

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (CRA), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 260, de 2007, do Senador Expedito Júnior, que *institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária e o Projeto de Lei da Câmara nº 78, de 2008, do Deputado Rodrigo Rolemburg, que estende os incentivos especiais de que trata o parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, ao produtor rural que adotar técnicas de integração entre lavoura e pecuária.*

RELATORA: Senadora **ROSALBA CIARLINI**

I – RELATÓRIO

Por designação do Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), cabe-me relatar, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 260, de 2007, do Senador EXPEDITO JÚNIOR, que *institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária, que tramita em conjunto com o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 78, de 2008, do Deputado RODRIGO ROLEMBERG, que estende os incentivos especiais de que trata o parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, ao produtor rural que adotar técnicas de integração entre lavoura e pecuária.*

O PLS nº 260, de 2007, constitui-se de cinco artigos. O art. 1º institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e estabelece os objetivos da Política.

O art. 2º fixa os princípios e o art. 3º, as competências do Poder Público. O art. 4º orienta para a utilização dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e do Sistema Nacional de Crédito Rural. O art. 5º estabelece a cláusula de vigência: prazo de 180 dias após a publicação da lei resultante.

O PLC nº 78, de 2008, compõe-se de dois artigos. O art. 1º inclui entre os incentivos para o produtor rural de que trata a Lei nº 8.171, de 1991, a adoção de sistemas integrados agroflorestais, agropastoris ou agrossilvopastoris voltados para a recuperação de áreas degradadas ou em fase de degradação. O PLC nº 78, de 2008, é oriundo do PL nº 708, de 2007, que foi apresentado em 11 de abril de 2007, e teve seu envio ao Senado Federal, nos termos do art.134 do Regimento Comum, em 15 de maio de 2008.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 260, de 2007, foi apresentado em 21 de maio de 2007 e distribuído inicialmente à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), para decisão terminativa. Decorrido o prazo regimental, não haviam sido oferecidas emendas à proposição.

Para instrução do PLS, em cumprimento ao Requerimento nº 14, de 2007 – CRA, foi realizada, em 26 de setembro de 2007, audiência pública com a finalidade de debater a matéria. Participaram

da audiência pública o Gerente-Geral e o Gerente de Planejamento e Negócios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Foi apresentada perante a Comissão uma emenda, de autoria da nobre Senadora KÁTIA ABREU, que modificava o inciso I do art. 1º do Projeto, de forma a estabelecer que um dos objetivos da integração lavoura-pecuária fosse adequar, de forma sustentável, a lotação pecuária e a produtividade da agricultura, visando reduzir os impactos na degradação do meio ambiente, aumentar a qualidade dos produtos e proporcionar rentabilidade à agropecuária.

Em 4 de março de 2008, o Projeto foi rejeitado em caráter terminativo, sendo emitido o Parecer nº 178, de 2008-CRA, tendo o Senador OSMAR DIAS sido o Relator do Vencido.

Nos termos dos §§ 3º e 4º do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em 25 de março de 2008, o Senador EXPEDITO JÚNIOR e outros senadores impetraram o Recurso nº 1, de 2008, para que o Plenário da Casa apreciasse o PLS e, em 4 de abril de 2008, o Senador apresentou Emenda de Plenário Substitutiva, que foi a única apresentada.

A matéria foi encaminhada novamente à CRA para manifestação quanto à Emenda nº 1 – PLEN – Substitutiva. Foi designado Relator o Senador OSMAR DIAS.

Previvamente à manifestação do novo Relator na CRA, foi aprovado o Requerimento nº 506, de 2008, de autoria do Senador EXPEDITO JÚNIOR, que solicitou, com base no art. 255, II, “c”, 12, do RISF, que a matéria fosse também analisada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Em 07 de outubro de 2008, o Senador GILBERTO GOELLNER foi designado Relator da Emenda nº 01 – PLEN – Substitutiva na CMA.

A matéria foi incluída na pauta da 32ª reunião da CMA, de 18 de novembro de 2008. No entanto, não foi analisada. A matéria retornou para o Relator, Senador GILBERTO GOELLNER, para reexame.

Em 20 de maio de 2009, foi aprovado o Requerimento nº 590, de 2006, de autoria do Senador GILBERTO GOELLNER, que solicitava a tramitação em conjunto do PLS nº 260, de 2007, e do PLC nº 78, de 2008. Em decorrência, as proposições sob análise são o PLS nº 260, de 2007, e o PLC nº 78, de 2008.

