



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 249, DE 2015

Altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, de modo a conceituar o semi-árido na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passa a vigor com a seguinte alteração:

“Art. 5º.....

IV – semi-árido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, delimitada pelos municípios que apresentem uma das seguintes características:

- a) precipitação pluviométrica média anual inferior a oitocentos milímetros;
- b) índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial em quarenta anos;
- c) risco de ocorrência de seca superior a 60%, calculado com base em série estatística não inferior a quarenta anos.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **Justificação**

Os ecossistemas que compõem o assim denominado semi-árido carregam um traço comum que é ao mesmo tempo origem e consequência da situação de baixo desenvolvimento humano da população que abriga. Trata-se de extensa área de frágil sustentabilidade ambiental para a produção agrícola, base da economia de subsistência praticada por diversas famílias residentes. Se o provimento de meios para suportar um estilo de vida condigno é difícil, a exclusão social decorrente da escassez de recursos também afasta outras possibilidades de as comunidades mais bem conduzirem de forma endógena o seu desenvolvimento, para tanto criando outras formas de ocupação e de geração de excedentes.

Não restam dúvidas, pois, sobre o acerto do constituinte ao prever na Lei Maior instrumentos que destinam recursos e políticas prioritárias para resgatar da exclusão os brasileiros que coabitam aquele espaço. Da mesma forma, ao regulamentar o dispositivo constitucional que prevê a criação, as fontes e a destinação dos fundos constitucionais, a Lei nº 7827, de 27 de setembro de 1989, foi precisa no mérito, mas imprecisa na matéria. Em verdade, à guisa de melhores elementos à época para caracterizar o semi-árido, o texto original limitou-se a dispor que seriam objeto das políticas públicas especiais os municípios da área de influência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) onde se observasse precipitação pluviométrica anual média de até 800 milímetros.

Além da escassez de chuvas, importa saber sobre a sua distribuição temporal e geográfica, sobre a capacidade de retenção da água no solo, a insolação, que não é desprezível em zona equatorial, e a taxa de evaporação e de transpiração das águas dos vegetais e dos solos. Há, inclusive, razões antrópicas que têm determinado a escassez da produção e a baixa sustentabilidade do modelo produtivo. Devido ao elevado grau de pobreza da população rural, as áreas ao alcance dos produtores familiares são superexploradas, exaurindo a fertilidade da terra a taxas aceleradas. Paralelamente, a estrutura agrária concentrada propicia a utilização de amplas áreas sem cobertura natural, ocupadas com pastagens ou culturas exóticas, o que também tende a esgotar o solo. Todos estes fatores ainda se encontram com o afloramento freqüente do cristalino, interpondo rochas até os lençóis freáticos, montando um quadro de inacessibilidade a recursos físicos e naturais e fechando um círculo vicioso de exclusão social.

Logo, o aludido certificado normativo versava sobre apenas uma de muitas características físicas adversas que têm prejudicado a sobrevivência humana e animal, por conseguinte, a produção agropastoril e o desenvolvimento rural no semi-árido. Contudo, tinha a virtude de dispor de forma bastante objetiva sobre critérios para consagrar ou não municípios com políticas públicas de relevante apelo político e inegável alcance social. Ainda que a tipificação do semi-árido não estivesse a mais adequada do ponto de vista técnico, por quase vinte anos, regra clara ajudou dirimir controvérsias sobre a elegibilidade de empreendimentos que pudessem contar com incentivos fiscais,

concorrer à metade dos valores consignados para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) ou contar com bônus de adimplência de até 25% sobre os encargos das operações contratadas junto ao Fundo.

Percebendo o descompasso entre a norma e o desenvolvimento científico na identificação do semi-árido, o legislador houve por bem reparar o texto legal de forma a suprimir a ditadura do índice pluviométrico como único critério de seleção das áreas beneficiárias. A Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, alterou a redação da Lei nº 7.827/1989 e dispôs que a delimitação da área de atuação da Sudene no semi-árido seria competência da própria autarquia. Em outro trecho do certificado legal, há indicação de que a Sudene estabeleça “critérios técnicos e científicos para delimitação do semi-árido incluído na área de atuação da Sudene”.

