



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.549-B, DE 2004

(Do Sr. Inácio Arruda)

Institui o Programa Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Minas e Energia, pela aprovação (relator: DEP. MARCELLO SIQUEIRA); e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. EDSON DUARTE).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

MINAS E ENERGIA;

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E

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

APRECIÇÃO:

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

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Minas e Energia:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

III - Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- parecer do relator
- 1º substitutivo oferecido pelo relator
- complementação de voto
- 2º substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação com o seguintes objetivos :

I - promover a prevenção e recuperação de áreas atualmente afetadas pela desertificação no país;

II - empreender o monitoramento e controle de áreas sujeitas à desertificação;

III - promover a gestão ambiental e de uso dos recursos naturais de maneira sustentável nas áreas sujeitas ou sob risco de desertificação, em todo o território nacional;

IV - estimular projetos de pesquisa voltados para a desertificação, que incluam as comunidades afetadas na sua formulação e acompanhamento;

V - estimular programas de uso de sistemas agrosilvopastoris sustentáveis nas áreas sujeitas à desertificação;

VI - estimular projetos que promovam a mudança do uso da lenha como fonte de energia e desenvolvam fontes alternativas de energia;

VII - promover a gestão das bacias hidrográficas nas áreas sujeitas à desertificação, com objetivo de controlar os processos de desertificação;

VIII - incentivar e promover a participação e a educação ambiental das comunidades afetadas, com ênfase no controle da desertificação.

§ 1º Para efeito de aplicação desta Lei, entende-se por desertificação a degradação da terra por causas naturais ou em decorrência de atividades humanas, em escala que comprometa a sustentabilidade do meio ambiente natural e de atividades extrativistas, agrícolas ou pecuárias necessárias à subsistência humana.

§ 2º Por degradação da Terra entende-se a degradação dos solos e dos recursos hídricos, a degradação da vegetação e da biodiversidade e a redução da qualidade de vida da população afetada.

Art. 2º São beneficiários do Programa Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação:

I – agricultores afetados ou sob risco de desertificação em suas terras e as respectivas cooperativas e associações de que façam parte;

II – municípios afetados ou sob risco de desertificação;

III – universidades e centros de pesquisa em cooperação com as comunidades afetadas;

IV – órgãos públicos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos naturais, inclusive hídricos, das áreas afetadas ou sob risco de desertificação

Art. 3º Constituem fontes de recursos do Programa Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação:

I - dotações orçamentárias, inclusive saldos de exercícios financeiros anteriores, e créditos suplementares e especiais que lhe forem destinados;

II - retornos das operações de empréstimo realizadas com os recursos do Programa;

III - ingressos de capital, juros, comissões e outras receitas resultantes de aplicações financeiras, desde já autorizadas; e

IV - contribuições, doações, subvenções, empréstimos, legados e outras fontes que lhe forem destinados por entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras.

V – outras fontes de recursos que lhe forem especificamente destinadas.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Brasil é um dos 100 países que assinaram a Convenção Internacional de Combate à Desertificação e à Seca, que foi promovida pela ONU, em 1993/94. Esta convenção foi elaborada dando continuidade a implementação das metas da Agenda 21.

Segundo a Agenda 21, define-se desertificação como sendo: “a degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas resultantes de fatores diversos tais como as variações climáticas e as atividades humanas”, e por degradação da Terra como “ a degradação dos solos e dos recursos hídricos; a degradação da vegetação e da biodiversidade; e a redução da qualidade de vida da população afetada”.

As áreas no país, susceptíveis à desertificação e enquadradas para aplicação da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, tem um total de 980.711,58 km², o que representa **11,5 % do território nacional**.

A identificação das áreas de desertificação está consolidada no “Mapa da Susceptibilidade à Desertificação”, produzido em 1992, pelo Núcleo Desert/IBAMA. Nessa área vivem 50.210.980,64 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE, do censo de 1996, o que representa mais de **31% da população brasileira**.

Os estados brasileiros mais afetados e mais suscetíveis à desertificação de suas terras são os estados nordestinos e o estado de Minas Gerais, que formam o chamado polígono da seca.

Nesta área, já estão caracterizadas a ocorrência de desertificação nas seguintes microrregiões:

*Tabela de Ocorrência de Desertificação
por microrregiões homogêneas do Brasil*

Muito grave	Grave	Moderada
Fortaleza – CE	Médio Jaguaribe – CE	Valença do Piauí – PI
Sertões de Senador Pompeu – CE	Iguatu –CE	Baixões Agrícolas Piauiense – PI
Serra do Pereira – CE	Serrana de Caririaçu – CE	Médio Gurgéia – PI
Sertões dos Inhamuns – CE	Cariri – CE	Alto Piauí e Canindé – PI
Sertões do Salgado- CE	Salineira Norte-riograndense – RN	Uruburetama – CE
Seridó - RN	Açu e Apodi – RN	Baixo Jaguaribe – CE
Depressão do Alto Piranhas – PB	Serra Verde – RN	Ibiapaba – CE
Cariris Velhos – PB	Seridó Paraibano – PB	Ibiapaba Meridional – CE
Agreste da Borborema – PB	Curimataú – PB	Sertões do Cariri – CE
Sertões Pernambucanos do São Francisco – PE	Serra do Teixeira - PB	Serrana Norte-riograndese – RN
Sertão Sergipano do São Francisco – SE	Alto Pajeú – PE	Sertão Alagoano – AL
	Agreste Setentrional – PE	Palmeira dos Índios – AL
	Agreste Meridional – PE	Sertão do Rio Real – AL
	Feira de Santana - BA	Chapadões do Alto Rio Grande – BA
		Baixo-Médio São Francisco – BA
		Chapada Diamantina Meridional – BA
		Serra Geral da Bahia – BA
		Piemonte da Diamantina – BA
		Planalto da Conquista – BA
		Pastoril da Itapetinga – BA
		Agreste da Alagoinhas - BA
		Norte de Minas Gerais

Fonte: Mapa de Suscetibilidade à Desertificação no Brasil

A área afetada de forma Muito Grave é de 98.595 km², que representa 10,1% do semi-árido. Existem 4 áreas com intensa degradação, chamadas Núcleos de Desertificação, que totalizam uma área de 18.743,5 km².

Tabela de Núcleos de Desertificação

Gilbués - PI	Irauçuba - CE	Seridó - RN	Cabrobó - PE
Gilbués	Irauçuba	Currais Novos	Cabrobó
Monte Alegre	Forquilha	Cruzeta	Belém de São Francisco
	Sobral	Equador	Floresta
		Carnaúba dos Dantas	
		Acará	
		Parelhas	

Fonte: Mapa de Ocorrência de Desertificação no Brasil - MMA

Apesar do grande potencial produtivo destas regiões, uma série de fatores históricos e estruturais vêm condicionando os padrões de organização social e exploração dos recursos naturais nestas áreas, provocando perdas econômicas e ambientais significativas, destruindo a produtividade da terra e contribuindo para o aumento da pobreza.

A degradação ambiental decorrente da desertificação pode ser avaliada pela destruição da biodiversidade, da diminuição da disponibilidade de recursos hídricos e da perda física e química dos solos.

Em decorrência, os problemas econômicos crescem, principalmente no setor agrícola, com o comprometimento da produção de alimentos, além do custo quase incalculável de recuperação da capacidade produtiva de extensas áreas agrícolas e da extinção de espécies nativas.

Com o empobrecimento das regiões atingidas pela desertificação, estas se tornam frágeis frente às outras regiões do país, provocando a superexploração dos recursos disponíveis e a perda de seus técnicos que migram, principalmente, para o Sudeste, dificultando, ainda mais, a busca de soluções. Dentro desta perspectiva, pode-se esperar um aumento significativo no quadro de desnutrição, falência econômica, baixo nível educacional e concentração de renda.

Com isso, a população tende migrar para os maiores centros urbanos. Procurando condições mais favoráveis de sobrevivência, estes migrantes promovem o agravamento dos problemas de infra-estrutura (transporte, saneamento, abastecimento, dentre outros) já existentes nestes centros urbanos. Além do impacto na oferta de emprego, educação e moradia e da desestruturação das famílias.

Segundo metodologia desenvolvida pelas Nações Unidas, as perdas causadas pela desertificação equivalem a US\$ 250,00 por hectare em áreas irrigadas, US\$ 40,00 por hectare em áreas de agricultura de sequeiro e US\$ 7,00 por hectare em áreas de pastagem.

Para o Brasil, conforme diagnóstico realizado pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, **as perdas econômicas podem chegar a US\$ 800 milhões por ano devido à desertificação**. Os custos de recuperação das áreas mais afetadas alcançam US\$ 2 bilhões para um período de vinte anos.

No entanto, verifica-se que, no período de 1991 a 1997, por meio do financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, as regiões Sul e Sudeste concentraram mais de 60% dos apoios despendidos, segundo o Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica, publicado pelo MMA, em 1998. Além disso, dos recursos para apoio a projetos de preservação da biodiversidade, distribuídos por 27 fontes de financiamento, nacionais e estrangeiras, no país, apenas 4% foram destinados ao bioma Caatinga.

Definiu-se que a Agenda 21 Brasileira deve ser a expressão de um projeto de desenvolvimento sustentável, que viabilize simultaneamente a conservação e a qualidade ambiental, o tratamento equânime e justo na distribuição da riqueza nacional, a busca permanente do crescimento e da eficiência econômica e da participação democrática. Dentro da perspectiva, consideramos de vital importância a destinação clara de recursos do FNMA para a prevenção e combate à desertificação.

O Fundo Constitucional do Nordeste – FNE - tem como objetivo principal “contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste”, com “finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semi-árido”.

Para cumprir de forma eficiente este objetivo, faz-se necessário que o FNE tenha recursos e instrumentos de apoio ao desenvolvimento sustentável do semi-árido nordestino com ênfase no estímulo à projetos e atividades que tenham por objetivo o combate e a prevenção à desertificação.

As políticas públicas, historicamente, têm investido recursos financeiros para o combate a seca. No entanto, tais políticas tem se mostrado pouco eficientes para mudar a realidade da sofrida população nordestina. Um dos principais erros destas políticas é se considerar a seca um problema e se buscar soluções somente quando a mesma está instalada.

A seca é um fator climático natural daquela região, portanto deve ser considerado este fator na elaboração de todas as políticas públicas, tanto a política agrícola, quanto a política de preservação ambiental, como as políticas macroeconômicas, as políticas de expansão urbana, etc.

O que a região do polígono das secas precisa é ter instrumentos e recursos financeiros para conviver com este clima. Muitas experiências bem sucedidas já foram realizadas pelas comunidades afetadas e temos vários centros de referência para dar suporte técnico para elaboração e execução de projetos de

desenvolvimento econômico e social sustentável naquela região, diminuindo o impacto negativo que o clima pode exercer.

Pelas razões expostas consideramos de elevada importância a participação dos nobres parlamentares no esforço para a aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, em 12 de maio de 2004

Deputado Inácio Arruda
(PC do B-CE)

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

I – RELATÓRIO

Visa o Projeto de Lei nº 3.549, de 2004, a instituir um programa de combate e prevenção à desertificação no país, que, além disso, promova a recuperação de áreas atualmente desertificadas; empreenda o monitoramento e controle de áreas suscetíveis à desertificação e promova o uso sustentável dos recursos naturais e a correta gestão das bacias hidrográficas nessas áreas, entre outros objetivos.

Justifica o nobre Autor sua proposição afirmando, com base em estudos de órgãos governamentais do setor ambiental, e mesmo das Nações Unidas, que quase um milhão de quilômetros quadrados do território nacional, onde vive aproximadamente um terço da população brasileira, compreendem áreas suscetíveis à desertificação e que, apesar de possuírem grande potencial produtivo, vêm tendo sua organização social e seu desenvolvimento econômico condicionados e restringidos pelo seu uso incorreto, o que acarreta significativas perdas econômicas e sociais e contribui para o aumento da pobreza nessas regiões.

Por isso, é necessário que o país disponha de instrumentos e recursos financeiros, bem como de políticas públicas adequadas para a promoção

do desenvolvimento econômico sustentável, aliado à preservação ambiental das regiões sujeitas à desertificação.

A Comissão de Minas e Energia é o primeiro órgão técnico da Casa encarregado de analisar o mérito do projeto, ao qual, findo o prazo regimentalmente previsto, não foram oferecidas emendas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No que tange às competências temáticas desta Comissão, cremos que o projeto ora sob análise aborda matérias de grande relevância, quando propõe a substituição do uso energético da lenha por fontes alternativas, bem como a adequada gestão das bacias hidrográficas das regiões suscetíveis à desertificação, de modo a controlar, ou mesmo evitar o desenvolvimento dos processos que possam vir a gerar a degradação ambiental e a instalação de áreas desérticas em nosso país.

De fato, embora se trate de fonte energética oriunda da biomassa, a lenha é um insumo cujo uso deve ser desestimulado, tanto porque a continuidade de seu uso propicia a destruição de matas naturais – facilitando sobremaneira a criação de áreas desérticas, especialmente nas regiões mais suscetíveis –, quanto pelo fato de que a implantação das chamadas "florestas energéticas", cultivadas com o intuito de serem aproveitadas como lenha ou carvão vegetal, pode acarretar o enfraquecimento dos solos regionais e facilitar sua erosão, sem contar com a possibilidade de uma significativa redução na biodiversidade local.

Por isso, consideramos que a substituição da lenha, especialmente por fontes energéticas alternativas, deva ser encorajada, sobretudo porque já existe um programa governamental – o Proinfa – que dispõe de recursos e meios para ampliar a participação das chamadas fontes energéticas alternativas na matriz energética nacional.

Também os recursos hídricos regionais devem ser aproveitados de maneira adequada, a fim de se evitarem usos que contribuam para

a instalação de processos erosivos – e, por conseqüência, iniciadores de desertificação.

Por se tratar, portanto, de iniciativa das mais meritórias e por contribuir para o planejamento de um desenvolvimento realmente sustentável para nosso país, este Relator manifesta-se pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.549, de 2004, e solicita de seus pares desta Comissão que o sigam em seu voto.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2005.

Deputado MARCELLO SIQUEIRA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Minas e Energia, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 3.549/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Marcello Siqueira, contra o voto do Deputado Luiz Bassuma e contra o voto em separado do Deputado Mauro Passos.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Nicias Ribeiro - Presidente, Paulo Feijó - Vice-Presidente, Airton Roveda, B. Sá, Dr. Heleno, Eduardo Valverde, Luiz Bassuma, Luiz Sérgio, Marcello Siqueira, Marcus Vicente, Mauro Passos, Osmânio Pereira, Renato Casagrande, Salvador Zimbaldi, Edinho Bez, Hélio Esteves, Jurandir Boia e Maurício Rabelo.

Sala da Comissão, em 3 de agosto de 2005.

Deputado NICIAS RIBEIRO Presidente

Voto em Separado da Bancada do PT

O PL em comento padece de vício de iniciativa na exata medida em que autoriza o executivo a tomar providência que é de sua competência exclusiva. Aliás, a Súmula de Jurisprudência nº 01 da CCJC da Câmara dos Deputados "considera inconstitucional qualquer projeto de Lei de autoria de deputado ou senador que autoriza o poder executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional". Neste diapasão, salientamos que embora não seja da competência desta comissão esta análise é relevante trazê-la a baila para que não se criem expectativas em um PL que não irá se configurar. O aspecto abordado pela Súmula 01 será melhor tratado na CCJC.

É certo que o executivo tem a competência exclusiva de criar programas que irão fazer parte de suas ações de governo e neste sentido temos que o executivo federal tem o programa de "Combate à Desertificação", Programa 1080, em seu PPA e no orçamento anual. É relevante trazeremos a baila as ações do Governo Federal nesta área para que possamos entender que o PL em comento encontra-se prejudicado em seu mérito, senão vejamos:

A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação - CCD, define desertificação como "a degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas resultante de vários fatores incluindo as variações climáticas e as atividades humanas". No Brasil, denominou-se de Áreas Susceptíveis à Desertificação - ASD a região atingida por esse problema, que inclui municípios de todos os estados do Nordeste, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Além destes, alguns municípios do norte do estado de Minas Gerais e noroeste do estado do Espírito Santo foram incluídos nessas áreas. No total, são 1.482 municípios que ocupam uma área de 1.338.076 km² (15,7% do território brasileiro), nos quais vivem cerca de 32 milhões de pessoas (18,6% da população do País).

O Brasil, seguindo a orientação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, da qual é signatário desde 1997, elaborou o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - PAN-Brasil. Esse programa, instrumento de planejamento que define as linhas e as principais ações para o combate e a prevenção do fenômeno da desertificação, tem como elementos-chave o combate à pobreza e às desigualdades sociais, aliados à recuperação, preservação e conservação dos recursos naturais. O PAN-Brasil tem como objetivo geral estabelecer diretrizes e instrumentos legais e institucionais que permitam otimizar a formulação e a execução de políticas públicas e investimentos privados nas ASD, tendo como foco a

promoção do desenvolvimento sustentável.

Face ao exposto, o Programa 1080 - Combate à Desertificação justifica-se pela necessidade de se promover uma centralização, em um programa único, das diversas ações governamentais que visam a implementação de práticas sustentáveis para a convivência com a seca e redução do processo de desertificação na região. Além disso, o Programa pretende desenvolver algumas das ações de implementação previstas no PAN-Brasil:

- 1) Construir, desenvolver, fortalecer, aumentar e melhorar a capacidade da população que vive nas ASD para o combater à desertificação por meio da convivência com especificidades locais;
- 2) selecionar projetos de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, que priorizem a racionalização do uso e recuperação dos solos, conservação da biodiversidade, combate a pobreza, educação ambiental e desenvolvimento científico e tecnológico;
- 3) Apoiar técnica e politicamente a elaboração e implementação dos Planos Estaduais - PAEs, por meio da mobilização e articulação dos diversos atores governamentais e não-governamentais;
- 4) Cumprir os compromissos assumidos pelo Brasil junto à CCD; 5) Desenvolver projetos de convivência com as ASD voltados para a atividades familiares em microbacias da região.

Assim sendo, vale citar ás ações do programa de combate a desertificação a seguir:

- **AÇÃO 7380** - Elaboração do Plano de Ação Nacional para o Combate à Desertificação (PAN) (A partir de 2005, esta Ação foi transformada na Ação 09HF - Apoio à Implementação do Plano de Ação Nacional de Luta Contra a Desertificação nas Áreas Susceptíveis à Desertificação);
- **AÇÃO 4971** - Capacitação de Agentes Multiplicadores Locais para Combate à Desertificação;
- **AÇÃO 4984** - Fomento a Projetos de Combate à Desertificação
- **AÇÃO 7380 - Elaboração do Plano de Ação Nacional para o Combate à Desertificação (PAN)**

A elaboração deste instrumento de planejamento definiu as atividades de controle e combate aos processos de desertificação, visando minimizar os impactos do fenômeno sobre o meio ambiente e as populações das áreas susceptíveis à desertificação - ASD;

• **Ação 09HF - Apoio à Implementação do Plano de Ação Nacional de Luta Contra a Desertificação nas Áreas Susceptíveis à Desertificação**

Objetiva promover ampla articulação com os estados e sociedade civil para o desenvolvimento de ações de controle e combate à desertificação no País, a fim de cumprir com os compromissos assumidos pelo Brasil junto a Convenção das Nações Unidas de Combate a Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca CCD.

• **AÇÃO 4971 - Capacitação de Agentes Multiplicadores Locais para Combate à Desertificação**

O objetivo desta ação é desenvolver processos de formação de atores sociais locais visando replicar, em relação ao fenômeno da desertificação, suas causas e conseqüências, bem como sobre alternativas tecnológicas para inibir o mesmo.

• **AÇÃO 4984 - Fomento à Projetos de Combate à Desertificação**

Esta ação tem como objetivo combater a desertificação por meio da adoção de medidas eficazes, em todos os níveis, apoiadas em acordos de cooperação internacional e de parcerias, por meio do fomento a projetos que tenham em vista contribuir para se atingir o desenvolvimento sustentável nas zonas afetadas.

Metas físicas e financeiras previstas na Lei Orçamentária e/ou pactuadas com o supervisor ministerial para o período sob exame nas contas.

Programa 1080 - Combate à Desertificação - PPA 2004				
Ação	Meta Física		Meta Financeira (R\$)	
	Prevista	Executada	Prevista	Executada
7380 - Elaboração do Plano de Ação Nacional para o Combate à Desertificação (PAN)	8 %	100 %	700.000,00	690.000,00
4971 - Capacitação de Agentes Multiplicadores Locais para Combate à Desertificação	246 pessoas	246 pessoas	100.000,00	100.000,00
4984 - Fomento à Projetos de Combate à Desertificação	7 Projetos	1 Projeto *	1.500.000,00	-

* a execução orçamentária/financeira só teve início após o lançamento do PAN-Brasil, em agosto/04, não havendo tempo hábil para sua efetiva implementação. No entanto, no âmbito da cooperação firmada entre o Governo dos Países Baixos, o PNUD e o MMA foram apoiadas ações de mobilização dos pontos focais estaduais governamentais e não governamentais voltadas para elaboração do detalhamento dos planos estaduais de combate à desertificação.

Programa 1080 - Combate à Desertificação - PPA 2005				
Ação	Meta Física		Meta Financeira (R\$)	
	Prevista	Executada	Prevista	Executada
Ação 09HF - Apoio à Implementação do Plano de Ação Nacional de Luta Contra a Desertificação nas Áreas Susceptíveis à Desertificação	11 Projetos	-	4.997.981,00 *	-
4971 - Capacitação de Agentes Multiplicadores Locais para Combate à Desertificação	250 pessoas	-	122.568,00	-
4984 - Fomento à Projetos de Combate à Desertificação	11 Projetos	-	2.000.000,00	-
* Sendo R\$ 4.140.000,00 de Emenda Parlamentar				

É relevante lembrar o que, alhures, já afirmamos mais de 1.200 pessoas, que vivem nas áreas suscetíveis à desertificação no país, participaram do processo de elaboração do Programa de Combate a Desertificação. São abrangidos pelo PAN-Brasil 1.482 municípios de 9 estados do Nordeste, quais sejam: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Também foram considerados alguns municípios no Norte de Minas Gerais e Espírito Santo, onde a Sudene executou Programas de Emergência de Seca e em localidades onde o bioma caatinga ocorre. A cobertura do Programa atinge uma área de 1.338.076 km², onde vivem cerca de 32 milhões de pessoas.

O PAN-BRasil começou a ser implantado este ano e está integrado a outros programas de desenvolvimento sustentável já existentes no país.

É sempre profícuo lembrar que as "terras secas" do Brasil estão localizadas nas regiões onde predominam climas semi-áridos e subúmidos secos, com predomínio da caatinga, e em menores proporções, o cerrado. As condições climáticas, bem como as atividades humanas contribuem para a degradação e desses biomas. Este fato piora as condições de desertificação e seca, daí a importância nas ações do Programa 1080 que o atual governo vem desenvolvendo.

Neste sentido e por entender que o PL em comento encontra-se prejudicado em face à iniciativa do Governo Federal somos contrários ao PL 3549 de 2004 e conclamamos os nobres pares desta douta Comissão a acompanhar o nosso voto.

Sala das Comissões 29 de junho de 2005.

Eduardo Valverde
Deputado Federal PT/RO

Fernando Ferro
Deputado Federal PT/PE

Mauro Passos
Deputado Federal PT/SC

Luís Sérgio
Deputado Federal PT/RJ

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

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 km² 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 pessoas, 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 06 de dezembro de 2005.

Deputado Edson Duarte
Relator

1º 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 infraestrutura 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 06 de dezembro de 2005.

Deputado Edson Duarte

Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

I – RELATÓRIO

Após apresentação do meu parecer favorável ao projeto, com substitutivo, acolhi algumas sugestões apresentadas pelo Deputado João Alfredo, as quais incorporei ao meu substitutivo anteriormente apresentado:

- inclusão no art. 1º do novo substitutivo dos incisos III e IV, e alteração na redação do inciso VI do substitutivo anterior que passou a ser o inciso VIII do novo substitutivo;
- inclusão do inciso VIII no art. 2º do novo substitutivo, bem como nova redação no inciso VI do substitutivo anterior;
- inclusão dos incisos IV, XX e XXI do art. 3º no novo substitutivo, bem como alteração na redação dos incisos III e VII do substitutivo anterior, este passando a ser o inciso VIII do novo substitutivo.

II – VOTO

Ante ao exposto, reitero meu voto favorável ao PL 3.549, de 2004, com as alterações que apresento neste novo substitutivo que encaminho em anexo.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 2006.

Deputado EDSON DUARTE (PV/BA)

Relator

2º 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 – Instituir mecanismos de proteção, conservação e recuperação de vegetação e de solos degradados, nas áreas de risco ou afetadas pela desertificação;

IV – Estimular a política de gestão de recursos hídricos que assegure a necessária integração territorial dessa gestão “as ações de prevenção e combate à desertificação, articulando adequadamente as diferentes utilizações da água e a proteção do ambiente;

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 no Brasil;

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

VIII – promover a educação ambiental a informação e sensibilização permanente das comunidades afetadas dos diferentes setores da população, inclusive gestores, sobre a problemática da desertificação e sobre a promoção de tecnologias sociais de convivência com a seca;

IX – fortalecer as instituições responsáveis pelo combate à desertificação;

X – 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 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;

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

VIII – estimular as inter-relações entre os procedimentos de aplicação da Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação em

consonância com a CCD e as convenções para a Conservação da Biodiversidade e Mudanças Climáticas.

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 – definir 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 – divulgar informações e capacitar as comunidades locais para a participação na 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 infraestrutura 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;

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 reuso 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;

XXI – 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 10 de maio de 2006.

Deputado Edson Duarte

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, com substitutivo o Projeto de Lei nº 3.549/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Edson Duarte, que apresentou complementação de voto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Gervásio Silva - Vice-Presidente, Babá, César Medeiros, Edson Duarte, Jorge Khoury, Leonardo Monteiro, Luciano Zica, Oliveira Filho, Sandro Matos, Sarney Filho, Albérico Filho, João Alfredo, Jorge Gomes e Max Rosenmann.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 2006.

Deputado GERVÁSIO SILVA

1º Vice-Presidente

FIM DO DOCUMENTO