

ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI Nº 2.168/2021, 399/2022, 1.282/2019

OBRAS DE IRRIGAÇÃO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: UTILIDADE PÚBLICA PARA QUEM?

Autoria: Observatório do Código Florestal e Observatório da Governança da Água - OGA Brasil

Projetos de Lei querem reconhecer como de utilidade pública obras de irrigação em Áreas de Preservação Permanentes de propriedades privadas. A proposta permite a derrubada de vegetação nativa, potencializa a crise hídrica e o conflito pela água no país.

A presente nota técnica trata dos impactos de três Projetos de Lei (PLs) que visam flexibilizar o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), para viabilizar infraestrutura de irrigação e dessedentação de animais em Áreas de Preservação Permanente (APP). São eles:

■ **PL nº 2.168/2021 (Apensados: PL 2.673/21 e PL 2.853/21):** De autoria do Deputado José Mário Schreiner (MDB/GO), altera o Código Florestal para considerar como de utilidade pública as obras de infraestrutura de irrigação e dessedentação animal, inclusive os barramentos ou represamentos de cursos d'água que provoquem intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP. A proposição encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados. [» Acesse aqui.](#)

■ **PL nº 399/2022:** De autoria do Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS), altera o Código Florestal para tornar as áreas destinadas à irrigação como de utilidade pública e de interesse social. Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados. [» Acesse aqui.](#)

■ **PL nº 1.282/2019:** De autoria do Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), altera o Código Florestal para permitir nas áreas de preservação permanente dos imóveis rurais a construção de infraestrutura para projetos de irrigação. Tramita no Senado Federal, com relatoria do Senador Esperidião Amin (SC) na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. [» Acesse aqui.](#)

Essas propostas trazem como justificativas a necessidade de intervir nas APPs para garantir a segurança alimentar e hídrica do Brasil. O argumento preocupa, pois demonstra total incoerência com a finalidade dessas áreas que, justamente, possuem a função de preservar os recursos naturais necessários para a oferta de água e para a produção agrícola.

“A falta de avaliações e estudos técnicos relevantes e necessários para as devidas licenças e autorizações de barramentos ou represamentos em cursos d'água, trará efeitos graves à disponibilidade hídrica, à qualidade da água e aos ecossistemas, além de potencializar conflitos entre os usuários dos recursos hídricos”



Entre as funções das APPs estão:

1. Manter a qualidade e quantidade dos recursos hídricos nos corpos d'água e nas bacias hidrográficas;
2. Conter o carreamento do solo, o assoreamento dos rios e mananciais, e o aporte de poluentes para os corpos d'água;
3. Proteger as populações de riscos de inundações e de consequências de eventos climáticos extremos;
4. Diminuir a evapotranspiração, mantendo os ecossistemas e a biodiversidade.

A alteração de status das obras de irrigação e de dessedentação de animais em propriedades privadas, para atividades de utilidade pública, irá acarretar impactos negativos de proporções irreversíveis, pois:

1. Serão reduzidas as exigências legais e as análises técnicas para intervenção nas APPs, facilitando a supressão de vegetação nativa e a degradação de matas ciliares;
2. Irão proliferar represamentos ao longo dos rios e cursos d'água, com mudanças drásticas na hidrodinâmica das bacias hidrográficas;
3. Serão potencializados os conflitos entre os usuários dos recursos hídricos.

A ÁGUA, AS FLORESTAS E A VEGETAÇÃO NATIVA SÃO BENS DE USO COMUM DO POVO

A água, as florestas e demais formas de vegetação nativa são bens de uso comum do povo, conforme garante a Constituição da República de 1988. Razão pela qual **não é possível a apropriação individual ou privada dos recursos naturais**, sem as devidas licenças, outorgas e/ou regramentos específicos, com base na análise de viabilidade e estudos de impacto ambiental.

A Constituição da República também prevê que a função social da propriedade só será cumprida quando houver utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (art. 186, II). Tanto a função social da propriedade, quanto a defesa do meio ambiente são também princípios da ordem econômica (art. 170, VI). **Constitucionalmente, ressalta-se que a proteção do meio ambiente como direito das presentes e futuras gerações, vinculado ao direito à vida, respaldam a proteção das APP** como forma de utilização ambientalmente adequada do imóvel, com proteção da qualidade e disponibilidade da água.

Concretizando os princípios constitucionais, o **Código**

Florestal estabelece que as APP são “espaços de proteção impositiva e integral e destinam-se basicamente à proteção das águas e da qualidade dos solos” (Campos Júnior, 2005, p. 170). Somente órgãos ambientais podem excepcionalmente autorizar o uso ou a supressão de vegetação, em áreas rurais ou urbanas, desde que comprovadas as hipóteses de utilidade pública, interesse social do empreendimento, ou o baixo impacto ambiental (art. 8º da Lei 12.651/12).

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/1997, baseia-se no fundamento de que a água é bem de domínio público e recurso natural limitado, dotado de valor econômico, bem como de que a sua gestão deve sempre proporcionar o uso múltiplo. Embora a Lei preveja que em situações de escassez o uso prioritário deva ser o consumo humano e a dessedentação de animais, a gestão deve sempre contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Nesse sentido, a apropriação dos recursos hídricos para irrigação, tal como proposto nos Projetos de Lei em tela, foge de todos esses fundamentos, visto que, por mais relevante que seja, não se pode privilegiar tal atividade em detrimento dos usos preconizados pela Lei.

A legislação ambiental e de recursos hídricos vigentes,



aplicada de forma integrada, é base para um planejamento mais eficiente e, para tanto, se prevê que seja realizada a avaliação ambiental estratégica para outorga do uso da água e intervenção nas APPs.

A ausência de planejamento e regulação nacionais para barramentos de cursos d'água levará a novos desmatamentos e a risco de apropriação dos recursos hídricos para atividades privadas, ampliando a escassez hídrica, comprometendo o uso múltiplo da água, garantido por lei, em especial com impactos negativos para a agricultura familiar e pequenos produtores rurais, para o abastecimento público e o consumo humano.

A proliferação do represamento de rios, como pretendem as proposições, pode acarretar em alterações na hidrodinâmica de bacias e microbacias hidrográficas inteiras, conforme aponta a Nota Técnica sobre o PL nº 1.282/2019, elaborada pelo Instituto Socioambiental – ISA, Observatório das Águas e SOS Mata Atlântica.

Assim, as alterações pretendidas no Código Florestal farão com que sejam desconsiderados os instrumentos de regulação, planejamento e gestão integrada dos recursos hídricos brasileiros.

Vale ressaltar que as alterações nos sistemas hídricos naturais pelo ser humano, como barragens e outras infraestruturas previstas atualmente na Lei, já impactam negativamente os cursos d'água, com riscos à sustentabilidade dos ambientes e das atividades econômicas. E, ainda, que as instalações de barramento para irrigação, assim como as atividades de agricultura e pecuária, possuem caráter eminentemente privado, beneficiando uma atividade econômica em detrimento de outras destinações, não configurando utilidade pública ou interesse social, ainda que alterada a Lei. O favorecimento de um setor para o uso da água contraria os Princípios Constitucionais, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa e o disposto na Política Nacional de Recursos Hídricos.

OS IMPACTOS DA AUSÊNCIA DA APP HÍDRICA E BARRAMENTOS

As **áreas de preservação permanente (APP) íntegras, com vegetação nativa, garantem serviços ambientais e ecossistêmicos essenciais à vida**, contribuem para minimizar os processos erosivos e diminuir os efeitos e impactos decorrentes da perda de solo fértil. Áreas com floresta nativa apresentam em média uma perda de apenas 4 kg de solo por hectare/ano, enquanto áreas de plantio de soja e algodão têm perdas que ultrapassam a 20 toneladas por hectare/ano (Tundisi et al., 2006).

O **prejuízo financeiro associado à perda anual de solo agrícola assume cifras astronômicas** e contribui decisivamente para a insustentabilidade ambiental e financeira dos imóveis rurais. Em bacias hidrográficas onde há uso intensivo de água para a produção agrícola e pecuária, observa-se um conflito permanente com o abastecimento público, pois o desmatamento e a agricultura intensiva diminuem a quantidade de água e poluem os mananciais (D'Alkimin & Domingues, 2006).

Florestas ripárias¹, mosaicos de vegetação e áreas alagadas têm papel fundamental na proteção dos recursos hídricos, mantendo a qualidade da água em condições para abastecimento e recarga de aquíferos. A remoção de matas nativas de APP tem um efeito extremamente negativo, degradando a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, acelerando a sedimentação de lagoas, represas e rios, diminuindo o estoque de água nas nascentes e aquíferos e comprometendo todos os serviços ambientais dos ecossistemas aquáticos. A preservação destas áreas é essencial para regular tanto o ciclo hidrológico, como os ciclos biogeoquímicos.

¹ As denominações floresta ripária, mata ciliar, de galeria, de várzea, ribeirinha são as mais utilizadas para designar a vegetação que se localiza ao longo dos rios e córregos, independentes do bioma onde ocorrem (Spera, 1995)



O MAIOR USUÁRIO DA ÁGUA NO BRASIL É A AGRICULTURA

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o maior consumidor de água no mundo é a agricultura, utilizando uma média de 70% dos recursos hídricos. No Brasil, dados do relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos, de 2021, apontam que o uso consuntivo da água² é liderado pela agricultura irrigada, que corresponde a 50% do volume consumido, seguida pelo abastecimento urbano (25% do volume consuntivo), industrial (9%), animal (8%), termoelétrica (5%) e mineração e abastecimento rural (2%).

A agricultura irrigada brasileira ocupa o 6º lugar na lista dos 10 países com a maior área equipada para irrigação do mundo, segundo dados da FAO. O Brasil totaliza 8,2 milhões de hectares equipados para irrigação, com 64,5% ocupados com a irrigação com água de mananciais (5,3 Mha) e 35,5% com fertirrigação com água de reuso (2,9 Mha). O setor privado ocupa 96,2% da área irrigada.

A demanda de captação de água em mananciais foi de 941 mil litros por segundo em 2019 (clima médio), o que corresponde a 29,7 trilhões de litros ao ano. A área adicional irrigável é de 55,85 milhões de hectares (potencial físico-hídrico total). Esse potencial físico-hídrico, adicionado à escassez hídrica e alteração no regime de chuvas, impulsiona a mobilização do setor pela flexibilização da legislação ambiental e de recursos hídricos para atender às demandas do setor.

Contudo, para garantir sustentabilidade ambiental e financeira, em especial a longo prazo, da produção agrícola no Brasil, é essencial aplicar a legislação vigente, proteger a vegetação natural e estabelecer planejamento e regulação nacionais do uso dos recursos hídricos, fortalecendo a gestão integrada dessas políticas públicas.

Neste momento de emergência climática, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu a Década da Restauração dos Ecossistemas (2021/2030), como um chamamento às Nações e à sociedade para proteção e revitalização dos ecossistemas, flexibilizar a legislação ambiental brasileira para ampliar as intervenções nas APPs, dando a interesses privados prerrogativas de utilidade pública e interesse social, é caminhar na direção contrária do mundo e das reais necessidades da população, causando danos ao meio ambiente e às atividades econômicas.

Ademais, após uma década da edição da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651/12), conhecida como novo Código Florestal, ainda estamos distantes da implementação efetiva de seus principais instrumentos de gestão, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA). Conforme o levantamento realizado pelo pelo CSR e Lagesa, da UFMG, no âmbito do Comitê Técnico do Observatório do Código Florestal, de agosto de 2022, o déficit de APP totaliza, no mínimo, 3 milhões de hectares em todo o país. Outro estudo elaborado com maior disponibilidade de dados de hidrografia pela Fundação SOS Mata Atlântica, Imaflora, Observatório do Código Florestal e GeoLab-Esalq/USP, indica que só na Mata Atlântica - bioma que abrange 17 estados brasileiros e concentram 72% da população do país - o déficit de cobertura florestal nas APP é de quase 2 milhão de hectares.

O fim do desmatamento e a restauração de biomas altamente impactados pela degradação e desmatamento são contribuições para o Brasil cumprir a meta do Acordo de Paris, neutralizar as emissões de gases de efeito estufa, inclusive da própria agropecuária, com a restauração de 15 milhões de hectares de florestas e a geração de empregos verdes. É importante investir em soluções baseadas na natureza para proteger a população mais vulnerável, as cidades e o campo, de desastres potencializados pela mudança do clima.

² Uso consuntivo da água é aquele que a retira do seu corpo d'água, diminuindo sua disponibilidade, como por exemplo para o abastecimento humano, animal, agrícola, industrial, minerário e de termoeletricidade.



CONCLUSÃO

Assim, tem-se que os Projetos de Lei em tramitação não devem ser aprovados, em razão do exposto e dos graves impactos negativos que poderão gerar, a saber:

MOTIVOS PARA NÃO APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS:

1. Alteram o Código Florestal, permitindo a supressão de APP, na contramão das necessidades reais para enfrentamento das mudanças climáticas e das tendências dos mercados globais, que exigem o não desmatamento na cadeia produtiva de fornecimento de commodities. Ampliam o cenário de insegurança jurídica, afastam investidores, compradores e consumidores dos produtos do agronegócio brasileiro;
2. A supressão da vegetação nativa das APPs coloca em risco a integridade ambiental e climática dos biomas brasileiros (altera o ciclo hidrológico, as interações ecológicas reduzindo a biodiversidade e aumenta a temperatura local);
3. As instalações de barramentos para irrigação, assim como as atividades de agricultura e pecuária, não possuem cunho de utilidade pública, mas sim caráter eminentemente privado;
4. Agravam conflitos por uso da água e potencializam a escassez hídrica, na medida em que a desproteção das APPs leva à degradação rápida dos corpos d'água e aumenta a fragilidade diante de eventos climáticos extremos;
5. O afrouxamento da Lei de Proteção da Vegetação Nativa com consequente redução nas análises e estudos sobre a viabilidade ambiental, locacional e regional das atividades ao longo dos cursos d'água avaliações;
6. Redução a médio e longo prazos da disponibilidade hídrica e perda da qualidade da água, com impactos negativos nas atividades econômicas;
7. Contrariedade com a Lei 9433/1997 da Política Nacional de Recursos Hídricos voltada a garantir os usos múlti-

plos da água e , em casos de escassez, prioritariamente o consumo humano e a dessedentação de animais.

ADENDO À NOTA TÉCNICA

Destacamos que as diferentes fases de tramitação dos Projetos de Lei voltados ao mesmo objetivo, no Senado e na Câmara Federal dificultam o acompanhamento da sociedade. No Senado Federal, o projeto se encontra na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) para apreciação de duas emendas, uma da Senadora Eliziane Gama e outra do Senador Paulo Rocha, desde 08 de agosto de 2022. É de suma importância que essas emendas sejam analisadas e levadas em consideração, pois trazem pontos essenciais e justificáveis para que as mudanças ora pleiteadas no Código Florestal não tragam impactos negativos e irreversíveis em APPs.

Ressaltamos a forma inadequada de tramitação deste processo legislativo, pois o despacho proferido pelo Presidente do Senado Federal em 08.03.2022 determinou a tramitação da referida proposição tanto na Comissão de Meio Ambiente (CMA), como na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Contudo, estranhamente, sem que conste qualquer pedido, em 16.03.2022 houve a retificação deste despacho para excluir a CMA da tramitação da proposição, enviando-a apenas à CRA, para que esta delibere em caráter terminativo, isto é, sem apreciação do plenário do Senado Federal.

Ora, é imperioso que a CMA avalie a proposta, visto que se trata de matéria que versa diretamente sobre alteração na legislação ambiental, a saber, no regime jurídico das áreas de preservação permanentes, de que dispõe a Lei de Proteção da Vegetação Nativa. Ademais, em razão dos seus impactos, a proposta igualmente deve ser apreciada pelo plenário do Senado Federal, após a devida tramitação da CMA e na CRA.

Importante destacar que a atual redação da Lei



12.651/2012 já traz diversos pontos e previsões que contemplam atividades ligadas à irrigação, ou seja, sem a necessidade de mais flexibilização que possa interferir com impactos negativos nas áreas protegidas pela Lei.

Quanto ao mérito dos Projetos, a flexibilização da delimitação e do regime de proteção das áreas de preservação permanente, especialmente para fins de barramento de cursos d'água, pode ocasionar novos desmatamentos, agravar as crises hídrica e energética e conflitar com os instrumentos de regulação, planejamento e gestão dos recursos hídricos brasileiros, com ameaças à Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), vindo a gerar impactos negativos para a agricultura familiar, pequenos produtores e todos os demais usos múltiplos da água garantidos por lei, até mesmo o abas-

tecimento das cidades e o consumo humano.

Por fim, face às emergências climáticas, a conjuntura político-social do Brasil e as discussões da COP 27 que ocorre até o dia 18 de novembro, é fundamental que estes contextos sejam levados em consideração para futuras avaliações e decisões do Congresso Nacional com relação à mudanças na nossa legislação ambiental e climática, em especial para o fornecimento e não fragilização das políticas sobre esses temas.

Nesse sentido, o mais prudente seria aguardar as decisões da COP 27, que permitam uma avaliação estratégica acerca da proteção das florestas tropicais e, no caso específico da legislação que os Projetos de Lei tratam, os reflexos sobre os riscos de intervenções em APPs.

REFERÊNCIAS

BRASIL, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> .

BRASIL, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> .

BRASIL, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2005.

CENTRO DE SENSORIAMENTO REMOTO; LABORATÓRIO DE GESTÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; CENTRO DE INTELIGÊNCIA TERRITORIAL; OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Balanço do Código Florestal. 1. ed. [S. l.], 2022. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/boletim-do-balanco-do-codigo-florestal-1a-edicao/>>

D'ALKIMIN, T. & DOMINGUES, A. Água na Agricultura e Pecuária. In: Águas

Doces no Brasil - Capital Ecológico, Uso e conservação. REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B; TUNDISI, J. G. . 3 ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2006

GUIDOTTI, V. et al. O CÓDIGO FLORESTAL NA MATA ATLÂNTICA. Sustentabilidade em debate, Número 11 – Piacicaba, SP. Imaflora, Geolab, SOS Mata Atlântica, OCF. 2021. 44 p. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/codigo_florestal_na_ma_final_1.pdf

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA; OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS; FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. Altera o Código Florestal para permitir o represamento de cursos d'água para irrigação. Nota Técnica, [s. l.], 2022. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Nota-Tecnica-ISA-SOS-e-OA-barramentos-para-irrigacao-VF-3-1.pdf>>.

SPERA, S. T. Inter-relações entre propriedades físico-hídricas do solo e a ocorrência de vegetações de mata e campo adjacentes no Alto Rio Grande, MG. 1995. Dissertação Mestrado – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

TUNDISI, J. G. et al. (Ed.) (2006). Eutrofização na América do Sul: causas, tecnologias de gerenciamento e controle. IIE, IIEA, IAP, IANAS, ABC.

Informações sobre a Nota Técnica:

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL (OCF)

contato@observatorioflorestal.org.br
www.observatorioflorestal.org.br

OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA DA ÁGUA - OGA BRASIL

nucleoexecutivo@observatoriodasaguas.org
www.observatoriodasaguas.org

INFORMAÇÕES PARA A IMPRENSA

WhatsApp (21) 99800-0667

LICENÇA

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, para fins não comerciais, desde que citada a fonte.