

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 258, de 2010, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR)*.

I – RELATÓRIO

Em decisão terminativa, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) analisa o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 258, de 2010, do Senador Antonio Carlos Valadares, que institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR).

A Proposição estabelece em seu art. 1º a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e prescreve a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR).

Conforme o art. 2º, a proposta estabelece o território rural comunidade de planejamento e execução das ações do PDBR e elenca os critérios para priorização dos territórios rurais.

Nos termos do art. 3º, são arrolados os princípios da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. O art. 4º descreve os objetivos da PDBR, com ênfase em promover e acelerar a superação da pobreza e das

desigualdades sociais nos territórios rurais. O art. 5º prescreve as diretrizes da Política.

De acordo com o que prescreve o art. 6º, o Projeto atribui ao Poder Público o dever de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar as ações da PDBR, bem como 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.

Conforme 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.

Pelo art. 8º são definidos atributos essenciais do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR), com vigência quadrienal correspondente à do Plano Plurianual (PPA).

O art. 9º elege a Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, com a periodicidade máxima de quatro anos, como a instância responsável pela formulação das diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural.

O art. 10 lista as entidades que integrarão a PDBR, como instâncias de planejamento, regulação, coordenação, articulação, deliberação, execução, fiscalização e monitoramento.

Finalmente, o art. 11 institui a cláusula de vigência.

Consoante entendimento do Autor, o Projeto se inspira 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.

A Proposição foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); de Assuntos Econômicos (CAE); e a esta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em decisão terminativa.

O PLS nº 258, de 2010, foi relatado na CCJ pelo Senador EDUARDO SUPPLY, quando obteve voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto, tendo sido aprovado com a apresentação de duas emendas, CCJ nºs 1 e 2.

Na CMA, a Proposta obteve voto favorável, no relatório do Senador ANÍBAL DINIZ, que incorporou as emendas da CCJ e apresentou a emenda CMA nº 3.

Na CAE, por seu turno, a Proposição, relatada pelo Senador SÉRGIO SOUZA, obteve voto favorável e também incorporou as emendas apresentadas pela CCJ e a Emenda CMA nº 3.

II – ANÁLISE

Em atenção à distribuição da matéria e, entre outras, às disposições presentes nos incisos II e III do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal, a apreciação do PLS nº 258, de 2010, ocorre em caráter terminativo nesta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

O primeiro aspecto a se ressaltar na tramitação do PLS em análise advém de sua aprovação reiterada em todas as Comissões que antecederam a presente análise. Com efeito, a proposta foi amplamente discutida na CCJ, na CMA e na CAE, recebendo o aperfeiçoamento oriundo das emendas incorporadas ao longo de sua apreciação colegiada, em total

aderência as recomendações da técnica legislativa aplicável e das disposições regimentais desta Casa.

Nesse contexto, o encaminhamento de relatório desfavorável na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, requer maior e mais aprofundada reflexão, indispensável à pacificação do entendimento sobre a importância da aprovação da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) e dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR), como prescreve o PLS nº 258, de 2010.

Entendemos que a divergência que se estabeleceu sobre o mérito da matéria no relatório apresentado nesta Comissão é fruto de um equívoco de boa fé. De fato, não se pode censurar a esperança de que a norma infralegal existente continue produzindo os efeitos práticos da política pública que orienta. Nesse sentido, o voto pela rejeição da matéria seria até compreensível e o encaminhamento do relatório perdoável.

Entretanto, a divergência introduzida no relatório apresentado nesta Comissão não se dá propriamente no mérito, posto que a importância da política não é, em momento algum, questionada. A nosso ver, o relatório deduz equivocadamente que a matéria não comporta inovação jurídica e, nesse ponto, cabe alertar para o dano e a injustiça que se poderia cometer na apreciação da matéria em exame.

Enfatizamos, por oportuno, como já aconteceu com muito sucesso no caso do Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf, que dar *status* de lei ordinária ao estabelecido em decretos governamentais, cristaliza como política de Estado na legislação as iniciativas que são experimentadas nos sucessivos governos. É preciso entender esse mecanismo como fator de evolução.

Ora, não é outra a intenção do PLS nº 258, de 2010, senão conferir, a uma política que se vem testando e aprimorando no Poder Executivo ao longo de anos, a estruturação programática e a definição de

seus parâmetros fundamentais em um nível institucional mais amplo, posto que de hierarquia superior, como se verifica na relação entre lei ordinária e decretos e portarias.

A vigilância desta Casa não pode descuidar da observância deste aspecto fundamental do ordenamento jurídico nacional. O PLS nº 258, de 2010, é manifestação do espírito que busca salvaguardar e perpetuar as boas políticas públicas.

Assim, reafirmamos a antevisão do Autor da Proposta, que delinea a valorização do espaço rural por meio de fundamental orientação programática do nosso ordenamento jurídico, considerada a importância da produção agropecuária para a economia brasileira.

A proposta que apreciamos emoldura uma Política de Desenvolvimento Rural que assegura prerrogativas aos territórios rurais, priorizando aqueles com densidade populacional inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população média municipal inferior a cinquenta mil habitantes, e também àqueles com menor índice de desenvolvimento humano e educacional, e com maior concentração de agricultores familiares, quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária.

Quanto à constitucionalidade, nosso entendimento se irmana com o exarado no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que entendeu que a Proposição original, ao dispor sobre plano nacional de desenvolvimento, fere a iniciativa ou competência privativas do Presidente da República, nos termos do inciso IX do art. 21 da Constituição Federal (CF), que atribui competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, mediante lei de iniciativa do Presidente da República, conforme dispõe o § 4º do art. 165 da Lei Maior, ao determinar que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados, em consonância com o plano plurianual.



Com a supressão dos artigos 8º e 9º da Proposta original, conforme Emendas nºs 1 e 2, aprovadas na CCJ, restaura-se a constitucionalidade da Proposta, afastando-se vício de iniciativa ou invasão de prerrogativa do Poder Executivo.

É fundamental reconhecer, no que tange à juridicidade, que a proposição inova o ordenamento jurídico e observa as prescrições 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.

Reiteramos, ainda, o entendimento de que a Proposição em exame se harmoniza com os fundamentos, objetivos e competências institucionais estabelecidos na Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

Finalmente, não podemos deixar de reconhecer que, a despeito da necessidade de regulamentação para a eficácia plena das disposições estabelecidas, o PLS nº 258, de 2010, avança no reconhecimento e na valorização da agropecuária nacional, consolidando o compromisso do Estado brasileiro com os territórios rurais.

Rogo aos nobres integrantes desta Comissão sensibilidade para considerar a insubsistência da argumentação formulada no relatório que sugere a rejeição da matéria na CRA.

III – VOTO

Em coerência com o exposto, votamos pela aprovação do PLS nº 258, de 2010, e pelo acolhimento das Emendas nºs 1 e 2 - CCJ/CMA/CAE e nº 3 - CMA/CAE.

Sala da Comissão,

Senador PAULO ROCHA
PT/PA

