidadãos e cidadãs que habitam os espaços rurais brasileiros estabelecem relações sociais fundadas no respeito às diferenças, convivem respeitosamente com a natureza, protegem e desfrutam da biodiversidade e contribuem para a melhoria da qualidade ambiental. Têm plena capacidade de exercer sua cidadania, cumprem seus deveres e seus direitos constitucionais são assegurados. Colaboram com a construção democrática e participam da gestão social dos territórios rurais. Preservam e difundem o patrimônio e a diversidade cultural dos seus povos. Têm acesso a políticas públicas de qualidade. Desenvolvem uma multiplicidade de atividades econômicas, com base em relações de cooperação solidária, produzindo e consumindo com ampla responsabilidade social e ambiental. Estão afirmativamente integrados ao conjunto da sociedade, tendo o seu apoio e comprometimento. Contribuem para a soberania e segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento nacional e a manutenção do território brasileiro.” (p. 27)

A realização da visão de futuro reproduzida acima interessa e beneficia a toda sociedade: trata-se de garantir da segurança alimentar e nutricional, o fortalecimento do mercado interno, a exportação de produtos agropecuários, a preservação da biodiversidade, a reprodução do patrimônio cultural das populações rurais e a manutenção da diversidade territorial dos espaços rurais. A dinamização do Brasil rural beneficia não só os segmentos sociais que trabalham e vivem dos resultados derivados de suas atividades agropecuárias, florestais e extrativistas, como também os segmentos urbanos dos municípios dinamizados economicamente pelas atividades produtivas praticadas nesses territórios.

Na próxima década, o mundo deverá viver uma nova onda de êxodo rural, de acordo com o alerta do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), publicado no jornal O Estado de São Paulo de 12/09/2010. Os governos deverão estar preparados,

pois a previsão é de que 30 milhões de pessoas por ano deixem o campo em direção às cidades. O impacto sobre a economia será profundo, impondo desafios como a ampliação da infraestrutura urbana adequada e a criação de empregos em grande escala, se não se quiser ver aumentar a pobreza. Entre os principais fatores que estariam levando milhões para as cidades são apontadas “a falta crônica de acesso à terra, queda de produtividade e de renda, além de problemas ambientais”. O fluxo migratório, porém, pode ser evitado ou reduzido, com instrumentos que proporcionem o aumento da renda e da qualidade de vida no campo, o que passa pelo planejamento e pela execução participativa do desenvolvimento rural. O presente projeto vem estabelecer os princípios, os objetivos e as diretrizes da ação pública voltada a proporcionar uma vida digna aos moradores dos territórios rurais.

Nos últimos anos, um conjunto de políticas públicas setoriais tem sido implementado no meio rural, propiciando uma diversificação dos instrumentos, a ampliação dos recursos aplicados, uma distribuição mais equilibrada dos investimentos e a democratização do acesso da população às políticas públicas. O modelo de desenvolvimento rural que vem sendo adotado desde 2003 articula políticas agrícolas, agrárias e de cidadania. Com um conjunto de programas de crédito, de assistência técnica, de seguros e de compra direta, articuladas com programas de infra-estrutura e regularização fundiária, de acesso à educação e aos direitos de cidadania, a agricultura familiar adquiriu uma força econômica fundamental para a segurança alimentar dos brasileiros e para o desenvolvimento do País. O Censo Demográfico do IBGE, de 2006, identificou mais de 4,3 milhões de estabelecimentos rurais da agricultura familiar, que embora ocupem apenas 24,3% da área total, respondem por 38% da renda gerada no campo, empregando 12,3 milhões de pessoas, ou 74,4% da mão de obra do campo.

Não obstante o reconhecimento dos avanços ocorridos no Brasil rural, é preciso construir uma política de Estado, e não só de governo. É preciso que o Estado Brasileiro, notadamente por intermédio da União, elabore e execute planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, como manda a Constituição Federal em seus artigos 3º e 21, inciso IX. A Política de Desenvolvimento do Brasil Rural vem propor os princípios, objetivos e as diretrizes para a elaboração desses planos, orientando a integração do diverso mundo rural brasileiro como forma de redefinir o lugar estratégico a ser ocupado pelos espaços rurais na persecução dos objetivos fundamentais da República.

É preciso superar a visão do rural como espaço residual do urbano e associado exclusivamente à produção agropecuária. A visão dicotômica entre o rural e o urbano concebe o meio rural como subsidiário, secundário e inferior em relação ao espaço urbano. Tanto é assim que a noção comum de desenvolvimento é associada e até mesmo confundida com a idéia de urbanização.

A concepção do rural que fundamenta a abordagem da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural é multidimensional e integrada. Ela valoriza a rica diversidade do território nacional. Ela trata o rural a partir de seus três atributos básicos e simultâneos: espaço de produção, espaço de relação com a natureza e espaço de produção e reprodução de modos de vida diferenciados.

