

## **PARECER Nº           , DE 2007**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 70, de 2007, que *institui a Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação*.

RELATOR “AD HOC”: Senador **RENATO CASAGRANDE**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 70, de 2007, de autoria do Senador Inácio Arruda, que *institui a Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação*.

As questões abordadas no presente projeto de lei foram, anteriormente, objeto do Projeto de Lei nº 3.549, de 2004, apresentado pelo então Deputado Inácio Arruda na Câmara dos Deputados. Naquela Casa, o projeto original foi aprovado pela Comissão de Minas e Energia e, posteriormente, pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, sob a forma de substitutivo. O projeto, no entanto, foi arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados em 31 de janeiro de 2007.

O **art. 1º** do PLS nº 70, de 2007, estabelece os objetivos da Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação, entre eles: apoiar o desenvolvimento sustentável nas áreas susceptíveis à desertificação, por meio do combate à pobreza e às desigualdades sociais, do estímulo ao uso sustentável dos recursos naturais, da conservação do meio ambiente e do fomento de práticas agrícolas adaptadas às condições ecológicas locais; prevenir a desertificação em áreas de risco e recuperar as áreas afetadas; e

instituir mecanismos de proteção, conservação e recuperação de vegetação e de solos degradados.

O **art. 2º** da proposição estabelece que os princípios da Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação são, entre outros, a participação das comunidades locais na elaboração e implantação das ações de combate à desertificação, a democratização do acesso à terra e à água, a cooperação entre órgãos de governo e organizações não-governamentais e a integração entre ações locais, regionais e nacionais.

O **art. 3º** do projeto de lei fixa as obrigações gerais do Poder Público, entre elas diagnosticar o avanço do processo de desertificação, definir um plano de contingência para mitigação dos efeitos da seca, estimular o extrativismo sustentável e controlar a superexploração dos produtos florestais, em especial a extração de lenha.

O **art. 4º** da proposição determina que a reforma agrária deverá priorizar as terras próximas a cursos de água e a obras hídricas e acessíveis aos mercados. O objetivo é dirimir uma das causas sociais que levam ao processo de desertificação.

O **art. 5º** do PLS nº 70, de 2007, estabelece normas gerais para a agricultura irrigada, entre eles promover, nas áreas suscetíveis à desertificação, o levantamento das áreas com potencial irrigável, diagnosticar as áreas cujos solos sejam propensos à salinização e acúmulo de compostos de sódio e promover a recuperação desses solos afetados.

De acordo com o **art. 6º**, a lei originada do projeto entrará em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

Não foram apresentadas emendas ao presente projeto de lei, no âmbito da CMA, onde a matéria será examinada em decisão terminativa.

## II – ANÁLISE

Consoante o autor do PLS nº 70, de 2007, a iniciativa visa estabelecer uma política nacional com o objetivo de evitar o processo de desertificação em várias regiões do Brasil, em especial a região do Polígono das Secas. A seca é um fator climático natural daquela região e, portanto, deve ser considerado na elaboração de todas as políticas públicas: agrícola, de preservação ambiental, macroeconômicas e de expansão urbana, entre outras.

O projeto de lei atende os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, tendo em vista que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, *caput*, da Constituição Federal). Deve-se enfatizar que cabe à União planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, *especialmente secas* e inundações (art. 21, inciso XVIII, da Constituição Federal).

Deve-se, também, observar que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente (art. 23, VI, da Constituição Federal), fomentar a produção agropecuária (art. 23, VIII, da Constituição Federal) e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da Constituição Federal). Ressalte-se, também, que é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da Constituição Federal).

Nos termos do art. 61 da Carta Magna, o PLS não apresenta vícios de iniciativa.

Quanto à técnica legislativa, entendemos que a proposta está de acordo com os termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, e tem por objetivo proporcionar a utilização de linguagem e técnicas próprias, que garantam às proposições legislativas clareza, concisão, interpretação unívoca, generalidade, abstração e capacidade de produção de efeitos.

Com relação ao mérito, consideramos que o projeto de lei contribui para o desenvolvimento sustentável da região do Semi-Árido no Brasil. Devemos ressaltar a grande preocupação em promover a integração social dos setores desfavorecidos, que é a base social do desenvolvimento sustentável.

O processo de desertificação não é privilégio das regiões áridas. Nas regiões semi-áridas e subúmidas secas, o frágil equilíbrio ecológico pode ser rompido em consequência de secas prolongadas e de atividades econômicas incompatíveis com o meio ambiente, dando início à formação de um deserto. Atividades humanas inadequadas podem levar a excessiva pressão sobre os recursos naturais, degradando o solo e a água, exaurindo os

recursos bióticos e gerando um ciclo de pobreza, insegurança alimentar e degradação ambiental.