Em verdade, mesmo antes da produção da referida lei complementar, o Ministério da Integração Nacional já obtivera sucesso na coordenação de grupo interministerial que definiu de forma cabal critérios técnicos mensuráveis a partir de dados estatísticos de amplo domínio. O grupo, instituído pela Portaria Interministerial nº 06, de 29 de março de 2004, chegou aos critérios dispostos neste projeto de lei e o órgão gestor alegou tê-los aplicado a todos os municípios da área da Sudene. Logo, não se trata de inovar com nada que seja inexequível, mas apenas de dotar de amparo legal iniciativa que o próprio ministério já empreendeu. Para estear decisões de aplicação de recursos e implantação de políticas capitais para todo o Nordeste brasileiro, entendemos ser descabido tamanho poder discricionário atribuído a um instrumento infralegal. Como hoje vigora, uma portaria da autarquia tem o condão de acolher ou não os municípios para habilitá-los aos benefícios fiscais, financeiros e de orientação prioritária das políticas de desenvolvimento regional.

Os critérios propostos são de amplo conhecimento e aceitação técnica internacional, inclusive recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Ao importante índice que ilustra o volume de chuvas em uma região, propõe-se agregar o Índice de Aridez. Conforme explica o Dr. José de Jesus Sousa Lemos, PhD em Economia Rural e dos Recursos Naturais, professor na Universidade Federal do Ceará e ex-Secretário de Agricultura do Estado do Maranhão, o Índice de Aridez permite comparar áreas distintas ao relacionar o total precipitado de chuvas em uma determinada região com a evapotranspiração potencial. O conceito, desenvolvido por C.W.Thornthwaite, mensura a capacidade de retenção de água pelo solo, considerando a perda de água para a atmosfera, transformada em umidade do ar pela transpiração dos vegetais e pela evaporação.

O último critério visa a afastar os desvios de uma avaliação puramente volumétrica. Ao prever a incidência de um período longo de estiagem, a preocupação não está centrada no volume, mas na intermitência das chuvas. Longos períodos de seca, associados à baixa retenção de água pelo solo, determinada pela predominância de terreno arenoso e pouco profundo, e à elevada insolação quase sempre provocam

balanços hídricos negativos, por longos períodos. E, se por um lado aumentar-se-á a gama de opções para acolher os municípios como beneficiários de políticas públicas voltadas para o semi-árido, por outro, a anuência será restrita à previsão do fenômeno pautada por série histórica não inferior a quarenta anos, seguindo recomendação atribuída pelo Ministério da Integração Nacional à Organização Meteorológica Mundial.

Considerando que o presente projeto de lei possibilitará definir com mais clareza a área de atuação da Sudene onde os benefícios específicos para o semi-árido poderão se observar, peço apoio aos nobres pares para sua discussão e aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **Roberto Rocha**  
(PSB/MA)

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 7.827, DE 27 DE SETEMBRO DE 1989.**

[\(Vide Decreto nº 6.306, de 2007\)](#)

[Texto compilado](#)

Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.

Art. 5º Para efeito de aplicação dos recursos, entende-se por:

I - Norte, a região compreendida pelos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia, e Tocantins;

~~II - Nordeste, a região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além da Parte do Estado de Minas Gerais incluída na área de atuação da SUDENE;~~

II - Nordeste, a região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além das partes dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídas na área de atuação da Sudene; [Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20.7.1999](#)

III - Centro-Oeste, a região de abrangência dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal;

~~IV - Semi-árido, a região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm (oitocentos milímetros), definida em portaria daquela Autarquia.~~

IV - semi-árido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, definida em portaria daquela Autarquia. [Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#)

*(À Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo; em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 30/4/2015