A experiência de desenvolvimento do meio rural demonstra que políticas ou programas setoriais fragmentados não são suficientes. São necessárias ações integradas, asseguradas por uma política transversal. A experiência recente do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e do Programa Territórios da Cidadania (instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008), que também inspiram esta proposição, comprova o potencial de transformação contido na gestão transversal de políticas sociais de desenvolvimento humano.

A Política de Desenvolvimento do Brasil Rural adota o território rural como unidade de planejamento e execução das ações que a integram. Prevê que o território rural será criado e modificado pelo poder público a partir de agrupamentos municipais, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos. Prevê, ainda, uma série de critérios que definem as regiões prioritárias de execução da política, como baixo índice de densidade populacional, baixos índices de desenvolvimento humano, maior concentração de beneficiários de programas governamentais de transferência de renda, baixo dinamismo econômico, entre outros.

Na busca pela realização do desenvolvimento rural sustentável, não é difícil imaginar que, enquanto em uma determinada região os benefícios de alguns programas se fazem mais urgentes, em outras haverá outras prioridades. Se em um território é mais premente a ampliação do crédito, em outros será o acesso ao seguro rural e a garantia da compra direta ou, ainda, ações mais estruturantes por parte do Estado, como o acesso à

terra, à infraestrutura logística, à recuperação ambiental, à saúde e à segurança alimentar, à educação e à assistência técnica e extensão rural de qualidade.

O Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR) é o instrumento central da realização da política, pelo qual se consolidará a estratégia de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, devendo contemplar as dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais e respeitar as particularidades locais, além da diversidade de gênero, geração, raça e etnia. O PNDBR permitirá relacionar os programas efetivamente integrantes da Política Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural. A estipulação de uma vigência quadrienal para o PNDBR, correspondente à do Plano Plurianual (PPA), tem por objetivos assegurar maior efetividade às ações do PDBR no momento da elaboração da lei orçamentária, facilitar o acompanhamento de sua execução nos anos seguintes e garantir o planejamento de médio e longo prazo.

A participação social é um eixo estruturante da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. Para alcançar um desenvolvimento sustentável orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos é fundamental o protagonismo social em todas as instâncias da gestão da política. É preciso que todas as ações da política sejam democráticas e transparentes, especialmente quanto ao uso de recursos públicos. Para isso, o projeto cria uma garantia de participação social em, no mínimo, dois terços dos assentos dos conselhos de desenvolvimento rural; elege a Conferência Nacional como instância de formulação das diretrizes para o Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural; reconhece os colegiados territoriais, formados por atores políticos e da sociedade civil organizada dos municípios constituintes do território; e, ainda, permite a participação de instituições privadas na execução das ações da política por meio de convênios e acordos de cooperação. Nesse sentido, o projeto está de acordo com a Constituição Federal, que em seu art. 187 estabelece que o planejamento e a execução da política agrícola devem envolver os produtores e os trabalhadores rurais e em seu art. 225 impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Finalmente, cumpre destacar a adequação do presente projeto aos preceitos constitucionais que regem o processo legislativo. Legislar sobre direito econômico, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural é de competência concorrente entre a

União e os Estados e o Distrito Federal (art. 24, incisos I, VI e VII), sendo que o presente projeto limita-se a estabelecer parâmetros gerais para a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX). Cabe ao Congresso Nacional a atribuição de deliberar acerca do tema (art. 48, IV).

O projeto também não desrespeita o postulado da separação de poderes e não invade nenhuma das hipóteses de iniciativa legislativa reservada, especialmente quanto às competências privativas do Presidente da República. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendido que as matérias sujeitas à iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente (inclusive as correlatas restrições ao poder de emenda parlamentar), conforme ADI 973-MC e RE 140.542. Nesse sentido, é preciso observar que o presente projeto não cria órgãos da administração pública nem dispõe sobre a organização ou funcionamento dos órgãos existentes; apenas permite a integração, no âmbito da política proposta, de órgãos afins, quando existentes, no âmbito de suas atribuições. O STF já reconheceu que não configura ofensa à reserva de iniciativa disciplinar sobre atribuições de órgãos, quando apenas são reproduzidos dispositivos normativos anteriores que tenham sido de iniciativa do Executivo (ADI 3112/DF). A interpretação dominante, portanto, é a da taxatividade das cláusulas de restrição do poder de iniciativa geral. Deduz-se, do entendimento do STR, que a iniciativa parlamentar afigura-se legítima ao não violar a interpretação estrita das vedações constitucionais.

Pelo exposto, tendo em vista que a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural constitui instrumento normativo capaz de integrar as ações do poder público e orientar o processo de desenvolvimento das áreas rurais do país para o caminho da sustentabilidade nos planos econômico, social, ambiental e político, contamos com o apoio das senhoras e senhores senadores para a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões,

Senador ANTONIO CARLOS VALADARES
Líder do PSB