

PROJETO DE LEI N.º 4.778-A, DE 2019
(Do Sr. Christino Aureo)

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com emendas (relator: DEP. JOSE MARIO SCHREINER).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;

AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.778, de 2019, visa instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas, cuja finalidade será a de orientar e incentivar a utilização sustentável dos recursos hídricos, do solo, da produção e da comercialização de produtos agropecuários na microbacia hidrográfica. Estas são definidas no Projeto como “a área fisiográfica, inclusive sua cobertura vegetal, drenada por um curso d’água ou por um sistema de cursos d’água conectados e que convergem, direta ou indiretamente, para um leito ou espelho d’água”.

Os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas serão os de: executar ações voltadas para a prática de manejo e conservação dos recursos naturais renováveis, evitando sua degradação e objetivando um aumento sustentado da produção e produtividade agropecuárias, bem como da renda dos produtores rurais; estimular a participação dos produtores e suas organizações nas ações da Política; promover a fixação da população no meio rural e reduzir os fluxos migratórios do campo para a cidade.

A referida Política será operacionalizada de forma descentralizada da Administração Pública Federal para os Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de convênio. As ações a serem desenvolvidas incluem: capacitação de pessoal técnico e agricultores em planejamento de microbacias hidrográficas e conservação de solo e água; difusão de tecnologias apropriadas em manejo e conservação de solo; introdução de práticas de cobertura de solo; introdução de práticas de agricultura orgânica e agroflorestais; implantação de viveiros de plantas; recomposição de matas ciliares e proteção de áreas de recarga hídrica e áreas frágeis; introdução ou ampliação de práticas de preservação e uso sustentável de recursos hídricos com proteção de nascentes; adequação de estradas vicinais de terra; recomendação de adubação; calagem e gessagem mais adequadas do solo agrícola; introdução de práticas de contenção e controle de voçorocas; demarcação de curvas de nível, e construção de sistemas de terraceamento, cordões vegetados, barragens subterrâneas e caixas de contenção; implantação de projetos demonstrativos de manejo integrado e controle alternativo de pragas, sistemas silvopastoris, integração lavoura-pecuária- floresta, plantio direto, adubação verde e cultivo mínimo; produção e difusão de material técnico e educativo; realização de eventos técnicos, tais como dia de

campo, seminários e reuniões de trabalho; recuperação de áreas degradadas; introdução de Sistema Plantio Direto; introdução do pastoreio rotacionado; introdução de rotação de culturas; incentivo e controle da pesca artesanal; incentivo à aquicultura; incentivo à prática de compra coletiva; incentivo à implantação de agroindústrias.

O Projeto prevê que o Poder Público adaptará o Decreto nº 94.076, de 5 de março de 1987, que institui o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, no prazo de noventa dias a partir da publicação da futura lei.

O autor justifica a proposição argumentando que as questões relacionadas ao meio ambiente se tornaram expressivas apenas a partir da década de 1980. No âmbito governamental, foram criadas secretarias e ministérios dedicados às políticas públicas de conservação dos recursos naturais. Surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, com a proposta de diminuir os impactos ambientais gerados pelo desenvolvimento tecnológico. A assistência técnica e a extensão rural mudaram significativamente, para incorporar a noção de microbacia hidrográfica como unidade de planejamento e ação, no âmbito das políticas territoriais. Foi instituído o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas em 1987, mas ele acabou relegado a segundo plano. O objetivo da proposição é o de trazer novo alento aos que acreditam nessa metodologia e proporcionar benefícios sociais, econômicos e ambientais às comunidades das microbacias, especialmente aos agricultores. O planejamento das ações levará em conta a vocação das microbacias e as atividades e interesses das comunidades e setores que a integram. A utilização da metodologia permitirá uma mudança de paradigma no processo de adequação ambiental, evoluindo da escala da propriedade para a gestão sustentável da paisagem rural em microbacia hidrográfica, considerando suas múltiplas funções. A proposição está sujeita ao regime de apreciação conclusiva pelas Comissões. Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

O Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas (PNMH) foi criado pelo Decreto nº 94.076, de 1987. Seu objetivo era a execução de ações de manejo e conservação dos recursos naturais, o estímulo à participação dos produtores rurais nessas ações e a fixação da população no meio rural.

O PNMH foi implantado pelo Ministério da Agricultura, em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e com a Extensão Rural. O Programa não teve vida longa, no âmbito federal, mas continuou sendo implantado por alguns Estados – Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul – e no Distrito Federal.

Trabalho elaborado por técnicas do pelo Instituto de Economia Agrícola, de São Paulo¹, aponta que o PNMH tinha princípios norteadores importantes: gerenciamento integrado dos recursos naturais; adoção de estratégias específicas para cada microbacia e de tecnologias adaptadas às condições locais; capacitação dos extensionistas; e treinamento dos agricultores. As autoras apontam, ainda, como resultados positivos do programa desenvolvido pelo Estado do Paraná: redução da contaminação da água por agrotóxicos; redução dos custos de adubação (com o uso de esterco e adubação verde); aumento da produtividade de lavouras de milho, soja, trigo e feijão; aumento da renda familiar; e redução do custo da manutenção de estradas vicinais.

¹ TOLEDO, Y.I.M. de & OTANI, M.N. Projetos de manejo de microbacias hidrográficas no Brasil. Informações Econômicas, SP, V. 26, Nº 11, nov. 1996.

Estudos mais recentes do Programa no Estado do Rio de Janeiro incorporam outros benefícios relacionados aos serviços ecossistêmicos proporcionados pelas práticas conservacionistas, tais como aumento da retenção e disponibilidade de água nas propriedades, melhoria da fertilidade do solo, aumento dos estoques de Carbono, regulação climática e conservação da biodiversidade. Ressaltam, outrossim, co-benefícios associados ao aprimoramento da gestão territorial, como o aumento do capital social, a boa governança e integração de políticas públicas e iniciativas privadas, que culminaram em expressiva alavancagem de recursos.

Assim, verifica-se que a implantação de ações integradas de conservação da cobertura vegetal nativa, do solo e dos recursos hídricos, planejadas com base na metodologia de microbacia hidrográfica, promoveu a redução de custos, o aumento dos resultados da produção agrícola e a melhoria na qualidade de vida no meio rural e urbano.

Bacia hidrográfica designa uma superfície terrestre topograficamente delimitada, de recepção da água das chuvas, que se infiltra ou escoar por uma rede de drenagem, das partes mais altas para as mais baixas, até um ponto de saída. A rede de drenagem é formada por um conjunto de canais convergentes – os rios – que podem ser classificados conforme a ordem hierárquica. Os rios de primeira ordem são as nascentes; os de segunda ordem correspondem à junção de dois rios de primeira ordem; os de terceira ordem abrangem a junção de dois rios de segunda ordem, ou de um rio de primeira ordem com outro de segunda ordem. Sucessivamente, os rios de ordens mais baixas são os menores, com menor vazão, enquanto os rios de ordem numérica mais elevada são os rios mais caudalosos e mais extensos.

O PNMH atua sobre os rios de ordens menores, de primeira até terceira ordem. Trata, portanto, de bacias muito pequenas. De acordo com Dimas Vital Siqueira Resck², “o termo microbacia hidrográfica se popularizou devido à necessidade de se enfatizar o trabalho da extensão local com um pequeno número de propriedades que, normalmente, ocupam uma área entre 1.000 e 10.000 hectares de terra”. Assim, buscava-se definir uma escala de trabalho que possibilitasse a atuação direta dos extensionistas rurais junto aos produtores, com o planejamento das ações conservacionistas a serem desenvolvidas por propriedade.

Além disso, a eleição de espaços de atuação tão pequenos estava em sintonia com a diretriz do Programa, de planejar ações específicas para a área, com base em diagnóstico das condições ambientais locais. A escala da microbacia possibilita detalhar as características de relevo, solo, cobertura vegetal, ocupação humana e definir tecnologias adaptadas às condições ecológicas e socioeconômicas locais.

A micro bacia hidrográfica é mais do que uma unidade morfológica na paisagem – ela é, também, uma unidade ecológica –, pois, o fluxo da água no sistema atmosfera-solo-planta é um dos principais fatores de regulação das demais características dos ecossistemas. Por exemplo, quando a chuva cai em solo desnudo, há compactação, erosão, perda de solos e assoreamento dos corpos hídricos a jusante. Nessa situação, chuvas abundantes tendem a agravar a degradação dos solos e causam grandes inundações. Se, pelo contrário, a água cai em solo coberto com vegetação nativa, a água se infiltra lentamente no solo, regulando o fluxo da água para os corpos hídricos ao longo do ano.

Considerando-se que água e solo são recursos essenciais para as atividades agrícola e pecuária, planejá-las com base nos limites da microbacia contribuirá significativamente para aprimorar o

² RESCK, DIMAS VIRAL SIQUEIRA. Manejo e conservação do solo em microbacias hidrográficas na região dos Cerrados. EMBRAPA-CPAC, Documentos, 40. Planaltina: EMBRAPA-CPAC, 1992.

manejo dos recursos naturais e reduzir os impactos ambientais dessas atividades.

Isso posto, consideramos que o Projeto de Lei em epígrafe poderá trazer muitos benefícios para a agropecuária brasileira, especialmente para agricultores familiares, pequenos e médios proprietários e posseiros rurais, que carecem de assistência técnica governamental. O apoio do Poder Público, ao planejamento e implantação de medidas de conservação dos recursos naturais na escala da microbacia, certamente contribuirá para o aporte de infraestrutura básica para a redução da degradação ambiental no meio rural.

Entretanto, consideramos que a proposição pode ser aperfeiçoada em quatro aspectos. O primeiro refere-se a uma definição mais objetiva das microbacias. O conceito presente no Projeto de Lei pode ser aplicado a qualquer microbacia hidrográfica. Uma maneira de dar maior objetividade é definir a microbacia como a bacia que abranja rios de até terceira ordem.

Outro aspecto a aprimorar na proposição diz respeito às ações prioritárias previstas em seu art. 4º. Não são mencionadas ações de conservação da vegetação nativa na microbacia, fomento ao uso sustentável da biodiversidade e adequação à legislação ambiental. Em uma visão mais moderna da gestão integrada dos recursos naturais, um projeto de fomento à sustentabilidade rural não pode deixar de mencionar atividades que estimulem a implantação da bioeconomia, pautada na conservação e manejo sustentável da flora nativa a partir de uma visão holística da multifuncionalidade da paisagem na microbacia.

O terceiro aspecto a modificar no Projeto de Lei em análise refere-se ao art. 5º. Esse dispositivo determina ao Poder Público que adapte o Decreto nº 94.076/1987 aos ditames da futura lei. Entretanto, um decreto é um ato administrativo da competência do Poder Executivo e a interferência em seu conteúdo por meio de lei fere ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, expresso no art. 2º da Constituição Federal.

Por fim, o quarto aspecto a ser complementado no Projeto de Lei analisado é, considerando a relevância das ações conservacionistas nas microbacias para a segurança hídrica e alimentar, mitigação de eventos climáticos extremos e manutenção da provisão de serviços ecossistêmicos para a sociedade, as mesmas devem ser tratadas como infraestrutura básica a ser fomentada pelo Poder Público.

Em vista dos argumentos acima expostos, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.778, de 2019, com as três Emendas anexas.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2019.

Deputado JOSE MARIO SCHREINER
Relator

EMENDA Nº 1

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº 4.778, de 2019, a seguinte redação:

"Art. 1º....."

Parágrafo único. Entende-se por microbacia hidrográfica a área fisiográfica, inclusive sua cobertura vegetal, drenada por curso d'água ou por sistema de cursos d'água conectados de até terceira ordem na hierarquia fluvial e que convergem, direta ou indiretamente, para um leito ou espelho d'água."

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2019.

Deputado JOSE MARIO SCHREINER
Relator

EMENDA Nº 2

Acrescentem-se os seguintes incisos ao art. 4º do Projeto de Lei nº 4.778, de 2019:

"Art. 4º.

.....

XXIII – conservação da vegetação nativa e manejo sustentável da biodiversidade;

XXIV – apoio à adequação à legislação ambiental; e

XXV – outras ações de fomento à conservação dos recursos naturais na microbacia hidrográfica.”

XXVI – estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, à criação de conselhos gestores das microbacias e às compras coletivas.”

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2019.

Deputado JOSE MARIO SCHREINER
Relator

EMENDA Nº 3

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei nº 4.778, de 2019, renumerando-se o atual art. 6º.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2019.

Deputado JOSE MARIO SCHREINER
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, com emendas, o Projeto de Lei nº 4.778/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Jose Mario Schreiner.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Agostinho - Presidente, Camilo Capiberibe e Carlos Gomes - Vice-Presidentes, Bia Cavassa, Célio Studart, Daniel Coelho, Dra. Vanda Milani, Fred Costa, Jose Mario Schreiner, Leônidas Cristino, Nilto Tatto, Paulo Bengtson, Professor Joziel, Stefano Aguiar, Zé Vitor, Nereu Crispim e Reinhold Stephanes Junior.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Presidente

**EMENDA Nº 1,
ADOTADA PELA COMISSÃO AO PROJETO DE LEI Nº 4.778, DE 2019**

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº 4.778, de 2019, a seguinte redação:

"Art. 1º.....

Parágrafo único. Entende-se por microbacia hidrográfica a área fisiográfica, inclusive sua cobertura vegetal, drenada por curso d'água ou por sistema de cursos d'água conectados de até terceira ordem na hierarquia fluvial e que convergem, direta ou indiretamente, para um leito ou espelho d'água."

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Presidente

**EMENDA Nº 2
ADOTADA PELA COMISSÃO AO PROJETO DE LEI Nº 4.778, DE 2019**

Acrescentem-se os seguintes incisos ao art. 4º do Projeto de Lei nº 4.778, de 2019:

"Art. 4º.

.....

XXIII – conservação da vegetação nativa e manejo sustentável da biodiversidade;

XXIV – apoio à adequação à legislação ambiental; e

XXV – outras ações de fomento à conservação dos recursos naturais na microbacia hidrográfica."

XXVI – estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, à criação de conselhos gestores das microbacias e às compras coletivas."

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Presidente

**EMENDA Nº 3
ADOTADA PELA COMISSÃO AO PROJETO DE LEI Nº 4.778, DE 2019**

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei nº 4.778, de 2019, renumerando-se o atual art. 6º.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Presidente