Uma das atividades antrópicas que contribuem para o processo de desertificação é a extração de lenha para consumo doméstico, levando à degradação da cobertura vegetal das áreas suscetíveis à desertificação, gerando menor retenção de água pelo solo e, eventualmente, provocando erosão eólica. Outra atividade humana que aumenta a possibilidade de desertificação é a salinização do solo devido à irrigação mal planejada.

Tais práticas devem ser controladas para evitar a expansão do processo de desertificação no Brasil. Se possível, a assistência técnica aos produtores rurais deve focar práticas alternativas que evitem a degradação da cobertura vegetal e do solo e promovam a utilização racional dos recursos hídricos e formas mais eficientes e menos danosas de irrigação.

No entanto, tal processo de educação e aparelhamento dos agricultores em áreas propensas à desertificação não produzirá resultados se a questão da pobreza em muitas dessas áreas não for abordada. Por falta de recursos, o pequeno proprietário rural é forçado a explorar excessivamente os recursos naturais de sua propriedade. Portanto, também é necessária a adoção de medidas que melhorem as condições socioeconômicas das populações locais, em especial medidas que promovam a agricultura familiar.

As ações de combate à desertificação, portanto, devem ser executadas com a participação das comunidades afetadas e devem promover o uso sustentável dos recursos locais, em especial no que tange aos solos e aos escassos recursos hídricos. O projeto de lei adota uma abordagem integrada dos fatores climáticos, biológicos e socioeconômicos que levam ao processo de desertificação e procura integrar o combate à desertificação às estratégias de erradicação da pobreza.

É necessário, entretanto, abordar no texto do projeto os aspectos técnicos relacionados ao combate ao processo de desertificação, bem como estabelecer maior coerência com a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e com a Agenda 21. Portanto, cumpre aprimorar a redação do projeto, tomando como base sugestões encaminhadas pelos técnicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Agência Nacional de Águas (ANA). Substancialmente, as modificações realizadas centraram-se no estabelecimento de conceitos relativos a termos técnicos utilizados no projeto.

### III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 70, de 2007, na forma do seguinte substitutivo:

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 70 (SUBSTITUTIVO), DE 2007**

Institui a Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui a Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.

*Parágrafo único.* Para os fins do disposto nesta Lei, entende-se por:

I – Desertificação: degradação da terra resultante de vários fatores, causando perda da capacidade produtiva dos ecossistemas por atividade antrópica ou variações climáticas e empobrecimento do solo;

II – combate à desertificação: atividades que fazem parte do aproveitamento integrado do solo nas áreas susceptíveis à desertificação, em todo Território Nacional, inclusive nas regiões de zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas, com vistas ao seu desenvolvimento sustentável;

III – áreas susceptíveis à desertificação (ASD): áreas ameaçadas pelo processo de desertificação, composto pelos Núcleos de Desertificação, pelas Áreas do Entorno e por novas Áreas sujeitas ou susceptíveis a processos de Desertificação;

IV – seca: fenômeno que ocorre naturalmente quando a precipitação registrada é significativamente inferior aos valores normais, provocando sério desequilíbrio que afeta negativamente a produtividade agrícola e os ecossistemas;

V – mitigação dos efeitos da seca: atividades relacionadas com a previsão da seca e dirigidas à redução da vulnerabilidade da sociedade e dos ecossistemas a esse fenômeno no que se refere ao combate à desertificação;

VI – degradação do solo: redução ou perda da produtividade biológica ou econômica do solo devido aos sistemas de utilização da terra, das pastagens naturais, das pastagens semeadas, das florestas, das matas nativas, das terras agrícolas irrigadas ou a uma combinação de processos, tais como atividades antrópicas, erosão, deterioração das propriedades físicas, químicas e biológicas do solo e destruição da vegetação, inclusive nas regiões de zonas áridas, semi-áridas e sub-úmida seca.

**Art. 2º** A Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca tem por objetivos:

I – prevenir e combater a desertificação e recuperar as áreas afetadas, em todo o território nacional;

II – apoiar o desenvolvimento sustentável nas áreas susceptíveis à desertificação, por meio do combate à pobreza e às desigualdades sociais, do estímulo ao uso sustentável dos recursos naturais, da conservação do meio ambiente e do fomento de uma prática agrícola adaptada às condições ecológicas locais em uma abordagem consistente com a Agenda 21;

III – instituir mecanismos de proteção, conservação e recuperação de mananciais, vegetações e solos degradados nas ASD;

IV – integrar a gestão de recursos hídricos com as ações de prevenção e combate à desertificação;

V – estimular o desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas voltadas ao aproveitamento sustentável dos recursos locais;

VI – fomentar pesquisas e a ampliação do conhecimento sobre o processo de desertificação e a ocorrência de secas, bem como a recuperação de áreas afetadas ou degradadas;

VII – promover a agricultura familiar e a segurança alimentar nas áreas de risco ou afetadas pela desertificação;

VIII – promover a educação ambiental das comunidades afetadas e dos diferentes setores da população, inclusive gestores, sobre o problema da

desertificação e sobre a promoção de tecnologias sociais de convivência com a seca;

IX – fortalecer as instituições públicas e responsáveis pelo combate e prevenção à desertificação;

X – coordenar as organizações da sociedade civil envolvidas com o combate e prevenção à desertificação;

XI – fomentar os sistemas agroecológicos, bem como a diversificação de produtos destinados ao consumo familiar e ao mercado.