Em atendimento aos Requerimentos nº 8 (com aditamento da Senadora Marina Silva) e 12, de 2009 – CMA, ambos de iniciativa do Senador GILBERTO GOELLNER, foi realizada audiência, em 8 de setembro de 2009, para debater e instruir os Projetos.

Em 8 de dezembro de 2009, foi acatado, na CMA, o relatório do Senador GILBERTO GOELLNER pela aprovação do PLC nº 78, de 2008, na forma de uma emenda substitutiva, e pela rejeição do PLS nº 260, de 2007.

Na fase atual, cabe à CRA a análise e decisão terminativa dos projetos – PLS nº 260, de 2007, e PLC nº 78, de 2008 – que tramitam em conjunto. Não foram apresentadas emendas às proposições no estágio atual de tramitação.

II – ANÁLISE

Quanto à análise da matéria, em face do caráter terminativo, cabe a esta Comissão manifestar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Inicialmente, cabe destacar que compete a esta Comissão opinar, entre outros, sobre execução de política agrícola e fundiária e silvicultura, nos termos dos incisos II e V do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

No que se refere à constitucionalidade do PLC nº 78, de 2008, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de produção e consumo, florestas, conservação da natureza e proteção ao meio ambiente. O art. 24, incisos V e VI, da Constituição Federal (CF) estabelece que o tema é passível de legislação concorrente por parte da União, Estados e Distrito Federal.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela Constituição Federal a lei complementar.

No tocante à juridicidade, a proposição se afigura correta, pelos seguintes motivos: o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; a matéria nele tratada inova o ordenamento jurídico, possui o atributo da generalidade, se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio, e se afigura dotada de potencial coercitividade.

No que se refere à técnica legislativa, a redação do PLS nº 260, de 2007, carece de aprimoramento para atendimento da Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 2001, e o PLC nº 78, de 2008, merece aprimoramento para inclusão das sugestões apresentadas à matéria ao longo de sua tramitação no Senado Federal.

Com respeito ao mérito, entende-se que ambos os projetos de Lei são oportunos, como discutiremos a seguir. No entanto, por questões regimentais, somente um pode ser aprovado.

A Integração Lavoura-Pecuária-Floresta proposta no PLS nº 260, de 2007, sofreu sensível aprimoramento por meio da Emenda nº 01 – PLEN – Substitutiva. Comentários da audiência pública realizada na CRA com especialistas da EMBRAPA foram incorporados na peça legislativa, como ressaltado pelo Senador GILBERTO GOELLNER.

Entendemos que a utilização de áreas degradadas representa um importante instrumento para ampliação da área agrícola sem a necessidade de derrubada de sequer uma árvore, podendo a integração de novas áreas chegar a 50 milhões de hectares, quase duas vezes a área de produção de soja atual, ou ainda área próxima a quantidade de reservas florestais existentes no País.

Uma vez que esse sistema é operado de forma dinâmica, culturas agrícolas, pecuária e floresta plantada ou nativa podem conviver em uma mesma área, em consociação ou com a sincronização de suas etapas de produção, sem a necessidade de desbaste de floresta nativa, com sustentabilidade socioeconômica, como já asseverado pelos estudos da Embrapa. Não podemos descuidar também da

abrangência populacional que a matéria envolve – somente a população amazônica, é próxima a 25 milhões de pessoas.

O estímulo ao desenvolvimento de sistemas sustentáveis de produção que integrem a agropecuária à atividade florestal, com preservação e melhoria das condições físicas, químicas e biológicas do solo, deve pautar políticas públicas para todos os biomas. Complementarmente, apoio à diversificação produtiva e fornecimento de crédito devem fomentar atividades estruturantes em prol do desenvolvimento humano e redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Nesse contexto, entendemos que o PLC nº 260, de 2007, com seus aprimoramentos, apresenta objetivos, princípios, e metas para a estruturação de uma política nacional de integração lavoura-pecuária-floresta.

O PLC nº 78, de 2008, por seu turno, pretende alterar o art. 103 da Lei nº 8.171, de 1991, para incluir incentivos para o produtor rural que adotar sistemas integrados agroflorestais, agropastoris ou agrossilvopastoris.

