



LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O USO SUSTENTÁVEL E A CONSERVAÇÃO DE SOLOS AGRÍCOLAS

Rodrigo Hermeto Corrêa Dolabella
Consultor Legislativo da Área X
Agricultura e Política Agrícola

ESTUDO

DEZEMBRO/2014



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

© 2014 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O USO SUSTENTÁVEL E A CONSERVAÇÃO DE SOLOS AGRÍCOLAS

Rodrigo H C Dolabella

I - LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE USO SUSTENTÁVEL E A CONSERVAÇÃO DE SOLOS AGRÍCOLAS

A legislação brasileira sobre uso e conservação de solos agrícolas encontra-se dispersa em diversas leis ordinárias e decretos regulamentadores. Na década de 70, período em que a agricultura se intensificou e a mecanização se disseminou no campo, a erosão dos solos agrícolas tornou-se um enorme problema (notadamente nos estados do sul do País). Naquela ocasião, a linha de ação do Governo foi tipicamente de “comando e controle”, ou seja, instituiu-se lei federal determinando que o Ministério da Agricultura faça a discriminação das áreas aptas ao cultivo desde que previamente fossem executados os planos de proteção do solo e de combate à erosão definidos pelo governo. Com a redemocratização do País, foi sancionada a Lei de Política Agrícola (1991) na qual se encontram dispositivos que estabelecem ações a serem implementadas pelo Poder Público. Ademais, estabeleceu-se a responsabilidade compartilhada entre agricultores e Poder Público na fiscalização e no uso racional dos recursos naturais. Nos anos 2000, a política para o setor passou a ser pautada por programas e projetos que incentivam, principalmente por intermédio do crédito rural com juros favorecidos, o emprego de técnicas agronômicas apropriadas ao uso sustentável e à conservação dos solos agrícolas.

Passamos a detalhar, por ordem cronológica, as principais normas legais que tratam do tema.

A Lei nº 6.225, de 1975, dispõe sobre a discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão. Embora ainda em vigor, essa lei não foi implantada em sua plenitude e atualmente podemos considerá-la norma morta em nosso sistema jurídico. Pela Lei, o Ministério da Agricultura teria a atribuição de discriminar regiões cujas terras somente poderiam ser cultivadas, ou por quaisquer formas exploradas economicamente, mediante prévia execução de planos de proteção ao solo e de combate à erosão. Os agricultores cujas áreas estivessem inseridas nas regiões discriminadas só poderiam contratar o crédito rural se apresentassem o certificado comprobatório de execução dos planos de proteção do solo e combate à erosão. Ademais, a Lei estabeleceu competência ao extinto Departamento Nacional de Engenharia Rural (DNGE), do

Ministério da Agricultura, através de sua Divisão de Conservação do Solo e da Água (DICOSA), para promover, supervisionar e orientar a política nacional de conservação do solo.

O **Decreto 77.775, de 1976**, que regulamenta a Lei 6.225, de 1975, determina, entre outros aspectos, que os proprietários que explorem diretamente as terras localizadas nas regiões discriminadas terão o prazo de 6 (seis) meses para dar início aos trabalhos de proteção ao solo e de combate à erosão, e de 2 (dois) anos para concluí-los contados da data em que a discriminação for estabelecida pelo Ministério da Agricultura. Além disso, os proprietários ou arrendatários rurais, localizados nas regiões discriminadas pelo Ministério da Agricultura, são obrigados a cumprir as seguintes exigências:

I – escolher área para determinada cultura, de conformidade com a sua capacidade de uso e as adequações locais;

II – usar prática conservacionistas, recomendadas oficialmente, segundo critérios definidos nos planos de proteção ao solo e de combate à erosão;

III – submeter-se à orientação técnica de Engenheiro-Agrônomo, devidamente credenciado pelo Ministério da Agricultura.

Como se observa, aos agricultores foi imposto a obrigação de adotar as recomendações oficiais de práticas conservacionistas para o uso dos solos agrícolas e de submeterem-se à orientação técnica de profissional credenciado pelo Ministério da Agricultura.

A **Lei nº 8.171, de 1991**, conhecida como Lei de Política Agrícola, trata direta ou indiretamente do tema conservação do solo em diversos dispositivos. Inicialmente, inclui-se entre os objetivos da Política Agrícola (art. 3º, IV) a proteção ao meio ambiente nos seguintes termos: “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais”.

Mais adiante, no Capítulo VI referente à proteção ao meio ambiente e da conservação dos recursos naturais, a Lei Agrícola assim estabelece as obrigações ao Poder Público:

Art. 19. O Poder Público deverá:

I - integrar, a nível de Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios e as comunidades na preservação do meio ambiente e conservação dos recursos naturais;

II - disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora;

III - realizar zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas;

IV - promover e/ou estimular a recuperação das áreas em processo de desertificação;

V - desenvolver programas de educação ambiental, a nível formal e informal, dirigidos à população;

VI - fomentar a produção de sementes e mudas de essências nativas;

VII - coordenar programas de estímulo e incentivo à preservação das nascentes dos cursos d'água e do meio ambiente, bem como o aproveitamento de dejetos animais para conversão em fertilizantes.

Parágrafo único. A fiscalização e o uso racional dos recursos naturais do meio ambiente é também de responsabilidade dos proprietários de direito, dos beneficiários da reforma agrária e dos ocupantes temporários dos imóveis rurais.

Art. 20. As bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais.

.....
Art. 22. A prestação de serviços e aplicações de recursos pelo Poder Público em atividades agrícolas devem ter por premissa básica o uso tecnicamente indicado, o manejo racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

.....
Art. 26. A proteção do meio ambiente e dos recursos naturais terá programas plurianuais e planos operativos anuais elaborados pelos órgãos competentes, mantidos ou não pelo Poder Público, sob a coordenação da União e das Unidades da Federação.

No Capítulo VIII, referente à informação agrícola, assim diz o art. 30:

Art. 30. O Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara), integrado com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, manterá um sistema de informação agrícola ampla para divulgação de:

.....
V - cadastro, cartografia e solo das propriedades rurais.

Ao passo que, no que concerne ao crédito rural (Capítulo XIII), o incentivo à conservação do solo é assim mencionado:

Art. 48. O crédito rural, instrumento de financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos, com os seguintes objetivos:

III - incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente;

Quanto à mecanização agrícola (Capítulo XXII):

Art. 96. Compete ao Poder Público implementar um conjunto de ações no âmbito da mecanização agrícola, para que, com recursos humanos, materiais e financeiros, alcance:

.....

VI - divulgar e estimular as práticas de mecanização que promovam a conservação do solo e do meio ambiente.

Por derradeiro, nas disposições finais da Lei de Política Agrícola, o art. 102 refere-se ao solo agrícola nos seguintes termos:

Art. 102. O solo deve ser respeitado como patrimônio natural do País.

Parágrafo único. A erosão dos solos deve ser combatida pelo Poder Público e pelos proprietários rurais.

Além das leis que tratam com especificidade e abrangência a questão do uso sustentável e da conservação dos solos agrícolas, vale citar outros diplomas que apenas tangenciam o tema ou o abarcam de forma indireta, quais sejam:

- Lei 10.831/2003 – Lei da Agricultura Orgânica;
- Lei 12.389/2011 – Institui o Dia Nacional do Calcário Agrícola;
- Decreto 6.323/2007 – Regulamenta a agricultura orgânica;
- Decreto 7.048-09 – Altera regulamento da agricultura orgânica;
- Decreto 7.794-12 – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

II – PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL RELACIONADOS AO USO E A CONSERVAÇÃO DE SOLOS AGRÍCOLAS

Tendo discorrido sobre as normas legais, passaremos a detalhar os programas do Governo federal relacionados ao assunto aqui tratado.

1. Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos na Agricultura

De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (acesso ao sítio de internet em 23/12/2014), ações voltadas para o uso racional e manejo dos recursos naturais, principalmente do solo, da água e da biodiversidade visam a promover agricultura sustentável, aumentar a oferta de alimentos e melhorar os níveis de emprego e renda no meio rural.

A adoção das microbacias hidrográficas para o planejamento, monitoramento e avaliação do uso dos recursos naturais é o primeiro passo para projetos de conservação do solo e da água. O segundo seria a organização dos produtores como estratégia para promover a melhoria da produtividade agrícola e o uso de tecnologias adequadas sob o ponto de vista ambiental, econômico e social.

Nesse sentido, o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos na Agricultura busca promover o desenvolvimento de forma integrada e sustentável. Desenvolvido pelo MAPA em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), prefeituras municipais, instituições de pesquisa agrícola, serviços de assistência técnica e extensão rural e organizações não governamentais (ONGs), o programa tem como ações prioritárias:

- Capacitação de pessoal técnico e agricultores em planejamento de bacias hidrográficas e conservação de solo e água;
- Validação e difusão de tecnologias apropriadas em manejo e conservação de solo;
- Introdução de práticas de cobertura de solo;
- Práticas de agricultura orgânica e agroflorestais;
- Implantação de viveiros de plantas;
- Recomposição de matas ciliares e proteção de áreas frágeis;
- Práticas de preservação e uso sustentável dos recursos hídricos;
- Adequação de estradas vicinais de terra;
- Calagem e gessagem do solo agrícola;
- Práticas de contenção e controle de voçorocas;
- Demarcação de curvas de nível e construção de sistemas de terraceamento;

- Implantação de projetos demonstrativos de manejo integrado de pragas (MIP);
- Produção e difusão de material técnico/educativo;
- Apoio e realização de eventos técnicos (dias-de-campo, seminários, reuniões de trabalho);
- Recuperação de áreas degradadas;
- Introdução do Sistema Plantio Direto.

O planejamento e a execução dos trabalhos são realizados a partir da organização da comunidade em parceria com instituições públicas e privadas mediante convênios e acordos de cooperação técnica. Além da caracterização do meio biótico, as ações adotadas envolvem os aspectos socioeconômicos da região, como a situação fundiária, o mercado, a infraestrutura de transporte e energia.

O Ministério da Agricultura atua como indutor e catalisador das práticas de uso dos recursos naturais, auxiliando na definição de diretrizes, objetivos e metas. Os programas oficiais, conduzidos pela Coordenação de Manejo Sustentável dos Sistemas Produtivos (CMSP), da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC), contribuem para o controle da erosão, recomposição das matas ciliares e proteção de encostas e nascentes.

2. Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono) - Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura

O Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - **Plano ABC, constituído ao amparo do artigo 3º do Decreto nº 7.390/2010**, tem por finalidade a organização e o planejamento das ações a serem realizadas para a adoção das tecnologias de produção sustentáveis, selecionadas com o objetivo de responder aos compromissos de redução de emissão de GEE no setor agropecuário assumidos pelo país.

O Plano ABC é composto por sete programas, seis deles referentes às tecnologias de mitigação, e ainda um último programa com ações de adaptação às mudanças climáticas:

- Programa 1: Recuperação de Pastagens Degradadas;

Agroflorestais (SAFs);

- Programa 2: Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs);
- Programa 3: Sistema Plantio Direto (SPD);
- Programa 4: Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN);
- Programa 5: Florestas Plantadas;
- Programa 6: Tratamento de Dejetos Animais;
- Programa 7: Adaptação às Mudanças Climáticas.

A abrangência do Plano ABC é nacional e seu período de vigência é de 2010 a 2020, sendo previstas revisões e atualizações em períodos regulares não superiores há dois anos, para readequá-lo às demandas da sociedade, às novas tecnologias e incorporar novas ações e metas, caso se faça necessário.

Para o alcance dos objetivos traçados pelo Plano ABC, no período compreendido entre 2011 e 2020 estima-se que serão necessários recursos da ordem de R\$ 197 bilhões, financiados com fontes orçamentárias ou por meio de linhas de crédito. O Plano ABC conta com uma de linha de crédito – Programa ABC – aprovada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.896, de 17/08/10.

No Art. 6º do Decreto nº 7.390/2010 está previsto que, para alcançar o compromisso nacional voluntário de que trata o Art. 12 da Lei nº 12.187/2009, serão implementadas ações no sentido da redução, entre 1.168 milhões de toneladas de CO₂ eq e 1.259 milhões de toneladas de CO₂ eq, do total das emissões estimadas para o ano de 2020 (3.236 milhões toneladas CO₂ eq). Nessa projeção, o setor agropecuário tem a responsabilidade de contribuir com a redução de 22,5% dessas emissões.

No referido artigo 6º, são estabelecidas as metas para o setor agrícola:

- Recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;
- Ampliação da adoção de iLPF em 4 milhões de hectares;
- Expansão da adoção do SPD em 8 milhões de hectares;
- Expansão da adoção da FBN em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados;
- Expansão do plantio de florestas em 3,0 milhões de hectares; e
- Ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos animais.

Na ação de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, além do compromisso de se ampliar a área em 4 milhões de hectares, está contemplada a implantação de Sistemas Agroflorestais (SAFs) em 2,76 milhões de hectares pela agricultura familiar.

Somando-se aos compromissos de mitigação, o Plano tem ainda por objetivo incentivar, motivar e apoiar o setor agropecuário na implantação de ações da adaptação às mudanças climáticas e, segundo os mapeamentos de áreas sensíveis, incrementar a resiliência dos agroecossistemas, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias, em especial daquelas com comprovado potencial de redução de GEE e de adaptação aos impactos da mudança do clima, estabelecidas no Plano ABC.

III – RESUMO E CONCLUSÕES

Podemos dividir as políticas federais nos últimos quarenta anos visando ao uso sustentável e a conservação dos solos agrícolas em três fases: (i) a fase de comando e controle, quando Ministério da Agricultura definia os planos e métodos de controle de erosão a serem empregados pelos agricultores como condição prévia ao uso dos solos do imóvel rural; (ii) a fase em que a responsabilidade pela preservação dos recursos naturais passou a ser compartilhada entre agricultor e Poder Público, todavia sem restrições legais ao agricultor quanto a escolha da área a ser cultivada e a técnica de plantio e manejo dos solos a ser utilizada; e (iii) a fase de planos e programas que fornecem estímulos ao uso sustentável dos recursos naturais, principalmente linhas específicas de crédito subsidiado para o emprego de um conjunto de práticas agronômicas que promovem a conservação dos recursos naturais e a transição para uma agricultura de baixo carbono.

Verifica-se, pois, que, nesse período, as políticas públicas visando à sustentabilidade do uso dos recursos naturais migraram do sistema de comando e controle para o de incentivos econômicos (principalmente créditos). Ao mesmo tempo, houve um expressivo aumento do senso de responsabilidade com relação à preservação dos recursos naturais por parte dos produtores rurais, em todas as escalas de produção, do pequeno agricultor familiar ao grande empresário.

Inúmeros estudos demonstram que durante as últimas décadas os problemas de erosão dos solos agrícolas foram sensivelmente reduzidos, notadamente a partir do emprego generalizado do plantio direto na palha. O progresso das pesquisas agronômicas em manejo dos solos, o desenvolvimento de máquinas e equipamentos apropriados ao novo sistema de plantio e melhorias na difusão de tecnologias apropriadas à agricultura tropical trouxeram maior sustentabilidade à atividade agrícola.

O modelo de políticas públicas atualmente empregado (incentivos econômicos) tem se mostrado o mais eficiente no uso sustentável e na conservação dos solos agrícolas. Nesse sentido, é importante enfatizar que, para o contínuo aumento da sustentabilidade



no uso dos recursos naturais, deve-se fortalecer a pesquisa agrônômica, ampliar a assistência técnica e a extensão rural e aperfeiçoar os instrumentos econômicos de incentivo ao emprego da melhor tecnologia disponível.

2014_17741