

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## PROJETO DE LEI Nº 3.549, DE 2004

Institui o Programa Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Inácio Arruda

**Relator:** Deputado Edson Duarte

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.549, de 2004, tem por fim autorizar o Poder Executivo a instituir o Programa Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação, o qual terá como objetivos, entre outros: promover a prevenção do processo de desertificação, bem como a recuperação e o monitoramento de áreas afetadas pelo fenômeno; estimular o uso sustentável dos recursos naturais em áreas de risco, como os sistemas agrosilvopastoris e a substituição da lenha por fontes alternativas de energia, e incentivar a participação e promover a educação das comunidades afetadas.

Serão beneficiários do Programa os agricultores, respectivas cooperativas e associações e municípios de áreas em processo ou sob risco de desertificação, além de universidades e centros de pesquisa em cooperação com as populações afetadas. O Projeto também especifica as fontes de recursos do Programa.

O Autor justifica sua proposição, argumentando que o Brasil é um dos cem signatários da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (CCD), elaborada com vistas à implantação das metas da Agenda 21 de combate à degradação ambiental. O Brasil tem uma superfície de 980.711,58 km<sup>2</sup> de áreas susceptíveis à desertificação, o que representa 11,5% do território nacional, abrangendo principalmente os Estados do Nordeste e Minas Gerais. Nessa área vivem mais de 50 milhões de

peças, isto é, mais de 31% da população do País. Afirma, ainda, o Autor que o fenômeno provoca a destruição da biodiversidade, redução da disponibilidade hídrica, perda de solo, comprometimento da produção de alimentos e empobrecimento da população atingida.

Continua afirmando o Autor que as perdas econômicas do Brasil podem chegar a US\$ 800 milhões anuais devido à desertificação e que a recuperação das áreas mais afetadas poderá alcançar US\$ 2 bilhões, num período de vinte anos. As políticas públicas voltadas para o combate à seca têm-se mostrado pouco eficientes para mudar a realidade, sendo necessário aplicar instrumentos que levem à convivência com o clima semi-árido. O Autor acredita que sua proposta poderá contribuir para o desenvolvimento sustentável da região, diminuindo o impacto do clima sobre a população.

Encaminhado à Comissão de Minas e Energia, o Projeto de Lei nº 3.549/04 foi aprovado, nos termos do voto do Relator, Deputado Marcello Siqueira. Encaminhado a esta Comissão, não foram apresentadas emendas, no prazo regimental.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O processo de desertificação não é privilégio das regiões áridas. Nas regiões semi-áridas e sub-úmidas secas, o frágil equilíbrio ecológico pode ser rompido, dando início à formação de um deserto, na ocorrência de secas prolongadas e de atividades econômicas incompatíveis com o ambiente. As atividades humanas inadequadas podem levar a uma excessiva pressão sobre os recursos naturais, degradando o solo e a água, exaurindo os recursos bióticos e gerando um ciclo que se retroalimenta, de pobreza, insegurança alimentar e degradação ambiental.

A Convenção de Combate à Desertificação (CCD) define o fenômeno como “a degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas, resultante de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas”. De acordo com a CCD, as Partes deverão implantar programas nacionais, desenvolvendo ações de combate à desertificação. Essas ações 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. A CCD determina, também, que seja adotada uma abordagem integrada dos fatores físicos, biológicos e socioeconômicos e que o combate à desertificação esteja integrado às estratégias de erradicação da pobreza.

O Projeto de Lei em tela vem ao encontro dessas disposições, constituindo iniciativa importante de combate a um mal de graves conseqüências, que afeta parcela significativa da população nordestina, como enfatizou o próprio Autor.

Entretanto, a proposição merece alguns aperfeiçoamentos. A primeira questão refere-se à forma autorizativa, estratégia adotada para viabilizar a aprovação de programa por meio de projeto de lei de iniciativa parlamentar. Em que pese a elevada motivação do nobre Deputado Inácio Arruda, entendemos que a instituição de norma relativa à gestão de programa é matéria de iniciativa do Poder Executivo, por força do disposto na Constituição Federal. Determina a Carta Magna que é vedado o início de programas não incluídos na lei orçamentária anual (art. 167) e, ainda, que esta lei, assim como o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias, devem ser de iniciativa do Poder Executivo (art. 165). É por meio dessas leis que a Administração estabelece o planejamento das ações, programas e projetos a serem por ela implantados.

A reserva de iniciativa baseia-se no princípio de que cumpre à Administração definir as diretrizes para gestão dos recursos sob sua responsabilidade, conforme critérios de conveniência e oportunidade por ela definidos e analisados pelo Poder Legislativo, quando da apreciação dos projetos de lei. Obedece, também, ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes, constante do art. 2º da Constituição Federal.