**Art. 3º** A Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca deverá ser implantada com base nos seguintes princípios:

I – democratização do acesso à terra e à água;

II – participação das comunidades localizadas nas ASD no processo de elaboração e de implantação das ações de combate à desertificação;

III – incorporação do conhecimento tradicional sobre uso sustentável dos recursos locais;

IV – planejamento das ações priorizando a bacia hidrográfica;

V – integração entre ações locais, regionais e nacionais, visando otimizar a aplicação dos recursos financeiros;

VI – cooperação entre todos os níveis de governo, das comunidades, das organizações não-governamentais, dos detentores da terra, a fim de promover o desenvolvimento sustentável local;

VII – articulação com os programas dos diversos ministérios que tenham ações afins com a Política Nacional Prevenção e Combate à Desertificação e o Programa Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-BRASIL), em especial aqueles dedicados à erradicação da pobreza, à reforma agrária e à conservação ambiental;

VIII – harmonização da Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação com a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (CCD), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção sobre Mudança do Clima.

**Art. 4º** Cumpre ao Poder Público:

I – diagnosticar o avanço do processo de desertificação e reconhecê-las como ASD e acioná-lo quando necessário;

II – elaborar um plano de contingência para mitigação dos efeitos da seca e da desertificação nas ASD;

III – definir e implementar Sistema de Alerta Precoce para Seca;

IV – ampliar e alargar os apoios à manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais geradores de externalidades ambientais positivas;

V – estimular o extrativismo sustentável e controlar a superexploração dos produtos florestais, em especial a extração de lenha;

VI – promover a sensibilização, capacitação e a participação das populações locais para combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca e para a tomada de decisões;

VII – capacitar os técnicos em extensão rural em sistemas de agricultura familiar e em agricultura ecológica;

VIII – facilitar o acesso aos pequenos produtores a fontes de financiamento e ampliar o crédito subsidiado para implantação e melhoria da infra-estrutura produtiva e de equipamentos;

IX – promover a instalação de sistemas de captação e uso da água da chuva em cisterna e barragens, entre outras tecnologias, para abastecimento doméstico de comunidades difusas;

X – implantar bancos comunitários de sementes de variedades tradicionais adaptadas à instabilidade climática e aos agroecossistemas, abastecidos pelos próprios produtores locais;

XI – promover a troca de saberes entre técnicos extensionistas e agricultores, para disseminação de tecnologias de convivência com o semi-árido;

XII – estimular a constituição de agroindústrias artesanais e familiares em bases sustentáveis;

XIII – implantar programas de educação voltados ao desenvolvimento de práticas agrícolas ambientalmente saudáveis, do associativismo, do cooperativismo e da agricultura orgânica;

XIV – promover o desenvolvimento de agroindústrias baseadas em alimentos ambiental e culturalmente adaptados ao semi-árido;

XV – implantar feiras de produtos agroecológicos de agricultura familiar;

XVI – ampliar as ações de saneamento ambiental nas cidades de pequeno e médio porte, especialmente na zona rural;

XVII – implantar tecnologias de re-utilização da água, em zonas urbanas e rurais;

XVIII – criar e implantar unidades de conservação da natureza, de proteção integral e de uso sustentável;

XIX – estimular a manutenção e a recuperação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Novo Código Florestal;

XX – reforçar e apoiar o fortalecimento de Sistemas de Prevenção de Incêndios Florestais.

**Art. 5º** São instrumentos da Política Nacional de Combate e Prevenção á Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca:

I – o Sistema de Informações sobre o Combate e Prevenção á Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.

**Art. 6º** No que diz respeito à agricultura irrigada, o Poder Público deverá:

I – promover, nas áreas suscetíveis à desertificação, o levantamento das áreas com potencial irrigável;

II – diagnosticar as áreas sujeitas à salinização e à sodificação dos solos;

III – fomentar a recuperação de solos salinizados e sodificados;

IV – promover a agricultura familiar nos perímetros irrigados de projetos governamentais;

V – difundir tecnologias poupadoras de água e controlar o desperdício de água nas áreas irrigadas;

VI – promover, nas áreas susceptíveis de salinização, o uso de sistemas eficientes de drenagem.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator