



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.895-A, DE 2008

(Do Sr. Roberto Rocha)

Altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, de modo a conceituar o semi-árido na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; tendo parecer da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, pela aprovação (relatora: DEP. JANETE CAPIBERIBE).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD); E

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

APRECIACÃO:

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

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional:

- parecer da relatora
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passa a vigor com a seguinte alteração:

“Art. 5º.....

IV – semi-árido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, delimitada pelos municípios que apresentem uma das seguintes características:

- a) precipitação pluviométrica média anual inferior a oitocentos milímetros;
- b) índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial em quarenta anos;
- c) risco de ocorrência de seca superior a 60%, calculado com base em série estatística não inferior a quarenta anos.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os ecossistemas que compõem o assim denominado semi-árido carregam um traço comum que é ao mesmo tempo origem e consequência da situação de baixo desenvolvimento humano da população que abriga. Trata-se de extensa área de frágil sustentabilidade ambiental para a produção agrícola, base da economia de subsistência praticada por diversas famílias residentes. Se o provimento de meios para suportar um estilo de vida condigno é difícil, a exclusão social decorrente da escassez de recursos também afasta outras possibilidades de as comunidades mais bem conduzirem de forma endógena o seu desenvolvimento, para tanto criando outras formas de ocupação e de geração de excedentes.

Não restam dúvidas, pois, sobre o acerto do constituinte ao prever na Lei Maior instrumentos que destinam recursos e políticas prioritárias para resgatar da exclusão os brasileiros que coabitam aquele espaço. Da mesma forma, ao regulamentar o dispositivo constitucional que prevê a criação, as fontes e a destinação dos fundos constitucionais, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, foi precisa no mérito, mas imprecisa na matéria. Em verdade, à guisa de melhores elementos à época para caracterizar o semi-árido, o texto original limitou-se a dispor que seriam objeto das políticas públicas especiais os municípios da área de

influência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) onde se observasse precipitação pluviométrica anual média de até 800 milímetros.

Além da escassez de chuvas, importa saber sobre a sua distribuição temporal e geográfica, sobre a capacidade de retenção da água no solo, a insolação, que não é desprezível em zona equatorial, e a taxa de evaporação e de transpiração das águas dos vegetais e dos solos. Há, inclusive, razões antrópicas que têm determinado a escassez da produção e a baixa sustentabilidade do modelo produtivo. Devido ao elevado grau de pobreza da população rural, as áreas ao alcance dos produtores familiares são superexploradas, exaurindo a fertilidade da terra a taxas aceleradas. Paralelamente, a estrutura agrária concentrada propicia a utilização de amplas áreas sem cobertura natural, ocupadas com pastagens ou culturas exóticas, o que também tende a esgotar o solo. Todos estes fatores ainda se encontram com o afloramento freqüente do cristalino, interpondo rochas até os lençóis freáticos, montando um quadro de inacessibilidade a recursos físicos e naturais e fechando um círculo vicioso de exclusão social.

Logo, o aludido certificado normativo versava sobre apenas uma de muitas características físicas adversas que têm prejudicado a sobrevivência humana e animal, por conseguinte, a produção agropastoril e o desenvolvimento rural no semi-árido. Contudo, tinha a virtude de dispor de forma bastante objetiva sobre critérios para consagrar ou não municípios com políticas públicas de relevante apelo político e inegável alcance social. Ainda que a tipificação do semi-árido não estivesse a mais adequada do ponto de vista técnico, por quase vinte anos, regra clara ajudou dirimir controvérsias sobre a elegibilidade de empreendimentos que pudessem contar com incentivos fiscais, concorrer à metade dos valores consignados para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) ou contar com bônus de adimplência de até 25% sobre os encargos das operações contratadas junto ao Fundo.

Percebendo o descompasso entre a norma e o desenvolvimento científico na identificação do semi-árido, o legislador houve por bem reparar o texto legal de forma a suprimir a ditadura do índice pluviométrico como único critério de seleção das áreas beneficiárias. A Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, alterou a redação da Lei nº 7.827/1989 e dispôs que a delimitação da área de atuação da Sudene no semi-árido seria competência da própria autarquia. Em outro trecho do certificado legal, há indicação de que a Sudene estabeleça “critérios técnicos e científicos para delimitação do semi-árido incluído na área de atuação da Sudene”.

Em verdade, mesmo antes da produção da referida lei complementar, o Ministério da Integração Nacional já obtivera sucesso na coordenação de grupo interministerial que definiu de forma cabal critérios técnicos mensuráveis a partir de

dados estatísticos de amplo domínio. O grupo, instituído pela Portaria Interministerial nº 06, de 29 de março de 2004, chegou aos critérios dispostos neste projeto de lei e o órgão gestor alegou tê-los aplicado a todos os municípios da área da Sudene. Logo, não se trata de inovar com nada que seja inexecutável, mas apenas de dotar de amparo legal iniciativa que o próprio ministério já empreendeu. Para estear decisões de aplicação de recursos e implantação de políticas capitais para todo o Nordeste brasileiro, entendemos ser descabido tamanho poder discricionário atribuído a um instrumento infralegal. Como hoje vigora, uma portaria da autarquia tem o condão de acolher ou não os municípios para habilitá-los aos benefícios fiscais, financeiros e de orientação prioritária das políticas de desenvolvimento regional.

Os critérios propostos são de amplo conhecimento e aceitação técnica internacional, inclusive recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Ao importante índice que ilustra o volume de chuvas em uma região, propõe-se agregar o Índice de Aridez. Conforme explica o Dr. José de Jesus Sousa Lemos, PhD em Economia Rural e dos Recursos Naturais, professor na Universidade Federal do Ceará e ex-Secretário de Agricultura do Estado do Maranhão, o Índice de Aridez permite comparar áreas distintas ao relacionar o total precipitado de chuvas em uma determinada região com a evapotranspiração potencial. O conceito, desenvolvido por C.W.Thornthwaite, mensura a capacidade de retenção de água pelo solo, considerando a perda de água para a atmosfera, transformada em umidade do ar pela transpiração dos vegetais e pela evaporação.

O último critério visa a afastar os desvios de uma avaliação puramente volumétrica. Ao prever a incidência de um período longo de estiagem, a preocupação não está centrada no volume, mas na intermitência das chuvas. Longos períodos de seca, associados à baixa retenção de água pelo solo, determinada pela predominância de terreno arenoso e pouco profundo, e à elevada insolação quase sempre provocam balanços hídricos negativos, por longos períodos. E, se por um lado aumentar-se-á a gama de opções para acolher os municípios como beneficiários de políticas públicas voltadas para o semi-árido, por outro, a anuência será restrita à previsão do fenômeno pautada por série histórica não inferior a quarenta anos, seguindo recomendação atribuída pelo Ministério da Integração Nacional à Organização Meteorológica Mundial.

Considerando que o presente projeto de lei possibilitará definir com mais clareza a área de atuação da Sudene onde os benefícios específicos para o semi-árido poderão se observar, peço apoio aos nobres pares para sua discussão e aprovação.

Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2008.

Deputado ROBERTO ROCHA.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

LEI Nº 7.827, DE 27 DE SETEMBRO DE 1989

Regulamenta o art. 159, I, c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

**II
DOS BENEFICIÁRIOS**

.....

Art. 5º Para efeito de aplicação dos recursos, entende-se por:

I - Norte, a região compreendida pelos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins;

II - Nordeste, a região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além das partes dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídas na área de atuação da SUDENE;

** Inciso II com redação dada pela Lei nº 9.808, de 20/07/1999.*

III - Centro-Oeste, a região de abrangência dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal;

IV - semi-árido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, definida em portaria daquela Autarquia.

** Inciso IV com redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 03/01/2007.*

**III
DOS RECURSOS E APLICAÇÕES**

Art. 6º Constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Parágrafo único. Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

I - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;

II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e

III - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

.....
.....

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 6, DE 29 DE MARÇO DE 2004

OS MINISTROS DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E DO MEIO AMBIENTE, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II da Constituição, considerando a necessidade de atualizar os critérios técnicos necessários à delimitação da área compreendida pela região do semi-árido nordestino, e, considerando, ainda, a competência atribuída ao Ministério da Integração Nacional para estabelecer os limites daquela área após a extinção da Autarquia Federal Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, resolvem:

Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho integrado por representantes dos órgãos a que se refere o preâmbulo designados pelos seus respectivos titulares para, no prazo de cento e vinte dias, contado da data de publicação desta Portaria, apresentar relatório específico, recomendando:

I - estudos e propostas que possam subsidiar as futuras decisões do Ministério da Integração Nacional no que se relacionar com a definição dos municípios que devam vir a integrar aquela região, contemplando objetivamente a definição dos critérios técnicos para embasar tais decisões;

II - relação dos municípios que devam vir a integrar a região do semi-árido nordestino segundo os critérios técnicos sugeridos, incluindo mapa que expresse a extensão total da área contígua delimitada;

e

III - apresentar nova delimitação também para a área do Polígono das Secas.

Art. 2º Além dos representantes dos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente, o Grupo será integrado por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, Agência Nacional de Águas - ANA e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

§ 1º O Grupo de Trabalho será coordenado pelo representante do Ministério da Integração Nacional, que dará apoio logístico para sua operação, inclusive no campo, além de facilitar o acesso a informações disponíveis e a consultores especializados.

§ 2º Poderão ser convidados para participar do Grupo de Trabalho representantes dos governos dos estados cujas áreas possam estar compreendidas na região do semi-árido nordestino no seu todo ou em parte, bem como do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, do Instituto Nacional do Semi-Árido - IESA e do Instituto Nacional de Meteorologia - INMET, além de representantes de entidades de classe e da sociedade civil com atuação destacada naquela região.

Art. 3º As proposições e solicitações de inclusão de municípios na região do semi-árido nordestino ficam suspensas até a apresentação do relatório específico pelo Grupo de Trabalho a que se refere o art. 1º.

Parágrafo único. Os casos excepcionais e de urgência justificável poderão ser examinados pelo Ministro de Estado da Integração Nacional.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

CIRO GOMES
Ministro de Estado da Integração Nacional

MARINA SILVA
Ministra de Estado do Meio Ambiente

.....
.....
**COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei nº 3.895, de 2008, de autoria do Deputado Roberto Rocha. A iniciativa busca conceituar o semiárido na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene.

Pela proposta, o autor prevê a adoção de critérios específicos que tornem os municípios elegíveis à destinação da metade dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), conforme dispõe o art. 159, I, “c”, da Carta Magna. Os critérios que passariam a ser observados com a entrada em vigor dos dispositivos alterados e

incluídos seriam: a precipitação pluviométrica média anual inferior a oitocentos milímetros; o índice de aridez inferior a 0,5, calculado pelo balanço hídrico de quarenta anos; e o risco de ocorrência de seca superior a 60%, com base em séria histórica de quarenta anos.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, e tramita ordinariamente.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Do ponto de vista regimental, compete a este colegiado manifestar-se unicamente sobre o mérito da proposição, conforme art. 32, II, “c”, da Resolução nº 17, de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Competirá às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, I, do RICD) e de Finanças e Tributação (art. 54, II, do RICD) apreciar a propositura quanto à constitucionalidade e juridicidade, e quanto à adequação financeira e orçamentária, respectivamente.

Primeiramente, cumpre destacar que a norma em vigor fora estatuida pela Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007. Em se tratando de matéria para regulação por lei ordinária, conforme prevê o art. 159, I, “c”, da Constituição Federal, os dispositivos pertinentes foram assim acolhidos pelo sistema legal brasileiro. E foi justamente a alteração promovida pela aludida Lei Complementar que retirou por completo do ordenamento jurídico qualquer parâmetro objetivo para identificar quais municípios compõem o semiárido, submetendo a regulamentação a Portaria da Sudene.

É bem verdade que muito se avançou técnica e tecnologicamente desde a edição da Lei nº 7.827, em 1989, e que a compreensão sobre as peculiaridades do semiárido se alterou desde então. Logo, nada mais correto do que elidir da norma a previsão de que apenas a precipitação pluviométrica seria determinante para reconhecer o semiárido, tal como constava do texto original.

Também é forçoso reconhecer que a atribuição conferida ao Poder Executivo propiciou tratamento racional e tecnicamente embasado, por meio de grupo interministerial formalmente constituído. Com as explorações, foi possível avançar sobre outras características limitantes do desenvolvimento e, mesmo, da vida naqueles biomas que compõem o semiárido. Como resultado dos trabalhos do grupo interministerial, foram propostos os três critérios apresentados neste projeto de lei, que, a princípio, norteiam o reconhecimento pelo órgão gestor das áreas efetivamente inseridas no semiárido.

Por oportuno, há de se rememorar que o constituinte original, deparando-se com uma situação social e uma estrutura produtiva desiguais entre as regiões do País, e, no caso em tela, mesmo intrarregional, assegurou a criação dos Fundos Constitucionais, e que pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos do FNE fossem orientados a projetos no semiárido. E, além do volume maior de disponibilidades, os projetos contemplados no semiárido ainda contam com um bônus de adimplência de até 25% sobre os encargos das operações contratadas junto ao Fundo.

Logo, trata-se de tema com elevado apelo, pois afeto a políticas públicas de reconhecida magnitude social e econômica, além de fundamentalmente impulsoras do desenvolvimento regional. Nesse caso, é inoportuna a discricionariedade de que disponha qualquer órgão público para decidir unilateralmente sobre o tema, às vezes a despeito da melhor técnica, o que felizmente parece não ter sido a orientação até então, conforme demonstra o resultado do pré-falado grupo interministerial.

De qualquer sorte, recorda-se que os critérios aqui contemplados já são de observância da Sudene, além de recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Logo, não se trata de nada que não tenha exequibilidade imediata, sem solução de continuidade do atendimento ao semiárido. E a proposta ainda carrega a virtude de trazer a lume e elevar ao altiplano legislativo os critérios que passarão, necessariamente, a orientar o reconhecimento dos municípios do semiárido, qualquer que seja a composição partidária no Governo ou o titular da pasta responsável.

Portanto, tendo em vista a avaliação exclusivamente quanto ao mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.895, de 2008, de autoria do Deputado ROBERTO ROCHA.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2009.

Deputada JANETE CAPIBERIBE

Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 3.895/2008, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Janete Capiberibe.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Coordenação de Comissões Permanentes - DECOM - P_1850
CONFERE COM O ORIGINAL AUTENTICADO
PL-3895-A/2008

Silas Câmara - Presidente, Sebastião Bala Rocha - Vice-Presidente, Antonio Feijão, Asdrubal Bentes, Henrique Afonso, Janete Capiberibe, Marcelo Serafim, Márcio Marinho, Maria Helena, Natan Donadon, Washington Luiz, Átila Lins, Eduardo Valverde, Ilderlei Cordeiro, Lupércio Ramos, Marcio Junqueira, Mauro Nazif e Wandenkolk Gonçalves.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2009.

Deputado SILAS CÂMARA
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
