

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## PROJETO DE LEI Nº 25, DE 2015

Dispõe sobre a conservação e a utilização sustentável da vegetação nativa do Bioma Cerrado.

**Autor:** Deputado SARNEY FILHO

**Relator:** Deputado AUGUSTO CARVALHO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 25, de 2015, dispõe sobre a conservação e a utilização sustentável da vegetação nativa do Bioma Cerrado e dos ecossistemas, da flora e da fauna associados a essa vegetação.

Inicialmente, o projeto define atividades de baixo impacto ambiental, interesse social, utilidade pública, avaliação ambiental estratégica e corredor de biodiversidade. Apresenta os objetivos da conservação e a utilização sustentável da vegetação nativa do Bioma Cerrado, entre os quais os de conservar os solos e promover o bom manejo das áreas com atividade agropecuária; promover a preservação das nascentes e a conservação dos recursos hídricos; estimular a diversificação e a sustentabilidade das atividades econômicas; e valorizar, conservar e recuperar os serviços ambientais prestados pelos ecossistemas do bioma.

Como instrumentos da lei, são indicados: o mapeamento dos remanescentes de vegetação nativa do bioma; a identificação de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade; o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); a criação de unidades de conservação; a delimitação e implantação de corredores de biodiversidade; a Avaliação Ambiental

Estratégica (AAE) de políticas, planos e programas setoriais de desenvolvimento socioeconômico; a aplicação de tecnologias agropecuárias sustentáveis; a assistência técnica aos produtores rurais, especialmente aos pequenos agricultores e às populações tradicionais; o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA); e o estabelecimento e a avaliação periódica de indicadores de conservação e utilização sustentável da vegetação nativa do bioma.

São estabelecidas: as diretrizes para a implantação dos corredores de biodiversidade; as metas, a serem alcançadas no prazo de cinco anos contados a partir da data de publicação da lei; e as medidas a serem implantadas pelo Poder Público, para alcance dessas metas.

Entre outras medidas, a proposição determina: que novos empreendimentos sejam prioritariamente implantados em áreas já desmatadas ou substancialmente degradadas; que o Poder Público fomente a restauração da vegetação do Cerrado e a conservação em terras privadas; e que as políticas, planos e programas governamentais de fomento à infraestrutura e à economia no bioma sejam objeto de AAE.

Caberá ao Poder Público implantar a Política de Extrativismo Sustentável do Cerrado e a Política de Ecoturismo do Cerrado. Fica também instituído o Fundo de Conservação e Restauração do Cerrado, vinculado ao órgão federal do Sistema Nacional do Meio Ambiente, destinado ao financiamento de projetos relacionados à implantação dos corredores de biodiversidade, restauração ambiental e pesquisa científica.

O autor justifica a proposição, argumentando que o Cerrado é a savana com maior diversidade biológica do Planeta, a mais ameaçada e um dos 34 *hotspots* mundiais. É área de recarga de seis das oito grandes bacias brasileiras. Apesar de sua grande importância ecológica, o processo de ocupação do Cerrado, sobretudo nos últimos cinquenta anos, vem promovendo sua dilapidação acelerada. Esse quadro aponta a necessidade de ação urgente do Poder Público em prol da conservação do Cerrado, que promova o planejamento das atividades produtivas e a diversificação da economia regional, mantendo-se as atividades já implantadas, em coexistência com as medidas de conservação da vegetação nativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Brasil possui uma extensa legislação ambiental, construída principalmente ao longo das três últimas décadas. Essa legislação constitui um conjunto integrado de normas gerais que regulam instrumentos de gestão e aspectos mais específicos, como: controle da poluição; conservação dos recursos hídricos, dos mares, das áreas costeiras e da biodiversidade; gestão urbana; gestão de desastres naturais, e tantos outros temas que perpassam o desenvolvimento socioeconômico e a vida cotidiana das pessoas e comunidades.

A proposição ora em análise vem complementar essa estrutura, com a definição de normas não tratadas no conjunto geral, voltadas para a região do Cerrado, disciplinando sua conservação e uso sustentável. Norma equivalente foi aprovada por meio da Lei nº 11.428, de 2006, que “dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica”. A proposta ora em análise visa garantir o desenvolvimento sustentável da região.

Antes de passarmos à análise da proposta em si, devemos ressaltar que o Cerrado é o segundo maior bioma do Brasil, pois originalmente ocupava uma área de dois milhões de quilômetros quadrados. Estendendo-se, em sua área central, pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais, Bahia, Tocantins, Maranhão e Piauí, abrange também áreas de transição e enclaves em outros domínios de vegetação, nos Estados de Roraima, Amapá, Amazonas, Rondônia, Pará, Bahia, São Paulo e Paraná.

O Cerrado é uma região de importância ecológica e socioeconômica fundamental para o País. O bioma destaca-se como a savana mais biodiversa do Planeta. Essa característica manifesta-se na diversidade ecossistêmica e de espécies. Ao contrário da Amazônia e da Mata Atlântica, em que a diversidade está associada à estratificação vertical, no Cerrado a riqueza biológica tem relação com a heterogeneidade espacial, isto é, à diversidade fitofisionômica. Assim, o Cerrado abrange um mosaico de fisionomias vegetais, que variam de formações campestres a florestais, úmidas e secas, com alta riqueza de espécies vegetais e animais. É grande o número de endemismos, isto é, de espécies que ocorrem unicamente no bioma, salientando-se as plantas vasculares (44%), os mamíferos (12%), os répteis (20%) e os anfíbios (30%).

O Cerrado, por sua localização em terras altas, em posição central no território nacional, destaca-se também como o grande divisor de águas do Brasil, sendo área de recarga de sete das nossas grandes bacias hidrográficas: Amazônica, Araguaia-Tocantins, Atlântico Nordeste Ocidental, Parnaíba, São Francisco, Atlântico Leste e Paraná-Paraguai. Destacam-se as bacias do Araguaia-Tocantins e do Paraná-Paraguai: o bioma abrange 78% da área da primeira bacia e contribui com 71% da sua produção hídrica, bem como 48% da área da segunda bacia e 71% da sua produção hídrica. Em relação ao São Francisco, podemos afirmar que a conservação dos recursos hídricos dessa bacia depende diretamente do Cerrado, pois o bioma abrange 47% de sua área e é responsável por 94% da sua produção hídrica. Portanto, o Cerrado ocupa posição estratégica para a conservação das águas e o abastecimento hídrico e energético das regiões Nordeste e Sudeste, além, obviamente, da região Centro-Oeste.

Em relação à importância socioeconômica, pode-se afirmar que os solos bem drenados, a topografia favorável à mecanização, o desenvolvimento tecnológico e os programas oficiais de crédito proporcionaram o florescimento do agronegócio no Cerrado, sobretudo a partir da década de 1970. Diferentemente da pecuária extensiva e da agricultura de subsistência, que dominaram a região até meados do século XX, a agricultura comercial voltada para produtos de exportação conferiu à região crescimento econômico pujante.

A soja, por exemplo, foi introduzida em Goiás em 1950 e no Mato Grosso do Sul nos anos 1970 e protagonizou um crescimento explosivo de produção na região Centro-Oeste, a partir da década de 1980. Essa região contribuía com menos de 2% da produção nacional de soja, em 1970; 20%, em 1980; 40%, em 1990 e quase 60%, em 2003. Atualmente, a soja expande-se para o sul do Maranhão e do Piauí.

Além de se destacar como importante região agrícola, o Cerrado abriga grande diversidade sociocultural. A região é habitada por diversas populações tradicionais – etnias indígenas, quilombolas, geraizeiros, ribeirinhos, babaçueiras e vazanteiros – que ainda vivem de atividades extrativistas e conhecem a biodiversidade e suas aplicações medicinais, alimentícias e artesanais.

Entretanto, o bioma enfrenta a perda acelerada de biodiversidade decorrente da expansão das fronteiras de ocupação. De acordo com levantamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tendo como ano

base 2002, o Cerrado possuía 46,74% de cobertura vegetal nativa naquele ano. Era, portanto, menos do que a metade de sua cobertura original. Desde então, ainda segundo o MMA, o bioma perdeu 85.075 km<sup>2</sup>, entre 2002 a 2008 (14.179 km<sup>2</sup>/ano); 7.637 km<sup>2</sup>, de 2008 a 2009; e 6.469 km<sup>2</sup>, de 2009 a 2010. O bioma acumulou a perda de 989.817 km<sup>2</sup>, até 2010, o que equivale a 48,5% de sua cobertura original. Mesmo que a taxa de desmatamento tenha diminuído no período medido, entre 2002 e 2010, trata-se de perda acelerada, ainda mais porque o processo de ocupação intensiva do bioma teve início recentemente, na década de 1970.

Isso posto, entendemos que a proposta em análise é bastante salutar, pois caminha no sentido de tornar compatível o desenvolvimento econômico da região com a conservação de seus recursos naturais e da sua diversidade sociocultural. Para tanto, o PL 25/2015 lança mão de diversos instrumentos, como: o mapeamento dos remanescentes de vegetação nativa do bioma; a identificação de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade; o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); a aplicação de tecnologias agropecuárias sustentáveis; a assistência técnica aos produtores rurais; e o estabelecimento e a avaliação periódica de indicadores de conservação. O Projeto também inclui, entre seus instrumentos:

- a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de políticas, planos e programas setoriais de desenvolvimento socioeconômico, definindo-a e apresentando diretrizes para sua aplicação. A AAE constitui poderosa ferramenta de integração das normas ambientais com as políticas setoriais, pois permite a análise de possíveis impactos das políticas públicas no momento de sua concepção. Por isso, ela pode facilitar sobremodo o licenciamento ambiental posterior de empreendimentos e atividades específicas, ensejando a redução dos prazos de análise, a supressão ou aglutinação de etapas do processo e a redução da abrangência dos Estudos de Impacto Ambiental;
- o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), importante estratégia de estímulo à conservação, complementar às normas de comando e controle, pois atua no sentido de compensar aqueles que conservam os recursos naturais, por meio de pagamento em dinheiro ou melhorias sociais;
- a delimitação e implantação de corredores de biodiversidade, definidos como “estratégia de conservação em escala regional baseada na gestão integrada dos recursos naturais, envolvendo áreas-núcleo e áreas de interstício, cujo objetivo é conservar a biodiversidade e fomentar a conectividade entre fragmentos de vegetação nativa, facilitar o fluxo gênico entre populações da

flora e da fauna e aumentar a chance de sobrevivência a longo prazo das comunidades biológicas e das espécies que as compõem”. Entre as ações a serem desenvolvidas para a implantação desses corredores estão os mecanismos econômicos compensatórios que estimulem os proprietários privados a se comprometerem com a conservação, dos quais destacamos o PSA, bem como o envolvimento dos atores locais no planejamento das ações de conservação; e

- a criação de unidades de conservação, definindo-se a meta de 17% de áreas terrestres e de águas continentais do bioma conservados por meio de unidades de conservação de proteção integral, geridas de maneira efetiva e equitativa e integradas em paisagens mais amplas. Essa meta visa assegurar o alcance das Metas de Aichi, definidas no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica, que preceituam uma porcentagem mínima de 17% dos ecossistemas continentais protegidos em sistema de unidades de conservação até 2020.

Todos esses instrumentos são complementares e essenciais para o planejamento das ações de conservação no bioma, em sintonia com as políticas econômicas setoriais. A normatização de alguns deles – a AAE, o PSA e os corredores de biodiversidade – constitui inovação no ordenamento jurídico nacional e sua aplicação com experiências positivas no Cerrado poderá ensejar sua expansão para todo o território nacional.

Além disso, o projeto de lei também estabelece a taxa de desmatamento zero no Cerrado, a ser alcançada no prazo de cinco anos contados a partir da data de publicação da Lei, após a implantação do ZEE do Cerrado e do monitoramento contínuo por satélite de sua cobertura vegetal.

É muito importante destacar que o desmatamento zero não significa a ausência total de desmatamento, tendo em vista que o próprio projeto possibilita a supressão de vegetação em caso de interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental, também conceituados na Lei. Desse modo, ficam garantidas, entre outras atividades, as obras de infraestrutura de transporte, saneamento, energia e telecomunicações; parcelamento urbano aprovado pelo município; e de proteção e defesa civil. Outras atividades poderão ser definidas como necessárias, mediante procedimento administrativo próprio, pelo Poder Público de qualquer esfera da Federação.

Além disso, a adoção do desmatamento zero respeitará as indicações do ZEE, que deverá ser revisto a cada dez anos e apontará as zonas de intervenção no bioma, delimitando áreas para implantação de

infraestrutura econômica, desenvolvimento da agropecuária, da produção florestal e de outras atividades econômicas. Portanto, o desmatamento zero, de fato, não se aplicará a todo o bioma, mas a parcela de sua área, e não impedirá o desenvolvimento econômico da região, excluindo-se as áreas necessárias para as atividades socioeconômicas. O que se pretende é racionalizar a ocupação humana e a economia regional, por meio dos instrumentos estabelecidos na proposição, garantindo-se a melhoria das condições sociais e a sustentabilidade.

Corroborando essa visão, a proposição também determina ao Poder Público a implantação das Políticas de Extrativismo Sustentável do Cerrado e de Ecoturismo do Cerrado. Essas ações visam diversificar a economia regional com atividades vinculadas à manutenção da cobertura vegetal nativa, as quais poderão ser desenvolvidas, por exemplo, nas reservas legais das propriedades privadas, bem como nas porções territoriais definidas pelo ZEE como destinadas à conservação.

A Política de Extrativismo Sustentável do Cerrado, especialmente, busca beneficiar a diversidade de povos tradicionais e os agricultores familiares da região, os quais serão contemplados com capacitação e linhas de crédito específicas.

O ecoturismo, por sua vez, é atividade altamente promissora no Cerrado, o que bem demonstram os destinos já consagrados, como Chapada dos Veadeiros, Jalapão, Pirenópolis, Terra Ronca, Parque Nacional das Emas e Parque Nacional Grande Sertão Veredas. Há que aprimorar a infraestrutura dessas áreas e, como determina a proposição em análise, promover o levantamento de outras áreas de interesse paisagístico, a divulgação de roteiros turísticos, a capacitação das comunidades locais e a criação de linhas de crédito específicas para o empreendedor local.

O projeto de lei também visa fomentar a conservação em propriedades privadas, com o apoio técnico e financeiro do Poder Público. E reforça o fortalecimento do sistema de extensão rural, com capacitação para disseminar a legislação ambiental e as técnicas de aumento da produtividade agrícola, o manejo sustentável do solo e da água, a recuperação de áreas degradadas e o fomento ao agroextrativismo sustentável.

A proposição ainda inclui, entre seus objetivos, a preservação das nascentes, bem como o uso racional e a conservação dos recursos hídricos. Determina que, nos planos de bacia hidrográfica, sejam delimitadas áreas contínuas de vegetação nativa a serem conservadas ou

recuperadas, especialmente aquelas que constituírem mananciais de abastecimento urbano ou zonas de proteção de aquíferos.

Consideramos que as medidas indicadas na proposição propiciarão o desenvolvimento do Cerrado com sustentabilidade ecológica e melhoria das condições de vida de sua população.

No entanto, julgamos fundamental que ela seja aperfeiçoada com a ampliação das ações específicas para a conservação dos recursos hídricos do bioma, pois estes são essenciais para a manutenção da vazão das grandes bacias hidrográficas em quase todo o País.

Além disso, verificamos que o art. 7º, § 3º (que veda a expansão urbana em regiões metropolitanas), apresenta contradição em relação à definição de utilidade pública da proposição (art. 2º, V, c), a qual inclui projetos de parcelamento urbano aprovados pelo município. Consideramos que o referido dispositivo deve ser excluído da proposição, reforçando-se, no conceito de utilidade pública, que o parcelamento urbano deve ser compatível com o plano diretor municipal. Desse modo, fica ainda mais fortalecido o planejamento territorial em consonância com a legislação urbanística.

Com esses argumentos, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 25, de 2015, com as Emendas anexas.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado AUGUSTO CARVALHO  
Relator

## COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### PROJETO DE LEI Nº 25, DE 2015

Dispõe sobre a conservação e a utilização sustentável da vegetação nativa do Bioma Cerrado.

#### EMENDA Nº 1

Dê-se ao art. 2º, V, c, do Projeto de Lei nº 25, de 2015, a seguinte redação:

Art. 2º.....

.....

V – utilidade pública:

.....

.....

c) projetos de parcelamento urbano aprovados pelo Município, em consonância com o zoneamento do plano diretor;

.....

.....

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado AUGUSTO CARVALHO  
Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**PROJETO DE LEI Nº 25, DE 2015**

Dispõe sobre a conservação e a utilização sustentável da vegetação nativa do Bioma Cerrado.

**EMENDA Nº 2**

Suprima-se o § 3º do art. 7º do Projeto de Lei nº 25, de 2015.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado AUGUSTO CARVALHO  
Relator

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

### **PROJETO DE LEI Nº 25, DE 2015**

Dispõe sobre a conservação e a utilização sustentável da vegetação nativa do Bioma Cerrado.

#### **EMENDA Nº 3**

Dê-se ao art. 15 do Projeto de Lei nº 25, de 2015, a seguinte redação:

Art. 15. Compete ao Poder Público promover a preservação das nascentes, o uso racional dos recursos hídricos e sua conservação em qualidade e quantidade, mediante:

I – a delimitação, nos planos de bacia hidrográfica previstos na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de áreas contínuas de cobertura vegetal nativa a serem conservadas ou recuperadas, em especial quando constituírem mananciais de abastecimento urbano ou zonas de proteção de aquíferos de importância local ou regional;

II – a instituição de linhas de crédito específicas, com taxas de juros menores e limites e prazos maiores que os praticados no mercado, destinadas à recuperação de áreas de preservação permanente rurais e urbanas;

III – o fomento às ações de reúso da água em edificações urbanas;

IV – o controle das perdas de água nas tubulações e sistemas em geral de abastecimento público;

V – o estímulo à produção e à disseminação de tecnologias mais eficientes no uso da água em parques industriais e na atividade agropecuária; e

VI – o desenvolvimento de ampla campanha de conscientização, para todos os setores econômicos e sociais, visando mudar os paradigmas culturais em relação ao uso dos recursos hídricos.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado AUGUSTO CARVALHO

Relator