Destarte, embora não caiba ao Congresso Nacional determinar ao Poder Executivo a instituição de programas nacionais, esta Casa pode estabelecer políticas de interesse da Nação, definindo as normas a serem adotados por aquele Poder, na elaboração dos programas e planos de ação. Desse modo, julgamos necessário alterar o objetivo do Projeto de Lei, o qual deverá dispor sobre a Política Nacional de Prevenção e Combate à Desertificação.

Nessa perspectiva, consideramos importante que o Projeto especifique os princípios que nortearão as ações de combate à

desertificação, em sintonia com a CCD. Salientamos a necessidade de integrar essa Política com aquelas destinadas à redução da pobreza, à reestruturação fundiária, ao fortalecimento da agricultura familiar e à segurança alimentar, à ampliação da capacidade produtiva em bases sustentáveis, à proteção do frágil equilíbrio ambiental, à implantação de instrumentos de gestão ambiental e ao desenvolvimento de tecnologias de uso sustentável dos recursos naturais, que permitam a convivência com as condições climáticas locais.

Destaque deve ser dado à agricultura irrigada, para evitar que a falta de planejamento e o manejo inadequado provoquem a salinização do solo, como já vem ocorrendo em projetos do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). A salinização compromete a produtividade dos solos, cuja recuperação tem custos muito altos. Desse modo, uma Política de Combate à Desertificação deve definir medidas visando à prevenção do problema.

Por fim, entendemos de suma importância que o Projeto de Lei enfatize a participação da sociedade civil na concepção e implantação das ações de combate à desertificação. As comunidades locais, ao desenvolverem atividades inadequadas, dão início ao processo de degradação ambiental e tornam-se, elas próprias, vítimas da desertificação. É essencial, portanto, que elas estejam informadas, conscientes e amplamente envolvidas no combate a esse mal que as afeta.

Em vista desses argumentos, propomos alterações à proposição, as quais estão em sintonia com o Programa Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil), elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2004.

Somos, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.549/04 quanto ao mérito, no âmbito desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2005.

Deputado Edson Duarte  
Relator

## **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.549, DE 2004**

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, a qual tem por objetivos:

I – 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;

II – prevenir a desertificação em áreas de risco e recuperar as áreas afetadas, em todo o território nacional;

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

IV – fomentar pesquisas e a ampliação do conhecimento sobre o processo de desertificação e a ocorrência de secas no Brasil;

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

VI – promover a educação ambiental das comunidades afetadas ou situadas em áreas de risco sobre a prevenção e o combate à desertificação e a convivência com a seca;

VII – fortalecer as instituições responsáveis pelo combate à desertificação;

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

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, entende-se por desertificação a degradação das terras nas zonas semi-áridas e sub-úmidas secas, resultantes de fatores diversos, entre eles as variações climáticas e as atividades humanas, capaz de causar a redução ou perda da produtividade biológica ou econômica e da complexidade do solo.

Art. 2º A Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação deverá ser implantada com base nos seguintes princípios:

I – participação das comunidades afetadas ou situadas em áreas de risco no processo de elaboração e de implantação das ações de combate à desertificação;

II – democratização do acesso à terra e à água;

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

IV – planejamento das ações com base na bacia hidrográfica, em sintonia com as disposições do Plano da Bacia Hidrográfica;

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

VI – articulação com os programas dos diversos ministérios que tenham ações afins com a Política Nacional Prevenção e Combate à Desertificação, em especial aqueles dedicados à erradicação da pobreza, à reforma agrária e à conservação ambiental;

VII – cooperação entre órgãos de governo e organizações não-governamentais.

Art. 3º Cumpre ao Poder Público:

I – diagnosticar o avanço do processo de desertificação e degradação ambiental nas áreas afetadas;

II – definir um plano de contingência para mitigação dos efeitos da seca;

III – estabelecer sistema de informações para alerta precoce da seca;

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

V – divulgar informações e capacitar as comunidades locais para a participação na tomada de decisões;

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

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

VIII – 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;

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

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

XI – estimular a constituição de agroindústrias artesanais e familiares;

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

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

XIV – implantar feiras de produtos agroecológicos de agricultura familiar;

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

XVI – implantar tecnologias de reuso da água, em zonas urbanas e rurais;

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

XIII – 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.

Art. 4º Nas áreas susceptíveis à desertificação, a reforma agrária deverá priorizar as terras próximas a cursos de água e obras hídricas e acessíveis aos mercados, assim como as áreas onde se constate trabalho escravo ou plantio de plantas psicotrópicas;

Art. 5º No que diz respeito à agricultura irrigada, o Poder Público deverá:

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

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

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

Deputado Edson Duarte  
Relator