O art. 103 da Lei nº 8.171, de 1991, concede incentivos ao proprietário rural que: *preservar e conservar a cobertura florestal nativa existente na propriedade; recuperar com espécies nativas ou ecologicamente adaptadas as áreas já devastadas de sua propriedade; sofrer limitação ou restrição no uso de recursos naturais existentes na sua propriedade, para fins de proteção dos ecossistemas, mediante ato do órgão competente, federal ou estadual.*

Os incentivos considerados no parágrafo único do mesmo artigo são, entre outros, para acesso a crédito oficial, cobertura securitária, prioridade de benefícios associados à infraestrutura, eletrificação, logística, transporte, apoio educacional, preservação e recuperação ambiental.

Basicamente, as condições para recebimento dos incentivos restringem-se, assim, às ações de preservação, conservação ou recuperação de vegetação nativa, recursos hídricos e solos. Entretanto, seria louvável que também recebessem tais incentivos os proprietários rurais que se dedicam a sistemas produtivos econômica e ambientalmente sustentáveis, tais como os sistemas agropastoris, agroflorestais e agrossilvopastoris.

Como decorrência dos objetivos do art. 103 da Lei nº 8.171, de 1991, foi criado o Programa de Integração Lavoura-Pecuária (PROLAPEC), por meio da Resolução nº 3.352, de 24 de fevereiro de 2006, do Conselho Monetário Nacional, cujos recursos são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o propósito de estimular a atividade agropecuária de forma sustentável, diversificação da renda do produtor rural e redução da pressão do desmatamento em novas áreas.

O PROPALEC foi incorporado na safra 2008/2009 no novo Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável (PRODUSA), que também prevê financiamento da Implantação e ampliação de sistemas de integração de agricultura com pecuária, ou de agricultura, pecuária e silvicultura (ILPS).

Ademais, foi criado o Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (PROPFLORA), cujos objetivos gerais são a implantação e manutenção de florestas destinadas ao uso industrial e de florestas de dendezeiros; recomposição e manutenção de áreas de preservação e reserva florestal legal; e implantação de projetos agroflorestais.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) criou, também nessa direção, Linha de Financiamento de Integração Lavoura-Pecuária, dentro do Programa FCO Rural.

Importantes contribuições foram, também, coletadas dos participantes da audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, para a confecção deste relatório, tal como a previsão para adoção de práticas e sistemas que promovam a melhoria e manutenção de matéria orgânica no solo.

Ademais, é mister destacar a opinião do representante da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), que enfatizou que a integração lavoura-pequária-floresta teria o apoio de todo o setor agropecuário nacional, que a política oriunda dos projetos em discussão deve ser vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e que deve ser vista como alternativa econômica e não uma política meramente alternativa de cunho ambiental.

O Representante da Embrapa, afirmou na reunião de 8 de setembro de 2009, na CMA, que a integração lavoura-pequária-floresta seria estratégica para produção sustentável. O representante do Ministério do Meio Ambiente destacou que a proposta traduz, na prática, o conceito de desenvolvimento sustentável e que a aprovação da matéria poderia contribuir para o avanço nessa direção. Os representantes da organização “Amigos da Terra” destacaram outro matiz por trás da proposta – a educação de jovens produtores rurais na lida com o passivo ambiental relacionado à reserva legal, que pode passar pelo processo de integração ora proposto.

Importante frisar que, para facilitar a execução da política proposta, está sendo incorporado o pagamento por serviço ambiental para os produtores que adotem as práticas previstas no PLS nº 260, de 2007.

Em análise ampla, como argumentado, entende-se que o teor aprimorado do PLS nº 260, de 2007, fortalece a base legal de ações governamentais, tais como aquelas do PRODUSA, ao passo que o teor atual do PLS nº 78, de 2008, trata da indicação de incentivos a serem adotados na aplicação da integração de atividades agropecuárias com biomas florestais.

Para que tanto os princípios do PLC nº 78, de 2008, sejam resguardados, quanto as contribuições dos vários órgãos (MAPA, Embrapa, CNA, organização “Amigos da Terra”, etc.) que participaram de audiências públicas no Senado Federal sejam aproveitadas, e também atendendo ao disposto no art. 260, II, do RISF, que estabelece que projetos da Câmara dos Deputados tenham precedência sobre os do Senado, apresentamos um projeto de lei substitutivo.

Em essência, foi mantida a proposta original da Câmara dos Deputados e foram incluídos os objetivos, princípios, metas de uma Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, que foram mais detalhados e amplamente debatidos com instituições da sociedade e do governo. Ademais, foram esclarecidos que os instrumentos de política agrícola, ambiental e de crédito rural serão utilizados para obtenção dos fins colimados. Foi prevista, também, a criação de bônus a título de pagamento por serviços ambientais.

Por fim, é mister aplaudir o ilustre Senador EXPEDITO JÚNIOR que, além da importante iniciativa legislativa representada pelo seu projeto que originalmente objetivava instituir uma política nacional de integração entre a lavoura e a pecuária, empenhou-se em recorrer contra a sua rejeição e aprimorou o projeto pela Emenda nº 01 – PLEN – Substitutiva, que na sua tramitação na CMA recebeu contribuições técnicas fundamentais, exaustivamente estudada pelo Senador GILBERTO GOELLNER no

relatório anterior, resultando em um texto mais completo sobre a matéria, razão complementar para que seu teor tenha sido incluído no Substitutivo proposto ao PLC nº 78, de 2008.

III – VOTO

Pelo exposto, pelas razões regimentais já referidas, votamos pela rejeição do PLS nº 260, de 2007, e pela aprovação do PLC nº 78, de 2008, na forma do seguinte Substitutivo:

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 78 (SUBSTITUTIVO), DE 2008

Institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, cujos objetivos são:

I – melhorar, de forma sustentável, a produtividade, a qualidade dos produtos e a renda das atividades agropecuárias, por meio da aplicação de sistemas integrados de exploração de lavoura, pecuária e floresta em áreas já desmatadas, como alternativa aos monocultivos tradicionais;

II – mitigar o desmatamento provocado pela conversão de áreas de vegetação nativa em áreas de pastagens ou de lavouras, contribuindo, assim, para a manutenção das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal;

III – estimular atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, assim como atividades de transferência de tecnologias voltadas para o desenvolvimento de sistemas de produção que integrem, entre si, ecológica e economicamente, a pecuária a agricultura e a floresta;

IV – estimular e promover a educação ambiental, por meio de ensino de diferentes disciplinas, em todos os níveis escolares, assim como para os diversos agentes das cadeias produtivas do agronegócio, tais como fornecedores de insumos e matérias-primas, produtores rurais, agentes financeiros e para a sociedade de modo geral;

V – promover a recuperação de áreas de pastagens degradadas por meio de sistemas produtivos sustentáveis, principalmente da Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF);

VI – apoiar a adoção de práticas e sistemas agropecuários conservacionistas que promovam a melhoria e a manutenção dos teores de matéria orgânica no solo e redução da emissão de gases de efeito estufa;

VII – diversificar a renda do produtor rural e fomentar novos modelos de uso da terra, conjugando a sustentabilidade do agronegócio com a preservação ambiental;

VIII – difundir e estimular práticas alternativas ao uso de queimadas na agropecuária com vistas a mitigar seus impactos negativos nas propriedades químicas, físicas e biológicas do solo, e com isso reduzir seus danos sobre a flora e a fauna, e a emissão de gases de efeito estufa;

IX – fomentar a diversificação de sistemas de produção com inserção de recursos florestais, visando à exploração comercial de produtos madeireiros e não-madeireiros por meio da atividade florestal, a reconstituição de corredores de vegetação para a fauna, e a proteção de matas ciliares e reservas florestais, ampliando a capacidade de geração de renda do produtor;

X – estimular e difundir sistemas agrosilvopastoris aliados às práticas conservacionistas e ao bem estar animal.

Parágrafo primeiro. A Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), para os dispositivos desta Lei, é entendida como estratégia de produção sustentável que integra atividades agrícolas, pecuárias e florestais, realizadas na mesma área, em cultivo consorciado, em sucessão ou rotacionado, buscando efeitos sinérgicos entre os componentes do agroecossistema, com vistas à recuperação de áreas degradadas e à viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental;

Parágrafo segundo. A estratégia de ILPF abrange quatro modalidades de sistemas, assim caracterizados:

I – Integração Lavoura-Pecuária ou Agropastorial – sistema que integra os componentes agrícola e pecuário, em rotação, consórcio ou sucessão, na mesma área, em um mesmo ano agrícola ou por múltiplos anos;

II – Integração Lavoura-Pecuária-Floresta ou Agrossilvipastorial – sistema que integra os componentes agrícola, pecuário e florestal, em rotação, consórcio ou sucessão, na mesma área;

III – Integração Pecuária-Floresta ou Silvipastorial – sistema que integra os componentes pecuário e florestal em consórcio; e

IV – Integração Lavoura-Floresta ou Silviagrícola – sistema que integra os componentes florestal e agrícola, pela consociação de espécies arbóreas com cultivos agrícolas – anuais ou perenes.

Art. 2º A Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta será implementada com base nos seguintes princípios:

I – preservação e melhoria das condições físicas, químicas e biológicas do solo;

II – sustentabilidade econômica dos empreendimentos rurais, por meio da melhoria dos índices de produtividade e de qualidade dos produtos agropecuários e florestais, pela diversificação das fontes de renda e melhoria do retorno financeiro das atividades;

III – investigação científica e tecnológica voltada ao desenvolvimento de sistemas integrados envolvendo agricultura, pecuária e floresta de forma seqüencial ou simultânea na mesma área;

IV – integração do conhecimento tradicional sobre uso sustentável dos recursos naturais;

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

VI – cooperação entre o setor público, privado e organizações não-governamentais;

VII – estímulo à diversificação das atividades econômicas;

VIII – observância do zoneamento ecológico-econômico do Brasil e respeito às áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

IX – observância aos princípios e leis estabelecidos para a proteção ambiental;

X – incentivo ao Plantio Direto na Palha como prática de manejo conservacionista do solo;

Art. 3º Compete ao Poder Público, no âmbito da Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta:

I – definir planos de ação regional e nacional para expansão e aperfeiçoamento dos sistemas com a participação das comunidades locais;

II – estimular a adoção da rastreabilidade e da certificação dos produtos pecuários, agrícolas e florestais oriundos de sistemas integrados de produção;

III – capacitar os agentes de extensão rural, públicos, privados ou do terceiro setor, a atuarem com os aspectos ambientais e econômicos dos processos de diversificação, rotação, consociação e sucessão das atividades de agricultura, pecuária e floresta;

IV – criar e fomentar linhas de crédito rural consoantes com os objetivos e princípios da Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, e com os interesses da sociedade;

V – estimular a produção integrada, o associativismo, o cooperativismo e a agricultura familiar;

VI – promover a geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias;

VII – fiscalizar a aplicação dos recursos provenientes de incentivos creditícios e fiscais;

VIII – controlar os riscos de desequilíbrio ambiental por meio do licenciamento das atividades de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta no entorno de áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico, de reservas extrativistas, parques ou florestas nacionais e estaduais;

IX – difundir a necessidade de racionalização do uso dos recursos naturais nas atividades agropecuárias e florestais, por meio da capacitação de técnicos, produtores rurais, agentes do poder público, agentes creditícios, estudantes de ciências agrárias, meios de comunicação e outros;

X – assegurar a infra-estrutura local necessária aos mecanismos de fiscalização do uso conservacionista dos solos;

XI – estimular a mudança de uso das terras de pastagens convencionais em pastagens arborizadas para a produção pecuária em condições ambientalmente adequadas, a fim de proporcionar aumento da produtividade pelas melhorias de conforto e bem-estar animal.

XII – estimular e fiscalizar o uso de insumos agropecuários;

Art. 4º Em sua execução, a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta utilizará os instrumentos da Política Agrícola, instituídos pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, da Política Nacional do Meio Ambiente, instituídos pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e os financiamentos do Sistema Nacional de Crédito Rural, nos termos das Leis nºs 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 4.829, de 5 de novembro de 1965.

Artº. 5 Nas operações de crédito para a Integração Lavoura-Pecuária- Floresta e suas variantes, de que tratam essa Lei, serão concedidos bônus a título de pagamento por serviços ambientais aos mutuários que comprovarem a recuperação de passivos ambientais, a melhoria ecológica das áreas exploradas, a redução das emissões de gases de efeito estufa e a estocagem de carbono no sistema.

Art. 6º O *caput* do art. 103 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IV:

“Art. 103.....

.....
IV – adotar, em sua propriedade, sistemas integrados agroflorestais, agropastoris ou agrosilvipastoris voltados para a recuperação de áreas degradadas ou em fase de degradação.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora