

1. Introdução e Contextualização

A partir da década de 1960, com a Lei Federal nº 4.771/65, criou-se uma dicotomia entre as áreas a serem preservadas no imóvel rural, incluindo APP e Reserva Legal, e as áreas onde não haveria vegetação nativa, as chamadas áreas de produção, em que praticamente não havia preocupação com conservação ambiental ou biodiversidade. Como desdobramento disso, aliado à um modelo econômico que desconsidera os impactos ambientais e as externalidades negativas provenientes da produção convencional, a vegetação nativa passou a ser vista como improdutiva do ponto de vista econômico, tornando-se indesejada no imóvel rural, criando grande pressão sobre a vegetação nativa, principalmente sobre aquelas que não se encontravam inseridas em APP ou Reserva Legal.

Ao mesmo tempo, atividades de exploração sustentável da vegetação nativa foram totalmente ignoradas, já que a ênfase estava em substituir a vegetação nativa por monoculturas, ou criar áreas com vegetação “intocada”, com nenhuma possibilidade de manejo, considerando-se inclusive esse tipo de atividade, incluindo aquelas praticadas há séculos por Povos e Comunidades Tradicionais como nocivas ao meio ambiente.

Essa abordagem dá origem a normativas extremamente restritivas para o desenvolvimento das atividades de exploração, e quando as possibilita do ponto de vista legal, muitas vezes as inviabilizam tecnicamente e economicamente devido à alta carga burocrática. Isto é evidenciado, por exemplo, na Lei da Mata Atlântica, Lei Federal 11.428/2006, na qual os artigos 27 e 29, referentes às possibilidades de exploração seletiva, para obtenção de produtos através do corte de alguns exemplares da flora nativa, mediante autorização do órgão ambiental competente, com apresentação de projeto técnica e cientificamente fundamentado, adoção de medidas relativas à manutenção das condições necessárias para a reprodução e a sobrevivência das espécies nativas, inclusive a explorada, minimização de possíveis impactos ambientais, dentre outras, foram vetados, sob a justificativa da escassez da vegetação remanescente e da falta de estudos para permitir tais atividades.

É verdade que restaram apenas 17,5% de áreas cobertas com remanescentes de vegetação no Estado de São Paulo, o que pode justificar a rigidez das normas ambientais.

No entanto, vale observar que esse alarmante dado não foi resultado da atividade de exploração da vegetação, e sim resultado do processo histórico de ocupação do solo, que substituiu a vegetação por atividades agrícolas e de pastoreio nos moldes europeus de produção, desenvolvidos e adaptados para ambientes abertos, incapazes de conviver com a biodiversidade presente nos biomas brasileiros e se beneficiar dessa convivência, considerando os organismos nativos como doenças, pragas ou ervas daninhas.

Normas extremamente restritivas também representam um obstáculo para se promover a recuperação da vegetação nativa, pois com o receio de não se poder desenvolver atividades produtivas com a utilização da vegetação nativa plantada ou daquela que se restabelece em um imóvel rural, a prática corriqueira é a de se impedir o crescimento dos espécimes nativos, preferindo-se trabalhar com espécies exóticas.

Nos últimos anos, com a crescente popularização de formas de produção mais sustentáveis, trazidas pela Agroecologia, o resgate de técnicas tradicionais, o desenvolvimento tecnológico dos Sistemas Agroflorestais, e mais recentemente com a Lei Federal nº 12.651/12, que sinalizou para uma visão mais concreta de planejamento integrado do imóvel rural com o advento do CAR e a reafirmação da possibilidade de uso sustentável nas áreas de Reserva Legal com o uso econômico de espécies nativas, o cenário pode se tornar propício para que o possuidor rural passe a considerar a vegetação nativa como benéfica no interior do imóvel.

A exploração seletiva pode sim representar um risco do ponto de vista ambiental, porém, quando realizada de forma sustentável pode ser uma importante estratégia para a conservação e aumento da cobertura de vegetação nativa no estado, uma vez que integra em um só ambiente as atividades produtivas e a conservação.

Essa integração é a base das atividades de muitos povos e comunidades tradicionais, e a publicação de uma norma estadual que a regule poderia auxiliar na conservação desses modelos tecnológicos sustentáveis que vêm sendo aprimorados por séculos por esses povos. No entanto, ao invés desse conhecimento ser conservado, revitalizado e até difundido, respeitando-se as regras de acesso a patrimônio genético brasileiro e conhecimento tradicional associado, os povos e comunidades tradicionais, pelos motivos já citados, são muitas vezes impedidos de desenvolverem suas atividades

tradicionais, que, além de pôr em risco sua segurança alimentar e econômica, podem levar a irreversíveis perdas culturais, descumprindo um dever constitucional preconizado nos artigos 215 e 216 da constituição federal.

Da mesma forma, Sistemas Agroflorestais e outras tecnologias de produção de base agroecológica, que necessitam da biodiversidade para a conservação e recuperação do solo ou até mesmo para controle fitossanitário, por meio de técnicas de manejo da vegetação nativa, tais como poda, desrama, desbaste, são inibidas devido à falta de regulamentação específica, que traz consigo a insegurança jurídica ou mesmo a punibilidade pelos órgãos ambientais fiscalizadores.

Assim, é oportuna a revisão das normas estaduais atuais a fim de:

- viabilizar juridicamente e fomentar a exploração sustentável da vegetação nativa, de forma a incluir a vegetação nativa como área produtiva de um imóvel rural, diminuindo assim o interesse de substituição do solo para outros usos;
- promover a recuperação da vegetação nativa dentro e fora das áreas protegidas, através da segurança jurídica e desburocratização para intervenções futuras;
- incentivar o emprego e o desenvolvimento tecnológico de atividades produtivas de base agroecológica;
- conservar o patrimônio cultural através da promoção de maior equilíbrio entre o direito ambiental e o direito dos Povos e Comunidades Tradicionais; e
- contribuir para a segurança e soberania alimentar e nutricional da população do estado de São Paulo, em especial, dos agricultores familiares e representantes de Povos e Comunidades Tradicionais.

Essa abordagem está em consonância com legislações e políticas nacionais e estaduais, das quais vale citar:

- Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade da qual ressaltam-se os seguintes princípios:

- ✓ a manutenção da diversidade cultural nacional é importante para pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais desempenham um papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira;
 - ✓ a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade devem contribuir para o desenvolvimento econômico e social e para a erradicação da pobreza;
 - ✓ os ecossistemas devem ser entendidos e manejados em um contexto econômico, objetivando:
 - a) reduzir distorções de mercado que afetam negativamente a biodiversidade;
 - b) promover incentivos para a conservação da biodiversidade e sua utilização sustentável; e
 - c) internalizar custos e benefícios em um dado ecossistema o tanto quanto possível; e
 - ✓ as ações nacionais de gestão da biodiversidade devem estabelecer sinergias e ações integradas com convenções, tratados e acordos internacionais relacionados ao tema da gestão da biodiversidade.
- O Decreto nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017, que institui a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, a ser implantada por meio do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - Planaveg, com as seguintes diretrizes em destaque:
 - ✓ o estímulo à recuperação de vegetação nativa com aproveitamento econômico e com benefício social; e
 - ✓ a melhoria do ambiente regulatório e o aumento da segurança jurídica para a recuperação da vegetação nativa com aproveitamento econômico.

- O Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com evidência ao seu objetivo geral e alguns objetivos específicos e princípios:
 - ✓ Objetivo Geral: promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições;
 - ✓ Objetivos específicos:
 - a) garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica; e
 - b) solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável.
 - ✓ Princípios:
 - a) o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições; e
 - b) a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

- Lei Estadual nº 16.684, de 19 de março de 2018, que institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica - PEAPO, com especial atenção às seguintes diretrizes:
 - ✓ a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, em consonância com as demais ações de desenvolvimento agropecuário do Estado;
 - ✓ a conservação dos ecossistemas naturais, a restauração e recomposição dos ecossistemas degradados ou modificados com a adoção de métodos e práticas agroecológicas e a promoção dos agroecossistemas sustentáveis; e
 - ✓ a valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade, bem como o estímulo à diversificação da produção agrícola, territorial, da paisagem rural, cultural e social e às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, especialmente aquelas que envolvam o manejo de espécies nativas, raças e variedades locais, tradicionais e crioulas.

- Lei Estadual nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC, que tem como um de seus objetivos:
 - ✓ Estabelecer formas de transição produtiva que gerem mudanças de comportamento, no sentido de estimular a modificação ambientalmente positiva nos padrões de consumo, nas atividades econômicas, no transporte e no uso do solo urbano e rural, com foco na redução de emissões dos gases de efeito estufa e no aumento da absorção por sumidouros;

- A proposta de regulamentação ainda guarda estreita relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dos quais vale citar:
 - ✓ Objetivo 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável:

...

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

...

- ✓ Objetivo 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- ✓ Objetivo 15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade:
 - a) Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais;
 - b) Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente;
 - c) Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento.

2. Histórico e Discussão

Em 25 de fevereiro de 2014 foi publicada a Resolução SMA 14, que estabelece critérios e procedimentos para plantio, coleta e exploração sustentáveis de espécies nativas do Brasil no Bioma Mata Atlântica, no Estado de São Paulo.

A norma prevê as seguintes modalidades de exploração da vegetação nativa:

a) Coleta em área comum não protegida:

Coleta de produtos não madeireiros em área comum não protegida, ou seja, retirada de produtos que não acarrete a morte do indivíduo, tais como: folhas, frutos, sementes, etc. em locais fora de APP, Reserva Legal, Remanescentes de vegetação, ou qualquer outra área com restrição de uso;

b) Coleta em remanescentes de Mata Atlântica:

Coleta de produtos não madeireiros em meio à remanescente de vegetação de Mata atlântica, que, devido a restrições legais, devem ser previamente aprovadas;

c) Plantio e exploração de espécies nativas em área comum não protegida:

Cadastro de plantios efetuados com espécies nativas do Brasil para posterior exploração em área comum não protegida, ou seja, áreas localizadas fora de APP, Reserva Legal, Remanescentes de vegetação, ou qualquer outra área com restrição de uso;

d) Plantio e exploração de espécies nativas em remanescentes de Mata Atlântica:

Plantios em meio a remanescentes de mata atlântica. Esta modalidade é dividida em duas fases: Solicitação de autorização e Comunicação do efetivamente plantado.

Além disso, a Resolução SMA 14/2014 também prevê um Grupo de Trabalho com o objetivo de apoiar sua implantação, conforme os artigos 31, 32, 33 e 34, que definiram objetivos, competências, formação e coordenação do GT:

“Artigo 31 - Fica constituído Grupo de Trabalho com o objetivo de apoiar a implantação desta Resolução.

Artigo 32 - Compete ao Grupo de Trabalho:

I - Fornecer subsídios técnicos para a avaliação dos Planos de Manejo Florestal Sustentável - PMFS;

II - Realizar análise dos relatórios anuais de acompanhamento da produção e das atividades previstas nos Planos de Manejo Florestal Sustentável - PMFS;

III - Propor:

a) a partir dos dados gerados e das análises realizadas, roteiros de orientação para a elaboração de Planos de Manejo Florestal Sustentável - PMFS por espécie ou grupo de espécies;

b) regulamentação que oriente, de modo a não colocar em risco as espécies da fauna e flora, a atividade de coleta de produtos florestais não madeireiros provenientes de espécies não ameaçadas de extinção em remanescentes de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica;

c) parâmetros simplificados para o manejo de vegetação nativa realizado por agricultores familiares, em especial pelos beneficiários dos Subprojetos Ambientais do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável - PDRS;

d) a realização de cursos e eventos e a elaboração de materiais de difusão para apoiar a implantação desta Resolução;

e) medidas visando o fomento a pesquisas para o monitoramento e a avaliação dos possíveis impactos sobre a flora e a fauna decorrentes das atividades de coleta de produtos florestais não madeireiros, plantio e exploração de espécies nativas plantadas em remanescentes de vegetação nativa, e

f) estratégias para assegurar assistência técnica para a execução de atividades relacionadas ao plantio e à exploração de espécies nativas por pequenos produtores rurais e populações tradicionais.

IV - Acompanhar:

a) os resultados dos plantios de espécies nativas cadastrados no Sistema Ambiental Paulista; e

b) a implantação desta Resolução, propondo revisões de seus dispositivos a qualquer tempo.

Artigo 33 - O Grupo de Trabalho será composto por:

I - 2 (dois) representantes da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais - CBRN;

II - 2 (dois) representantes da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB;

III - 1 (um) representante da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo;

IV - 1 (um) representante do Instituto Florestal; e

V - 1 (um) representante do Instituto de Botânica.

Parágrafo único - A designação dos integrantes do Grupo de Trabalho será feita por Portaria do Chefe de Gabinete, após indicação a ser realizada pelos dirigentes dos órgãos e entidades a que se referem os incisos I a V, no prazo de 10 (dez) dias contados da publicação desta Resolução.

Artigo 34 - A coordenação dos trabalhos será exercida por um dos representantes da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais - CBRN, que poderá solicitar aos demais órgãos e entidades vinculadas desta Secretaria informações e dados disponíveis para subsidiar o desenvolvimento das atividades do Grupo de Trabalho.”

A formação do GT foi formalizada através da portaria CG nº 22 de 06 de agosto de 2014 conforme a indicação feita pelos dirigentes dos órgãos relacionados, como segue:

- a) Da CBRN – Guaraci Belo de Oliveira e Renato Nunes;
- b) Da CETESB – Priscila Costa Carvalho e Renata Ramos Mendonça;
- c) Da FF – Renato Farinazzo Lorza;
- d) Do IF – Edgar Fernando de Luca;
- e) Do IBot – Clóvis José Fernandes de Oliveira Jr.

Inicialmente os trabalhos do Grupo focaram no seu objetivo principal, o de implementação da Resolução, tendo como principais as atividades de melhoria acesso aos serviços e orientação aos interessados, tais como:

- a) a elaboração de um site contendo as informações e orientações, e criação de formulários padrão (www.ambiente.sp.gov.br/cbrn/manejodenativas);
- b) criação de um link no Sigam, dentro do ambiente de Requerimento on line;
- c) adaptação do SIGAM para inserir as informações referente ao cadastro de nativas e criação de relatório para o monitoramento;
- d) elaboração dos comprovantes de Cadastro de Plantio, de Comunicação Prévia de Exploração e de aprovação de Planos de Manejo;

- e) reuniões com interessados para análise conjunta dos planos de manejo apresentados;
- f) visita técnica à Associação de Remanescentes de Quilombo do Bairro de Nhunguara;
- g) palestra para apresentação da resolução SMA 14/2014 em Apiaí e Araras; e
- h) reunião técnica com potenciais interessados em Cunha e no Viveiro de Taubaté.

Posteriormente, o Grupo identificou alguns entraves dentro da própria resolução, listados a seguir, que dificultam o cumprimento de um dos seus principais objetivos, que é o de promover o uso sustentável de espécies nativas do Brasil como uma estratégia de conservação:

I. Impossibilidade de aplicação das modalidades I e III¹ em áreas aptas ao desenvolvimento de atividades de plantio e exploração sustentável:

A criação do termo Área Comum Não Protegida (ACNP) na resolução teve por objetivo a simplificação dos procedimentos para regularização das atividades de exploração da vegetação nativa desenvolvidas em tais áreas, já que essas teriam menores restrições ambientais. Porém, algumas áreas de importância fundamental para o desenvolvimento dessas atividades, como Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais, Zonas de Amortecimento de UCs e Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em especial as APAs, não se encaixam nessa categoria, ficando as atividades desenvolvidas nessas áreas sem regulamentação;

II. Necessidade de autorização:

Embora a resolução tenha como foco o plantio, coleta e exploração de espécies nativas do Brasil no Bioma Mata Atlântica para fins comerciais, como uma estratégia de conservação, ela também acabou condicionando à obtenção de autorização² o plantio

¹ Resolução SMA 14/2014, Artigo 1º, incisos I e III:

“I - Coleta de produtos florestais não madeireiros em área comum não protegida” e “III - Plantio e exploração de espécies nativas em área comum não protegida e em remanescentes de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica”, respectivamente

² Resolução SMA 14/2014, artigo 18:

“Artigo 18 - O plantio e a exploração de espécies nativas regionais em meio à vegetação secundária nos estágios médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica dependem de autorização da

de espécies nativas em remanescentes de vegetação secundária em estágios médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica cujo o fim não é comercial, uma vez que não diferencia estas atividades. Este dispositivo desestimula o uso de sementes resultantes das atividades de coleta em ações de recuperação de populações em ambientes degradados. É inclusive mais restritivo que o disposto no artigo 4º, do Decreto Federal 6.660/2008, que não exige autorização, com algumas ressalvas, para a atividade de enriquecimento ecológico;

III. Autorizações redundantes:

A resolução impõe a necessidade de duas autorizações para a execução da modalidade “IV - *Plantio e Exploração de Espécies Nativas em remanescentes de vegetação secundária em estágios médio e avançado*”, uma vez que, como citado acima, o artigo 18 já condiciona à autorização prévia o plantio, e o artigo 19, § 3º, remete, em casos de ameaçadas de extinção, a uma nova autorização para o manejo, corte e exploração;

IV. Exigência de Plano de Manejo para realização de coleta:

Essa exigência foi entendida como uma burocracia excessiva, uma vez que a Lei da Mata Atlântica³ e a Lei Federal 12.651/2012⁴ permitem livremente a coleta. Esta exigência acarreta custos altos inviabilizando economicamente a atividade. Como resultado disso, até o momento, foram apenas 14 (quatorze) Planos de Manejo apresentados, com apenas uma aprovação;

V. Desestímulo ao estabelecimento de vegetação no imóvel rural:

Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB mediante a apresentação e aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), conforme disposto na Seção III do Capítulo II.”

³ Lei 11.428/2006, artigo 18:

“Art. 18. No Bioma Mata Atlântica, é livre a coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes, bem como as atividades de uso indireto, desde que não coloquem em risco as espécies da fauna e flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança.”

⁴ Lei Federal 12.651/2012, artigo 21:

Art. 21. É livre a coleta de produtos florestais não madeireiros, tais como frutos, cipós, folhas e sementes, devendo-se observar

I - os períodos de coleta e volumes fixados em regulamentos específicos, quando houver;

II - a época de maturação dos frutos e sementes;

III - técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas, cipós, bulbos, bambus e raízes.

Embora nem toda vegetação nativa encontrada atualmente no estado de São Paulo tivesse características de vegetação primária ou secundária em estágio de regeneração inicial, médio ou avançado no período anterior até a data de publicação da Lei da Mata Atlântica, a interpretação hoje aplicada no estado é a de que esta vegetação ao atingir características semelhantes ao de vegetação nativa secundária passaria a ser considerada “remanescente” e a teria seu uso e conservação regulados pelas normas de proteção do bioma, exigindo autorizações e compensações para realização de corte ou supressão, bem como restrições à sua exploração. Aparentemente essa interpretação é benéfica ao meio ambiente, porém, na prática, ocorre o inverso. A grande maioria dos produtores rurais, frente às inúmeras restrições de uso futuro da vegetação ou da área onde ela se estabeleceu, impedem o crescimento da vegetação em seu imóvel, impossibilitando que haja um aumento das áreas cobertas por vegetação nativa no estado.

É preciso colocar algumas considerações sobre esse tema:

- a) O estabelecimento da vegetação nativa no imóvel, permitida pelo proprietário ou possuidor rural, mesmo que temporariamente, resultaria em uma série de benefícios econômicos diretos e indiretos, e ambientais devido aos serviços ecossistêmicos prestados por esta vegetação;
- b) Atualmente, as atividades de manutenção ou recuperação da fertilidade do solo degradados são dependentes de fertilizantes sintéticos, tais como calcário e compostos solúveis de nitrogênio, fósforo e potássio (N-P-K) obtidos muitas vezes através da mineração, que sabidamente resulta em impactos ambientais negativos, e para melhoria de suas características físicas utiliza-se maquinários, ferramentas e implementos agrícolas, tais como grades e subsoladores, que movimentam o solo e podem acarretar erosão, conseqüentemente assoreamento de rios. No entanto, a manutenção e recuperação da fertilidade e características físicas do solo podem ser obtidas através das atividades metabólicas das plantas e da atividade de suas raízes, ou seja, pela simples permissão do crescimento da vegetação e incorporação da biomassa gerada ao solo. Porém as restrições legais ou insegurança jurídica impedem essa prática;

c) O Decreto Federal 750 de 10 de fevereiro de 1993, regulava o corte, a exploração e a supressão da vegetação nativa em seus diversos estágios de regeneração, sem fazer distinção quanto à sua origem ou data de estabelecimento, incluindo vegetação natural, plantada, anterior ou posterior à data de sua publicação.

Já a Lei 11.428/2006, traz uma inovação quando comparada ao Decreto 750/1993, já que, no seu parágrafo único, do artigo 2º, limita sua aplicabilidade somente aos remanescentes de vegetação nativa, não definindo, porém, o conceito de remanescente:

“Art. 2º - ...

Parágrafo único. Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Lei.”

Recorrendo-se ao sentido literal da palavra, tem-se seguinte definição:

“Remanescente: 1- Aquilo que sobeja ou resta; 2 - Que remanesce.”⁵

Diante disso, portanto, é possível interpretar que a Lei da Mata Atlântica regula o uso e a conservação da vegetação nativa existente na data da sua publicação, considerada vegetação remanescente, não impondo restrições quanto à vegetação que formada após essa data.

É possível que a interpretação aplicada atualmente seja resquício do disposto no Decreto Federal 750/1993, ou tenha se originado da impossibilidade da localização precisa dos remanescentes existentes na época da publicação da lei, adotando-se assim a prática de se considerar como remanescente qualquer fragmento de vegetação nativa, independentemente de quando tenha se formado, verificando somente seu estágio sucessional na data da análise, sem antes avaliar se o fragmento seria realmente um remanescente.

Atualmente, porém, com o advento do Cadastro Ambiental Rural - CAR e a disponibilidade de imagens de alta resolução, tanto atuais quanto de períodos próximos

⁵ Publicado em: 2016-09-24, revisado em: 2017-02-27

Disponível em: <<https://dicionarioaurelio.com/remanescente>>. Acesso em: 20 Jun. 2017

ao da publicação das normas de proteção do bioma, é possível determinar com grande precisão a localização dos fragmentos de vegetação nativa remanescentes.

- d) O Decreto 6.660/2008, que revoga o Decreto 750/1993, é ainda mais objetivo que a Lei 11.428/2006 quando, no §1º do artigo 1º, exclui de seu controle as áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa.

“Art. 1º ...

*§ 1º - Somente os **remanescentes** de vegetação nativa primária e vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência do mapa definida no caput terão seu uso e conservação regulados por este Decreto, **não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa.***

...” (Grifo nosso)

- e) O mesmo Decreto, em seu “Capítulo IV - Do Plantio e Reflorestamento com Espécies Nativas”, permite livremente o plantio e reflorestamento com espécies nativas, bem como permite seu corte ou exploração desde que previamente cadastrado.

“Art. 12. O plantio ou o reflorestamento com espécies nativas independem de autorização do órgão ambiental competente.

Parágrafo único. O plantio e o reflorestamento de que trata este artigo, para atividades de manejo agroflorestal sustentável, poderão ser efetivados de forma consorciada com espécies exóticas, florestais ou agrícolas, observada a legislação aplicável quando se tratar de área de preservação permanente e de reserva legal.

...

Art. 14. O corte ou a exploração de espécies nativas comprovadamente plantadas somente serão permitidos se o plantio ou o reflorestamento tiver sido previamente cadastrado junto ao órgão ambiental competente no prazo máximo de sessenta dias após a realização do plantio ou do reflorestamento.

...”

- f) A atual Resolução, SMA 14/2014, já prevê a possibilidade de árvores plantadas para posterior exploração, no entanto, só permite a exploração futura dos indivíduos cadastrados. Essa regra acabou, não intencionalmente, incentivando

a formação de cultivos homogêneos, verdadeiras monoculturas de espécies nativas, pois pela insegurança jurídica, os produtores mantêm o subosque ou as entrelinhas “limpas” a fim de evitar a necessidade de autorizações, analogamente às práticas adotadas na silvicultura de eucalipto e Pinus.

- g) Com o intuito de assegurar a não interrupção das atividades de exploração em áreas de silvicultura mesmo com a presença de vegetação nativa em seu subosque, sem que haja autuação por parte da Polícia Militar Ambiental, foi publicada a Resolução SMA 83/2016, que incluiu o §3º ao artigo 50, na Resolução SMA 48/2014:

“Art. 50. Destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença do órgão ambiental competente:

...

§ 3º Fica excetuada de qualquer penalidade a supressão da vegetação nativa do subosque dentro de área regularmente explorada com plantio comercial florestal de espécies nativas ou exóticas.”

Dessa maneira, a resolução teria sua aplicabilidade limitada somente às áreas “regularmente exploradas” de plantios comerciais florestais, apenas eximindo de autuação a supressão da vegetação de subosque nesses locais, sem informar, contudo, se tal prática estaria regular, e qual seria a definição de área regularmente explorada.

- h) A definição dos estágios de regeneração foi atribuída ao CONAMA somente nas situações de vegetação nativa localizada⁶, ou seja, após a identificação do remanescente.

As resoluções CONAMA auxiliavam o decreto 750/1993 e hoje aplicá-las em qualquer fragmento pode levar a uma interpretação errônea da verdadeira classificação do estágio de regeneração, já que a área pode ter sido ilegalmente desmatada ou

⁶ Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006, Artigo 4º:

“Artigo 4º A definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses de vegetação nativa localizada, será de iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

...”

alterada em data anterior à publicação da lei da mata atlântica, desrespeitando o artigo 8º do decreto 750/1993 e o 5º da Lei 11.428/2006⁷.

Ao aplicar os critérios das resoluções CONAMA somente nos remanescentes de vegetação, os possuidores dos imóveis poderiam permitir a regeneração de vegetação, ainda que temporariamente, possibilitando o aumento da área coberta com vegetação no estado, inclusive em áreas localizadas fora de APP e RL.

- i) Caso seja mantida a atual interpretação, ou não sejam criados procedimentos diferenciados à vegetação plantada ou reflorestada e à vegetação remanescente, um dos principais mecanismos de incentivo para a recomposição das áreas de Reserva Legal, a possibilidade de exploração econômica⁸, estaria em risco, já que este reflorestamento, após alguns anos seria considerado um “remanescente”, inviabilizando economicamente a atividade devido às inúmeras restrições impostas para o seu desenvolvimento;

VI. Omissão sobre áreas protegidas (APP e RL):

A Resolução SMA 14/2014 não tratou das possibilidades de exploração da vegetação nativa inserida em APP e Reserva Legal, causando insegurança jurídica aos interessados em desenvolver tais atividades. Com a iminência do lançamento do Programa de Regularização Ambiental - PRA, e considerando que a possibilidade de aproveitamento econômico dessas áreas é tida como uma estratégia de fomento à recomposição, sua regulamentação se faz necessária.

VII. Ausência de regulamentação semelhante para áreas de Cerrado:

Como já citado anteriormente, a Resolução SMA 14/2014 estabelece critérios e procedimentos para plantio, coleta e exploração sustentáveis de espécies nativas do

⁷ Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006, Artigo 5º:

“Art. 5º - A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.”

⁸ Lei 12.651/2012, artigo 3º, Inciso III:

“III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;”

Brasil apenas no Bioma Mata Atlântica, desta forma parte do estado, ocupada pelo Bioma Cerrado, não possui qualquer regulamentação sobre o tema;

VIII. Revogação da Resolução SMA 11/1992:

Com a intenção de se unificar em uma mesma norma, e considerando que o estabelecido na Resolução SMA 11/1992, que estabelecia o regramento para “exploração da caixeta (*Tabebuia cassinoides*) sob regime de rendimento auto-sustentado no Estado de São Paulo”, estava contido, embora não expressamente, no artigo 21, da Resolução SMA 14/2014, a referida resolução foi revogada. Isso gerou insegurança jurídica quanto à aplicação do artigo 21, da Resolução SMA 14/2014, para a exploração de caixeta (*Tabebuia cassinoides*), uma vez que existem discussões sobre a classificação ecológica da espécie (se seria ou não pioneira) e sobre o estágio sucessional da vegetação em que ocorre. Porém a publicação da portaria MMA 51, de 3 de fevereiro de 2009, classificando-a como espécie pioneira, indica a intenção do legislador em aplicar o disposto no Decreto 6.660/2008, capítulo XI, o que permitiria a exploração desta espécie. Diante desse cenário, no início das discussões para revisão da Resolução SMA 14/2014, propunha-se expressamente uma permissão para exploração da Caixeta, e a minuta contaria com um anexo específico, elaborado através da revisão e adaptação da Resolução SMA 11/92, já que a espécie não figurava como ameaçada de extinção na lista estadual (Resolução SMA nº 48, de 21 de setembro de 2004). Contudo, em 05 de junho de 2016, foi publicada a Resolução SMA nº 57/2016, com a revisão da lista de ameaçadas de São Paulo, conforme recomendação do Instituto de Botânica, onde a *Tabebuia cassinoides* passou a integrar a lista estadual de ameaçadas de extinção, na categoria EN (em perigo). Essa alteração inviabilizou a proposta inicial, uma vez que a Portaria MMA nº 443, de 17 de dezembro de 2014, artigo 2º, impede a exploração de espécies ameaçadas.

Portaria MMA nº 443/2014, artigo 2º:

“Artigo 2º - As espécies constantes da Lista classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU) ficam protegidas de modo integral, incluindo a proibição de coleta, corte, transporte, armazenamento, manejo, beneficiamento e comercialização, dentre outras.

...”

IX. Ausência de dispositivos específicos que atendam aos Povos e Comunidades tradicionais:

Apesar de prever procedimentos simplificados quando se trata de atividades desenvolvidas por povos e comunidades tradicionais, alguns dispositivos da Resolução SMA 14/2014 ainda não estão perfeitamente adequados às peculiaridades dessas atividades, dificultando o seu desenvolvimento. Portanto, é importante a adaptação das normas, com o objetivo de tornar os procedimentos mais adequados, céleres e simplificados, conforme previsto na Lei 11.428/2006, artigo 13⁹, respeitando-se os direitos dos povos e comunidades tradicionais em equilíbrio com o direito ambiental.

3. Proposta

Com os apontamentos acima citados, durante as reuniões do GT foram definidos os seguintes princípios e critérios para o desenvolvimento de uma minuta de resolução que regulamenta a exploração sustentável de vegetação nativa no Estado de São Paulo, ampliando e alterando a Resolução SMA 14/2014:

- a) Tratar o manejo e outras formas de exploração da vegetação nativa não somente como uma atividade de impacto negativo, mas principalmente como uma importante estratégia de conservação dos remanescentes, pois a inclusão das áreas com vegetação nativa como áreas produtivas da propriedade poderá desestimular a alteração do uso do solo para ocupação com outros tipos de atividades, uma vez que o desmatamento visando a substituição do uso do solo é a principal causa de extinção de espécies terrestres;

⁹ Lei 11.428/2006, Artigo 13:

“Artigo 13 - Os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão normas e procedimentos especiais para assegurar ao pequeno produtor e às populações tradicionais, nos pedidos de autorização de que trata esta Lei:

I - acesso fácil à autoridade administrativa, em local próximo ao seu lugar de moradia;
II - procedimentos gratuitos, céleres e simplificados, compatíveis com o seu nível de instrução;
III - análise e julgamento prioritários dos pedidos.”

- b) Permitir a exploração sustentável da vegetação natural sempre que houver viabilidade jurídica e resultar em benefício direto ou indireto à conservação dos recursos naturais;
- c) Desburocratização como uma estratégia de incentivo às atividades de exploração da vegetação nativa;
- d) Incentivar por meio de certificação as boas práticas de manejo e outras formas de exploração e manejo sustentável da vegetação nativa;
- e) Manter o foco na função ambiental e nos serviços ecossistêmicos das áreas especialmente protegidas, evitando a adoção de modelos prontos para a exploração da vegetação nativa nessas áreas, conferindo liberdade técnica ao interessado, incentivando assim o desenvolvimento de tecnologias que visem o desenvolvimento sustentável das atividades; e
- f) Respeitar o direito dos povos e comunidades tradicionais no exercício de suas atividades culturais, em atendimento ao previsto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal¹⁰, na Convenção nº 169 da Organização Internacional do

¹⁰ Constituição Federal, artigos 215 e 216:

*“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
...”*

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

Trabalho (2004), promulgada pelo Decreto Federal nº 5.051, de 19 de abril de 2004 e na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo decreto 6.040/2007.

Com base nestes princípios e critérios, foi designado aos representantes da CBRN a incumbência de sistematizar informações sobre o tema e, a partir disso, elaborar a minuta de resolução.

Os trabalhos se iniciaram com uma revisão das principais normativas que tratam do assunto a fim de elucidar termos e definições e verificar as possibilidades de exploração de vegetação nativa em diferentes cenários, com especial atenção à Lei 11.428/2006 e a Lei 12.651/2012, e seus regulamentos.

Foram observadas diversas variáveis que devem ser consideradas para o desenvolvimento de atividades de exploração de vegetação nativa, tornando complexa a normatização:

- Tipo de atividade de exploração: Exploração seletiva, coleta ou plantio;
- Finalidade: Comercial ou não comercial;
- Tipo de área no imóvel: RL, APP ou, Servidão Ambiental;
- Característica do produtor: Pequeno produtor, Agricultura Familiar ou Povos e Comunidades tradicionais;
- Característica do imóvel: maiores ou menores que 4 módulos fiscais;
- Unidade de Conservação: Proteção integral ou Uso Sustentável; e
- Bioma: Cerrado ou Mata Atlântica.

O quadro em anexo desta IT apresenta uma matriz criada com as possíveis variáveis.

À medida em que foram sendo desenvolvidas as propostas de regulamentação, essas eram submetidas à discussão com os demais integrantes do GT, possíveis interessados e outros representantes dos órgãos do Sistema Ambiental Paulista. Desta forma, foi desenvolvida a minuta de resolução sobre a qual vale discutir algumas definições e disposições:

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados."

a. **Área de Uso Alternativo do Solo, Vegetação de Reflorestamento, APP e Reserva Legal:**

Com base no explicitado no item “2.V” desta Informação Técnica, a fim de estimular o estabelecimento de vegetação nativa em APPs e nas áreas de RL, ou além dessas áreas de recomposição obrigatória, é proposto determinar as locais onde, para a intervenção na vegetação nativa, não haja a necessidade de autorização ou tenham maior facilidade de autorização, bem como não sejam exigidas compensações, sem prejuízo do cumprimento das Leis da Mata Atlântica e do Cerrado.

O critério basilar para determinação dessas áreas será o de não possuir vegetação nativa na data do cadastramento do imóvel no Cadastro Ambiental Rural, ou tenham sido posteriormente convertidas para outros usos, com a devida autorização. Essas passarão a ser denominadas como Área de Uso Alternativo do Solo, embasada na definição de Uso Alternativo do Solo fixada na Lei 12.651/2012, artigo 3º, inciso VI¹¹. Já as áreas cadastradas como vegetação nativa no Cadastro Ambiental Rural, passarão a ser denominadas de Áreas de Vegetação Natural.

O ideal seria que a simples caracterização como Área de Uso Alternativo do Solo bastasse para que as intervenções na vegetação que ali se estabelecesse não fossem reguladas pela Lei e Decreto da Mata Atlântica, conforme já discutido anteriormente. No entanto essa mudança de aplicação, calcada em uma mudança de interpretação, poderia suscitar maiores discussões jurídicas, adiando uma possível solução para esse contrassenso da norma.

Assim, utilizando-se de um dispositivo previsto no Decreto 6.660/2008, artigo 12 e 14, já citado no item “2.V” desta Informação Técnica, que permite o corte de plantios e reflorestamentos desde que previamente cadastrados propõe-se a criação de tal cadastro. Isto aplicar-se-á às áreas localizadas fora de APP e RL.

Desta maneira, a intervenção¹² na vegetação de reflorestamento que se estabelecer em Áreas de Uso Alternativo do Solo, fora de APP e Reserva Legal será livre,

¹¹ Lei 12.651/2012, artigo 3º, inciso VI:

“VI - uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana.”

¹² Definição de intervenção proposta na minuta, **Artigo 2º, inciso XIV:**

desde que tenha sido cadastrada como Área Destinada ao Reflorestamento, mecanismo previsto na minuta.

Nota-se que as Áreas de Uso Alternativo do Solo poderão ocorrer também em APP e Reserva Legal (Definidas na Lei 12.651/2012, artigo 3º, incisos II e III, respectivamente), quando essas áreas protegidas forem cadastradas no CAR desprovidas de vegetação nativa. Considerando que essas áreas deverão, obrigatoriamente, ser recompostas, salvo nos casos de uso consolidado, conforme disposto na Lei 12.651/2012, o cadastro do Plantio ou Reflorestamento será caracterizado pelo Projeto de Restauração Ecológica¹³, cuja apresentação já é uma exigência da norma estadual que estabelece as orientações, diretrizes e critérios sobre restauração ecológica. No entanto, terão maiores restrições de exploração quando comparadas às localizadas fora de APP e RL. Essas restrições para a exploração têm o intuito de garantir as funções estabelecidas na Lei Federal 12.651/2012, e permitir a recomposição e a manutenção obrigatórias da vegetação. Assim, a exploração será admitida em Reserva Legal, desde que sejam mantidos os valores mínimos para os indicadores definidos na já citada norma estadual específica de Restauração Ecológica, atualmente a Resolução SMA 32/2014. Já nas APPs, que, diferentemente das reservas Legais, não têm como função “assegurar o uso econômico”¹⁴, a exploração somente será permitida para a agricultura familiar, como Atividade Eventual ou de Baixo Impacto, conforme será discutido adiante.

O uso dos indicadores de recomposição foi bastante discutido quanto sua viabilidade de aplicação para reger também a exploração sustentável da Reserva Legal, sendo questionado principalmente por dois motivos: inviabilização das atividades econômicas e por ser o mesmo critério aplicado para considerar uma APP recomposta, sendo que essas áreas possuem funções diferenciadas.

“XIII - Intervenção: atividades que envolvem plantio e exploração sustentável, além de práticas silviculturais, tais como, poda, desrama, desbaste ou corte da vegetação.”

¹³ Resolução SMA 32/2014, artigo 2º, inciso II:

“II- Projeto de restauração ecológica: instrumento de planejamento, execução e monitoramento da restauração ecológica, em áreas rurais ou urbanas, que deverá ser apresentado pelo restaurador, sendo a recomposição seu principal objetivo;”

¹⁴ Lei 12.651/2012, artigo 3º, inciso II:

“II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;”

Cabe aqui, portanto, um esclarecimento sobre a função dos indicadores e porque optou-se por adotá-los:

- a) Conforme já citado, ambas as áreas, APP e RL, salvo exceções, terão que ser recomposta.

O Decreto 7.830/2012 definiu recomposição como:

“restituição de ecossistema ou de comunidade biológica nativa degradada ou alterada a condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original” (artigo 2º, inciso VIII).

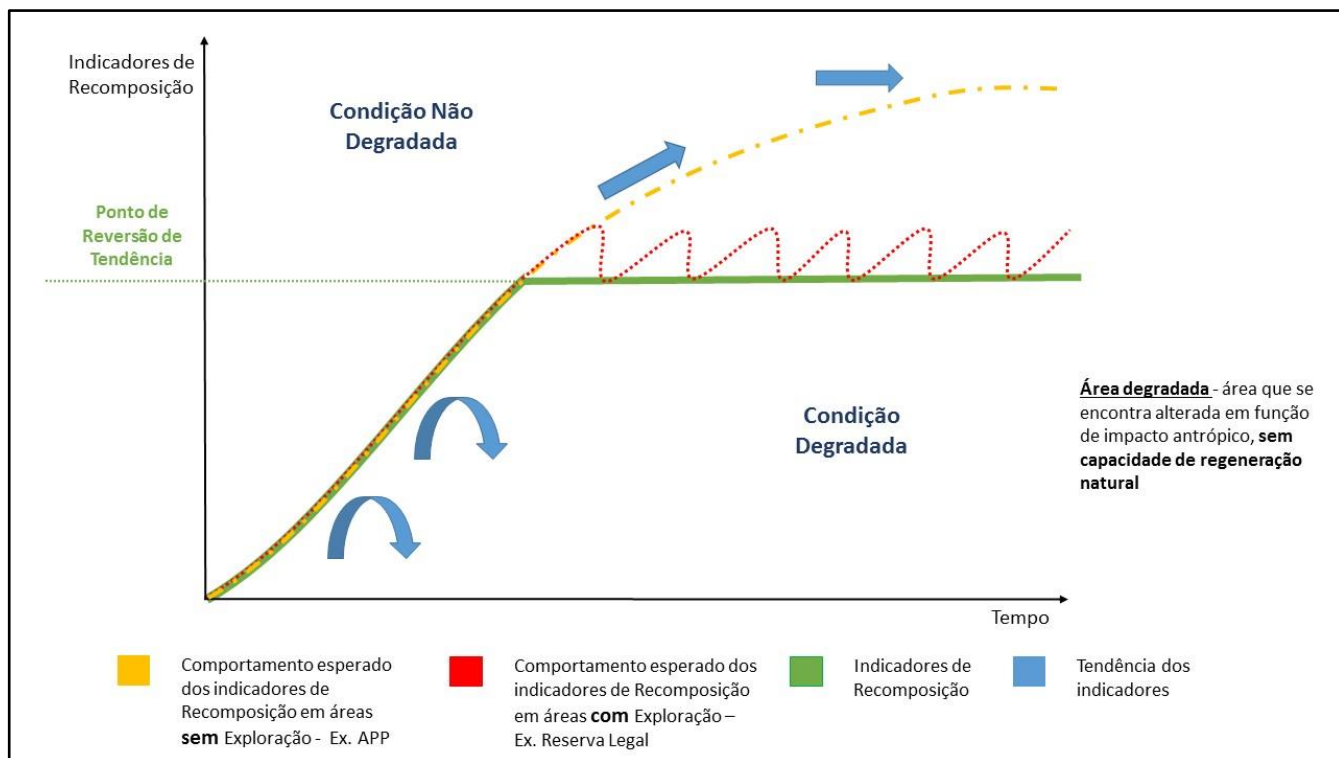
Também definiu, área degradada como:

“área que se encontra alterada em função de impacto antrópico, sem capacidade de regeneração natural”.

Assim, é possível concluir que as APPs e RLs deverão ter a final do processo de recomposição a capacidade de regeneração natural. O que não quer dizer que é o fim do processo de recuperação da área e da vegetação e sim que, a partir do momento em que uma área degradada atinjam tais valores, a tendência de retorno a uma condição degradada é revertida para a tendência de aumento dos indicadores até o equilíbrio, não sendo mais necessária nenhuma interferência antrópica, pois atingiu a capacidade de regeneração natural. Portanto, ao fim processo espera-se valores para os indicadores superiores aos indicadores de recomposição, porém as ações antrópicas podem deixar de ser executadas assim que atingidos os valores de referência para recomposição;

- b) A possibilidade de exploração da vegetação da Reserva Legal, salvo quando estiver sob intervenções de baixo impacto, não é em detrimento da recomposição, não devendo, portanto, impactar na capacidade de regeneração natural da área. Logo, devem coexistir. Em uma eventual interrupção da atividade de exploração, a área permanecerá na trajetória de aumento dos indicadores;
- c) Já em APP, onde não ocorre, salvo exceções, exploração, as áreas tenderão a continuar sua trajetória de atingir valores a níveis superiores aos de referência para considerar uma área recomposta.

O gráfico a seguir ilustra os apontamentos acima:



- d) Quanto a viabilidade econômica: em 2015 foi contratado uma consultoria a fim de “realizar estudos e formular proposta de instrumentos para viabilizar um plano estadual de florestas nativas com finalidade econômica”. Os modelos sugeridos para Reserva Legal propostos neste estudo¹⁵ partiram da premissa de manutenção dos valores de referência dos indicadores recomposição e obtiveram as expectativas de crescimento e produtividade de projetos em que a finalidade eram, principalmente, recuperação ambiental, onde não há seleção genética ou atividades silviculturais que otimizem a obtenção de produtos. Ainda assim apontam viabilidade econômica;
- e) Cabe considerar ainda que o desenvolvimento tecnológico, a seleção de genéticas mais produtivas e a condução dos plantios com práticas silviculturais voltadas a produção comercial irão certamente contribuir para o aumento da

¹⁵ “Produto Técnico vol. 1 - Florestas Nativas com Finalidade Econômica” acessível pela página de internet: <http://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/Default.aspx?idPagina=13549>

produtividade em relação à expectativa apresentada no estudo, consequentemente maior viabilidade econômica.

- f) É possível que os resultados práticos não correspondam às expectativas, principalmente para a atividade de colheita, que podem ter seus custos significativamente aumentados, uma vez que a vegetação formada na RLs com o intuito de exploração será uma vegetação diferente das que resultam de plantios puros (monoculturas) ou vegetações formadas para a recuperação ambiental somente. Isso, no entanto, não justifica a aplicação de valores para os indicadores diferentes aos de Recomposição.

Durante o processo de recomposição das RLs, para a concessão da autorização de manejo, haja vista a impossibilidade de aplicação dos fundamentos técnicos e científicos previstos no artigo 31, da Lei 12.651/2012, por não haver vegetação na área a ser recomposta, o Plano de Manejo Sustentável - PMS¹⁶, a que se refere a mesma lei, também será substituído pelo Projeto de Restauração Ecológica.

Cabe a ressaltar que nas áreas de uso consolidado em APP, como não é exigida a recomposição, o tratamento será igual às áreas localizadas fora de APP e RL, desde que adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água.

As áreas localizadas fora de APP e RL que não foram destinadas ao reflorestamento e ocorra a regeneração da vegetação, tendo em vista que a composição de áreas dentro de um imóvel rural é dinâmica, essas áreas serão caracterizadas como Vegetação Natural. O mesmo tratamento será dado às áreas destinadas à compensação ambiental ou à reposição florestal, motivadas por autorização de supressão de vegetação, ou utilizadas para reparação de dano ambiental, assim como as áreas onde forem constatadas que a vegetação natural tenha sido descaracterizada devido a ocorrência de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não

¹⁶ **Lei Federal 12.651/2012, artigo 32:**

“Art. 32. São isentos de PMFS:

I - a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo;
*II - o manejo e a exploração de florestas plantadas **localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal;***

III - a exploração florestal não comercial realizada nas propriedades rurais a que se refere o inciso V do art. 3º ou por populações tradicionais.” (Grifo nosso)

autorizada ou não licenciada, de acordo com as normas vigentes à época. Abaixo os dispositivos propostos na minuta:

“Artigo 2º - Para os efeitos desta resolução entende-se por:

...

II - Área de Uso Alternativo do Solo: área do imóvel rural sem a presença de vegetação nativa cadastrada no Cadastro Ambiental Rural - CAR, onde não tenha ocorrido supressão irregular;

...

XXVI - Vegetação de Reflorestamento: vegetação formada em área de uso alternativo do solo através de plantio, sementeira, sistemas agroflorestais ou estabelecida por meio de regeneração natural, conduzida ou não;

...”

(texto obtido da minuta. Artigo 2º, incisos II e XXVI)

“Seção III

Da Intervenção e Exploração Sustentável em Reflorestamento

Artigo 9º - É livre a intervenção na vegetação de reflorestamento fora de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.

§ 1º - Para fins do disposto no caput, o CAR do imóvel deverá ter sido aprovado pelo órgão competente, e a área destinada ao reflorestamento previamente cadastrada na CBRN, conforme artigo 29.

§ 2º - Não poderão ser destinadas ao reflorestamento:

I - áreas designadas a compensação ambiental ou a reposição florestal, motivadas por autorização de supressão de vegetação, ou utilizadas para reparação de dano ambiental; e

II - áreas em que a vegetação natural tenha sido descaracterizada devido a ocorrência de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada, de acordo com as normas vigentes à época.

Artigo 10 - A autorização para intervenção na vegetação de reflorestamento inserida em área de Reserva Legal recomposta ou em processo de recomposição para fins de exploração sustentável será condicionada a apresentação e aprovação de PMS, conforme artigo 30 e Anexo V, ao órgão responsável pela análise e aprovação do CAR, e deverá ser realizada de modo

a garantir no mínimo os indicadores ecológicos previstos em normativa específica de restauração ecológica no Estado de São Paulo.
§ 1º - Nos casos de intervenção na Vegetação de Reflorestamento em área de Reserva Legal em processo de recomposição, o PMS será o Projeto de Restauração Ecológica previsto em normativa específica de restauração ecológica no Estado de São Paulo, no qual deverá ser indicada a intenção de exploração sustentável.

§ 2º - Será dispensada de PMS a coleta realizada em Reserva Legal recomposta ou em processo de recomposição.

§ 3º - Não será permitida a utilização de espécies exóticas com potencial de invasão nas áreas de Reserva Legal.

Artigo 11 - Para a intervenção em vegetação de reflorestamento nas áreas de uso consolidado em APP aprovadas no Programa de Regularização Ambiental - PRA, aplica-se o disposto no artigo 9º, desde que adotadas técnicas de conservação de solo e água e que visem à mitigação de eventuais impactos.

...

Artigo 13 - No caso de corte raso da vegetação de reflorestamento, recomenda-se que o corte ocorra partindo do ponto mais distante em direção ao fragmento mais próximo.

Artigo 14 - Quando houver necessidade de licença de transporte dos produtos obtidos pela intervenção na vegetação de reflorestamento, a exploração sustentável deverá ser previamente comunicada ao órgão responsável, conforme artigo 28.

Parágrafo único - Para fins do disposto no caput, quando se tratar de espécies nativas constantes da Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção ou de lista do Estado de São Paulo, o plantio deverá estar previamente cadastrado, conforme artigo 29, e a licença de transporte dos produtos florestais somente poderá ser emitida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo do órgão responsável que ateste o efetivo plantio.

(texto obtido da minuta. Artigos 9º, 10, 11, 13 e 14)

b. Manejo Florestal Sustentável e Exploração Agroflorestal

Suscitou-se a necessidade de previsão das atividades de “*exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área*”, descritas na Lei

12.651/2012, artigo 3º, inciso X, alínea “j”, como Atividades Eventuais de Baixo Impacto permitidas em Áreas de Preservação Permanente e áreas de Reserva Legal, contudo a nova Lei florestal não definiu as atividades.

Primeiramente foi preciso diferenciá-las entre si.

A Lei 12.651/2012 define “Manejo Sustentável” como: **administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços;**¹⁷ (Grifo nosso).

Pela similaridade dos termos é razoável admitir que a atividade de “Manejo Florestal Sustentável” também trata da administração da Vegetação Natural. Isto sugere a intenção de permitir a exploração em APP e Reserva Legal compostas por vegetação natural, desde que comunitário e familiar. Contudo, embora a Lei 12.651/2012 permita, como já apresentamos, as possibilidades de exploração de Vegetação Natural previstas nas normas de proteção dos Biomas são bastante restritas. Dentre elas, existe a possibilidade do Manejo Agroflorestal Sustentável, prevista na Lei 11.428/2006 como uma atividade de interesse social¹⁸, sendo permitido ser desenvolvida em Remanescentes de Vegetação Secundária em estágio médio de regeneração¹⁹. Percebe-se que ao termo Manejo Florestal Sustentável foi incluído o termo “agro”, que, ao que indica, possibilita o uso de espécies agrícolas e está assim descrita na Lei 11.428/2006:

Lei 11.428/2006, artigo 3º, inciso VIII, alínea b:

“Artigo 3º ...

...

VIII - interesse social:

...

¹⁷ Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, artigo 3º, inciso VII.

¹⁸ Lei 11.428/2006, artigo 3º, inciso VIII, alínea “b”.

¹⁹ Lei 11.428/2008, artigo 23, inciso I:

“Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados:

I - em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas;

...”

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;

...”

Por outro lado, haja visto que parte das APPs e Reservas Legais se encontram desprovidas de Vegetação Natural, o termo “Exploração Agroflorestal” aparentemente é empregado para prever a exploração de vegetação recomposta ou em recomposição, ou seja, aquela que não é natural, que foi denominada na minuta como “Vegetação de Reflorestamento”.

Com base neste raciocínio, foram desenvolvidos critérios para a realização das atividades de Manejo Agroflorestal Sustentável e Exploração Agroflorestal de forma viável, com o mínimo de impacto possível, dentro de limites de intervenção que assegurem as funções ambientais da área. Dessa forma, tornou-se possível considerar essas atividades como “Eventuais ou de Baixo Impacto”, conforme as previsões legais.

As definições e critérios para o desenvolvimento dessas atividades são apresentados na minuta da seguinte forma:

I. Manejo Agroflorestal Sustentável:

“Artigo 2º - ...

...

XVI - Manejo Agroflorestal Sustentável: intervenção em área de vegetação natural, incluindo atividades tradicionais sustentáveis e o cultivo de plantas anuais ou perenes, nativas ou exóticas, de forma integrada ao ecossistema local, para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais;”

(texto obtido da minuta. Artigo 2º, inciso XVI)

“Artigo 19 – Será admitido, mediante autorização da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, ou do órgão gestor de Unidade de Conservação, conforme o disposto do Capítulo III desta resolução, o Manejo Agroflorestal Sustentável em meio à vegetação secundária nos estágios inicial e médio de regeneração de formações florestais, quando praticado por Povos e Comunidades Tradicionais ou em pequenos imóveis rurais, desde

que:

I - a vegetação natural ocupe o equivalente a no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área do imóvel rural;

II - cada área contínua sob Manejo Agroflorestal Sustentável não supere 1 (um) ha;

III - a distância entre áreas sob Manejo Agroflorestal Sustentável seja de no mínimo 100 (cem) metros;

IV - a soma das áreas sob Manejo Agroflorestal Sustentável não ocupe mais do que 20% (vinte por cento) da área total de vegetação natural do imóvel.

V - não sejam utilizados agrotóxicos, fertilizantes sintéticos, organismos geneticamente modificados e espécies com potencial de bioinvasão; e

VI - mantenha, no mínimo:

- a. 80% (oitenta por cento) de cobertura de copa;*
- b. 3000 (três mil) indivíduos nativos regenerantes por hectare;*
- c. 30 (trinta) espécies nativas regenerantes; e*
- d. 100% (cem por cento) de cobertura de solo com vegetação viva ou morta.*

§ 1º - O Manejo Agroflorestal Sustentável somente será admitido em APP após esgotadas as possibilidades de uso da vegetação natural localizada nas demais áreas do imóvel.

§ 2º - No caso de Manejo Agroflorestal Sustentável praticado por Povos e Comunidades Tradicionais ou por assentados da reforma agrária, os critérios estabelecidos nos incisos I e IV do caput, poderão ter como base todo o território tradicional ou a área total do assentamento, respectivamente.

§ 3º - O cumprimento dos critérios estabelecidos nas alíneas "a" a "d", do inciso VI do caput serão dispensados, no caso de atividades tradicionais sustentáveis praticadas por Povos e Comunidades Tradicionais, desde que a área não seja submetida ao Manejo Agroflorestal Sustentável por períodos contínuos superiores a 2 (dois) anos e respeite o intervalo mínimo de uso de 5 (cinco) anos ou tempo necessário para permitir a recomposição da vegetação.

§ 4º - A solicitação de autorização deverá conter as seguintes informações:

I – do interessado, proprietário ou possuidor:

- a. pessoa física: identificação e contato;*
- b. pessoa jurídica: CNPJ; razão social, responsável pela entidade;*
- c. endereço completo;*
- d. telefone e e-mail;*

II- do imóvel:

- a. nº CAR – Cadastro Ambiental Rural; e*
- b. anuência de todos os proprietários do imóvel rural.*

III - localização de cada área a ser objeto do manejo agroflorestal sustentável, com a indicação das coordenadas geográficas de seus vértices.

§ 5º - As solicitações de autorização feitas por Povos e Comunidades Tradicionais para o Manejo Agroflorestal Sustentável deverão ser avaliadas e deferidas ou indeferidas motivadamente pelo órgão responsável em até 4 (quatro) meses após a data de solicitação.

§ 6º - Expirado o prazo de que trata o § 5º as solicitações não avaliadas serão consideradas autorizadas.

§ 7º - As áreas submetidas ao Manejo Agroflorestal Sustentável não serão caracterizadas como Área de Uso Alternativo do Solo.

§ 8º - Os produtos gerados pelo corte da vegetação para fins do Manejo Agroflorestal Sustentável poderão ser comercializados ou utilizados dentro do imóvel, independentemente dos limites impostos para as atividades de exploração eventual sem propósito comercial a que se refere o artigo 7º.

§ 9º - Nos casos em que houver a necessidade de licença de transporte dos produtos florestais de espécies nativas, a que se refere o § 8º deste artigo, deverá ser realizada a comunicação prévia de exploração à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, ou ao órgão gestor de Unidade de Conservação, conforme artigo 26.”

(texto obtido da minuta. Artigo 19)

Os dispositivos referentes a Manejo Agroflorestal Sustentável propostos na minuta estão de acordo com as disposições tanto da Lei Federal 12.651/2012 quanto da Lei Federal 11.428/2006.

No que se refere à Lei 11.428/2006, ressalta-se a condicionante de “não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a função ambiental da área” (Artigo 3º, inciso VIII, Alínea “b”). Tal condicionante é traduzida nos incisos I a VI, do artigo 19 da minuta, apresentado acima.

O inciso I visa permitir o desenvolvimento da prática apenas em imóveis rurais que mantiveram boa parte de sua área coberta com vegetação natural, e, que devido a esse fato, não possuem áreas de uso alternativo do solo disponíveis, justificando assim a necessidade desse tipo de intervenção. Este inciso, em conjunto com os incisos II, III e IV, procuram garantir que apenas uma parcela da vegetação sofra intervenção, a fim de “não descaracterizar a cobertura vegetal”, quando observado na escala de paisagem.

Os incisos V e VI visam garantir a função ambiental de manutenção da qualidade do solo e água e de abrigo para as demais formas de vida, inclusive no solo.

Considerando as características das roças e de outras atividades tradicionais, melhor discutidas adiante, o § 4º as dispensa do cumprimento dos critérios estabelecidos no inciso V, com a condição de que a área não seja submetida ao Manejo Agroflorestal Sustentável por períodos contínuos superiores a 2 (dois) anos e de que seja respeitado o intervalo mínimo de uso de 5 (cinco) anos ou o tempo necessário para permitir a recomposição da vegetação, a fim de não prejudicar a função ambiental da área.

b. Exploração Agroflorestal:

“Artigo 2º - ...

...

XI - “Exploração Agroflorestal: tipo de intervenção sobre a vegetação, que inclui as atividades de coleta e exploração seletiva, para obtenção de produtos madeireiros ou não madeireiros e de benefícios econômicos, sociais e ambientais, de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos;”

(texto obtido da minuta. Artigo 2º, inciso XI)

“Artigo 12 - A exploração agroflorestal da vegetação de reflorestamento inserida em Reserva Legal ou em Área de Preservação Permanente é considerada uma atividade eventual ou de baixo impacto ambiental, de acordo com a alínea “j”, do inciso “X”, do art. 3º, da Lei Federal 12.651/12, realizada por meio de sistemas agroflorestais multiestratificados, e somente poderá ser praticada por agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, assim definidos conforme os critérios relacionados no artigo 3º da Lei Federal nº 11.326 de 24 de julho de 2006.

§ 1º - Na exploração agroflorestal, a que se refere o caput, não será admitida a utilização de agrotóxicos, fertilizantes sintéticos, espécies exóticas com potencial de invasão e organismos geneticamente modificados, devendo ser garantidos, no mínimo, os valores de referência para os respectivos indicadores, nos prazos correspondentes, conforme previsto no ANEXO V.

§ 2º - A exploração agroflorestal a que se refere o caput dependerá de simples declaração no SICAR-SP.

§ 3º - A atividade de exploração agroflorestal, quando envolver exploração seletiva de produtos madeireiros em Área de Preservação Permanente, dependerá de autorização da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, ou do órgão gestor de Unidade de Conservação, conforme o disposto do Capítulo III desta resolução, mediante cadastramento prévio, de acordo com o artigo 26.

§ 4º - Os prazos a que se refere o § 1º deste artigo serão contados a partir da data da comunicação.

§ 5º - Caso os valores de referência não sejam atingidos, a CBRN poderá indicar a necessidade da realização de ações corretivas, sem prejuízo de sanções administrativas aplicáveis.

§ 6º - A interrupção ou encerramento das atividades de exploração agroflorestal sustentável deverá ser comunicada à CBRN, implicando, se necessário, na obrigação de recomposição das áreas, conforme normativa específica de restauração ecológica no Estado de São Paulo.”

(texto obtido da minuta. Artigo 12)

Exploração agroflorestal em APP e Reserva Legal					
	Indicadores	Cobertura de copa (%)	Nº de espécies nativas regionais arbóreas	Cobertura de solo viva e morta (%)	Nº de indivíduos arbóreos de espécies nativas regionais (ind./ha)
Valores de referência	3 anos	-	≥10	≥80	≥50
	5 anos	≥30	≥10	100	≥100
	≥10 anos	≥30	≥10	100	≥200

Figura 1. Quadro obtido da minuta. Anexo V - Indicadores e valores de referência para exploração agroflorestal em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal

Pela própria nomenclatura, “Exploração Agroflorestal”, e sua classificação como atividade eventual ou de baixo impacto, é plausível compreender que se trata de Sistemas Agroflorestais - SAF, com características semelhantes a fragmentos de vegetação nativa e que deverão impactar minimamente nas funções ambientais das áreas. Assim, o SAF multiestratificado, que se baseia na sucessão ecológica e se utiliza da biodiversidade para buscar equilíbrio dinâmico semelhante ao ecossistema do local a ser implantado, foi o considerado mais adequado ao que lei 12.651/2012 propõe. Assim sendo, a definição de “Exploração Agroflorestal” proposta na minuta, apresentada acima, restringe-se a esse tipo de SAF.

A fim de propiciar maior garantia de que as atividades de Exploração Agroflorestal desenvolvidas em APP e RL não prejudiquem a função ambiental dessas áreas, permitir o desenvolvimento de algumas práticas características do manejo desse

tipo de SAF, como por exemplo as podas para renovação e incorporação da matéria orgânica ao solo, e possibilitar o monitoramento dessas áreas, esse grupo reuniu-se com o Painel sobre Sistemas Agroflorestais, instituído pela SMA pela Resolução SMA 05/2017, para desenvolver indicadores e seus respectivos valores de referência. Como produto dessa reunião foi proposta o quadro que integrará o Anexo V da resolução (Figura 1).

A Exploração Agroflorestal, conforme disposto na descrição da atividade de baixo impacto, Lei 12.651/2012, somente poderá ser praticada por agricultor ou empreendedor familiar, definidos com base na lei 11.326/2006 que "Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais", e de acordo com o artigo 52 da nova Lei 12.651/2012, dependerá apenas de comunicação.

Vale observar que um dos possíveis produtos obtidos na Exploração Agroflorestal é a madeira, porém a descrição dessa atividade eventual de baixo impacto inclui somente a extração de produtos não madeireiros, não fazendo referência aos produtos madeireiros. Contudo, a Exploração Agroflorestal também é citada como atividade de interesse social (inciso IX, alínea "b"), e neste caso não está restrita à exploração de não madeireiros. Diferentemente das atividades de baixo impacto, que conforme o artigo 52 da Lei 12.651/2012 dependem somente de comunicação, as atividades de interesse social necessitam de autorização para seu desenvolvimento.

X. Coleta: Considerando que a coleta é uma atividade com reduzido potencial de impacto, para sua realização não será exigida a apresentação de Plano de Manejo Sustentável - PMS, sendo necessário apenas realizar a comunicação prévia de exploração (*Instrumento previsto na minuta, Capítulo IV - Dos Instrumentos, Seção I - Da Comunicação Prévia de Exploração de Espécies Nativas, artigo 26*).

A expectativa é que desta forma será possível obter informações sobre a localização e as características das coletas, permitindo o acompanhamento, fomento à pesquisa e disponibilização de assistência técnica, uma vez que estas atividades já vêm ocorrendo, porém, devido as exigências, sem que as informações cheguem ao conhecimento dos órgãos públicos ambientais e de assistência técnica e extensão rural.

Como uma forma de estimular a apresentação espontânea de PMS, o interessado que voluntariamente apresentá-lo poderá receber o “Certificado de Exploração Sustentável de Vegetação Nativa”, nos termos do artigo 33 da minuta. Esses Planos de Manejo auxiliarão na avaliação da sustentabilidade das atividades e poderão contribuir para o desenvolvimento de orientações, regramentos específicos e a obtenção de outras certificações, como o Certificado de Extrativismo Sustentável Orgânico.

XI. Cerrado: A Lei Estadual 13.550/2009, conhecida como a lei do Cerrado, dispõe em seu artigo 1º:

Lei Estadual 13.550/2009, artigo 1º:

“A conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Cerrado no Estado observarão o disposto nesta lei e na legislação ambiental vigente, em especial a Lei federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal”

Conforme dispositivo citado a lei estadual, a legislação ambiental vigente, em especial a Lei 4.771/1965 são complementares entre si.

A referida lei estadual em seu artigo primeiro limitou-se a reger as atividades de supressão de vegetação, as demais atividades são regidas por outras normas ambientais. Considerando que o que pretende versar na minuta não são atividades de Supressão, devem ser aplicados os instrumentos auxiliares conforme preconizado em seu artigo 1º.

A Lei 12.651/2012, que substituiu a Lei 4.771/1965, e o Decreto 5.975/2006 preveem regras específicas para as atividades de Manejo e Exploração de Vegetação Nativa, assim estas foram utilizadas para as propostas de regramento em áreas sob o domínio do Bioma Cerrado

XII. Povos e Comunidades Tradicionais: Boa parte da cultura dos Povos e Comunidades Tradicionais está ligada aos modos de produção de seus alimentos, de produtos medicinais, de obtenção de matéria prima e de produção de utensílios básicos. Contudo, o desenvolvimento de suas atividades muitas vezes é prejudicado pelos padrões burocráticos, pela dificuldade de acesso aos órgãos ambientais, deficiência na

assistência técnica e pelas exigências de previsibilidade que as normas ambientais impõem, impactando e alterando o próprio modo de vida dessas populações.

As exigências para a obtenção de autorização para o desenvolvimento de atividades tradicionais requerem muitas vezes a elaboração e a apresentação de documentos que demonstrem exatamente onde, quando e como serão realizadas determinadas atividades, em um padrão de linguagem pouco adaptada à realidade dessas comunidades, o que acaba dificultando e, em alguns casos até impedindo sua regularização perante os órgãos ambientais, pondo em risco a segurança e a soberania alimentar e nutricional dessas populações e impactando negativamente o meio ambiente.

Com o cerceamento do desenvolvimento de atividades tradicionais, boa parte dessas culturas vêm desaparecendo, o que representa uma grande perda tanto para o patrimônio cultural brasileiro como para a conservação e o equilíbrio do meio ambiente, constituindo uma afronta aos Artigos 215, 216 e 225 da Constituição Federal.

São vários os exemplos da perda de tradicionalidade, dentre eles pode-se citar alguns evidenciados em relatos das próprias comunidades durante o processo de construção da minuta:

- a. Em comunidades caiçaras do litoral norte, a fonte de conhecimento tradicional relativo à seleção das espécies arbóreas ideais e às técnicas utilizadas na construção de canoas para transporte e pesca está reduzido a poucos indivíduos dentro das comunidades e tende a desaparecer devido às restrições para obtenção da matéria prima. Essas canoas vêm sendo substituídas por canoas de alumínio com motores a diesel, que, além de significarem um maior potencial de impacto ao meio ambiente, tornam essas comunidades cada vez mais dependentes de recursos externos, contrariando qualquer ideia de sustentabilidade.
- b. Atualmente, o cultivo tradicional pelo método de coivara²⁰ somente é autorizado, de acordo com a norma atual²¹, em áreas com a presença de vegetação secundária

²⁰ Coivara: técnica agrícola tradicional utilizada em comunidades tradicionais como quilombolas, indígenas, caiçaras e ribeirinhas no Brasil. É também chamada de agricultura itinerante e define-se, em geral, por poucos anos de cultivo seguido de muitos anos de repouso. A plantação inclui o corte, a derruba e a queima da floresta nativa, onde o fogo desempenha papel fundamental. A rotação de solos impede a propagação de pragas, doenças e plantas invasoras, características de um ambiente sempre úmido em que não há uma estação fria ou seca.

²¹ Resolução SMA 27, de 30 de março de 2010.

em estágio inicial de regeneração natural. Isso diminui a produtividade das roças tradicionais, aumentando a demanda por mais áreas de cultivo, uma vez que essa vegetação, por ser menos desenvolvida, resulta em menor quantidade de biomassa e, conseqüentemente, baixa fertilidade do solo.

- c. Como as autorizações para as roças tradicionais demandam informações de difícil obtenção por parte das comunidades tradicionais, inclusive para as que contam com a Assistência Técnica do ITESP, o que não é uma realidade para todas as comunidades, as licenças quase sempre são expedidas em descompasso com os períodos adequados para plantios. Esse é um dos motivos que, em comunidades remanescentes de quilombos no Vale do Ribeira, os agricultores estão sendo induzidos a praticar roças perenes para garantir o desenvolvimento de suas atividades agrícolas e o abastecimento de suas famílias. Essa substituição do método de cultivo, além de representar uma perda cultural irreparável, pode resultar em diminuição da vegetação dentro do território, já que, ao contrário das roças tradicionais, as roças perenes não preveem o restabelecimento da vegetação no local, além de provocar outros danos ambientais, como a contaminação química, pois muitas vezes esses novos métodos estão associados ao uso de agrotóxicos e fertilizantes sintéticos.
- d. Na impossibilidade de desenvolvimento de suas atividades tradicionais, que muitas vezes é o que garante a subsistência das famílias e da comunidade, representantes dos Povos e Comunidades Tradicionais são obrigados a deixar seus territórios e a se submeter a “subempregos” em áreas urbanas. Assim, esses territórios deixam de ser utilizados de modo sustentável pela comunidade tradicional e passam a ter outros usos, sendo cedidos a “terceiros”, abrindo espaço para a especulação imobiliária, altamente impactante quando comparada às atividades tradicionais. Nota-se também que as áreas ocupadas por comunidades tradicionais coincidem, em boa parte, com as principais áreas de fragmentos de Vegetação Natural ainda existentes no Estado. Isso sugere que o uso direto da vegetação praticado por Povos e Comunidades Tradicionais auxiliam na conservação destes ambientes ao longo do tempo.

Evidentemente, não se pode afirmar que as atividades praticadas pelos Povos e Comunidades Tradicionais nunca resultem em impactos negativos ao ambiente ou que

estas não sofram modificações e adaptações ao longo do tempo, trazidas principalmente pela adoção de novas tecnologias de produção, todavia é clara a necessidade de se reconhecer o direito dos Povos e Comunidades Tradicionais na normatização sobre as atividades de intervenção sobre a vegetação natural, desde que esse direito não seja sobreposto ao direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em vista disso, propõe-se uma norma que possibilite o desenvolvimento de práticas tradicionais sustentáveis, de forma mais acessível e mais adequada às características das atividades, com menor demanda burocrática e maior celeridade.

Como já citado, a Resolução SMA 27/2010 possibilita a autorização para supressão de vegetação nativa secundária em estágio inicial de regeneração na área do Bioma Mata Atlântica para implantação de roças de subsistência, apoiando-se nos artigos 33 e 34 do Decreto Federal 6.660/2008, que regulamentam o artigo 26 da lei 11.428/2006.

Esses regramentos citados dizem respeito a atividade de supressão de vegetação para a alteração do tipo de uso do solo, ou seja, as roças tradicionais estão sendo consideradas pela Res. SMA 27/2010 cultivos agrícolas perenes convencionais, com a diferenciação da adoção da prática do pousio para auxiliar na recuperação da fertilidade do solo.

Cabem aqui algumas discussões sobre esses enquadramentos:

a. Lei 11.428/2008, artigo 3º, inciso III:

“III - pousio: prática que prevê a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até 10 (dez) anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade;”

A Lei 12.651/2012 também definiu pousio, reduzindo significativamente o tempo de permanência da vegetação:

Lei 12.651/2012, artigo 3º, inciso XXIV:

“XXIV - pousio: prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 (cinco) anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo;”

Em outras palavras, a prática de pousio pressupõe que uma determinada área fique ocupada a maior parte do tempo com usos agrossilvipastoris, e que a vegetação nativa irá ocupar essa mesma área, apenas temporariamente, por um período máximo de 10 anos, de acordo com a lei da Mata Atlântica, e 5 anos, de acordo com a Lei 12.651/2012.

As roças tradicionais são consideradas por diversos autores como Sistemas Itinerantes de Cultivo, onde o princípio é exatamente o inverso do que foi considerado nas legislações citadas anteriormente, pois se utilizam de áreas originalmente cobertas por vegetação nativa e assim deverão permanecer de modo perene, sem limite de tempo definido, sendo que o uso agrícola é o que deve ser temporário.

Taqueda, 2009, descreve que em Sistemas Itinerantes de Cultivo o período em que uma área fique coberta com vegetação nativa até que seja utilizada novamente para cultivos agrícolas deve variar de 5 (cinco) a 30 (trinta) anos. Ou seja, os 5 (cinco) anos, previsto na Lei 12.651/2012 como o tempo máximo para a prática de pousio, deve ser o tempo mínimo para que a área volte a ser ocupada por atividades agrícolas.

Assim o termo pousio, como está definido nas citadas legislações, não deveria ser aplicado às roças tradicionais.

b. Os termos corte e supressão, embora não definidos na Lei 11.428/2006, são recorrentemente utilizados para as atividades em que a vegetação é eliminada de uma determinada área para que esta mesma área seja destinada a outros usos, indefinidamente. Corroboram este entendimento o disposto no artigo 17 da Lei 11.428/2006²² que condiciona estas atividades à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada. Destaque para o termo

²² Lei 11.428/2006, artigo 17:

“Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.”

desmatada. Na prática, a vegetação representa ali um impeditivo para o desenvolvimento de uma outra atividade, por isso é retirada e compensada.

Já no caso das roças tradicionais, a vegetação nativa não só beneficia as culturas agrícolas temporárias, fornecendo a estas os nutrientes necessários, como é também beneficiada, já que essas pequenas aberturas no interior de áreas extensas de vegetação atuam como fonte de propágulos, facilitando o processo de recolonização após o fim do período de cultivo. Esse pequeno distúrbio causado pelas roças é bastante semelhante à dinâmica de clareiras, um processo que ocorre naturalmente e que parece contribuir para o aumento da diversidade florística em florestas tropicais.²³

Devido às suas características, que pressupõem a perenidade da cobertura de vegetação nativa, seria mais adequado referir-se às roças tradicionais como atividades de “Exploração Sustentável” ou “Manejo Sustentável” ao invés de supressão de vegetação nativa, conforme as definições contidas nas mesmas legislações citadas anteriormente:

Lei 11.428/2006, artigo 3º, inciso V:

“V - exploração sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.”

Lei 12.651/2012, artigo 3º, inciso VII:

“VII - manejo sustentável: administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços.”

²³ Trabalho sobre clareiras. Link https://rodriguesia.jbrj.gov.br/FASCICULOS/Rodrig52_81/1-soares.pdf

Considerando que a Lei 11.428/2006, em seu artigo 23, possibilita a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica, mediante autorização, para atividades de interesse social, incluindo o Manejo Agroflorestal Sustentável, a minuta prevê que as roças tradicionais e demais práticas tradicionais que se utilizam da vegetação nativa como matéria prima, mantendo a cobertura vegetal de forma perene, ou que possibilitem a regeneração natural em um espaço de tempo de no máximo 2 (dois) anos sejam assim enquadradas.

Os dispositivos propostos que se referem à atividade de “Manejo Agroflorestal Sustentável” já foram expostos anteriormente, no item 3.b.I.

Embora essa nova proposta de enquadramento se aproxime mais das características das atividades desenvolvidas pelos Povos e Comunidades Tradicionais, ainda não confere a eles grande autonomia, pois ainda exigirá autorizações recorrentes e previsibilidade quanto ao local das intervenções.

Diante disso, e considerando a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre o direito dos Povos e Comunidades Tradicionais e o direito ambiental, apoiado na Lei 11.428/2008 artigo 13²⁴ e no disposto na Lei 9.985/2000, artigo 42²⁵, no caso de Unidades de Conservação, propõe-se a criação de um instrumento denominado na minuta de “Acordo voluntário para o desenvolvimento de atividades tradicionais sustentáveis”, a fim de conferir maior autonomia na gestão dos territórios, admitindo como unidade de gestão o território tradicional. Em resumo a proposta pretende

²⁴ Lei 11.428/2006, artigo 13:

“Art. 13. Os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão normas e procedimentos especiais para assegurar ao pequeno produtor e às populações tradicionais, nos pedidos de autorização de que trata esta Lei:

I - acesso fácil à autoridade administrativa, em local próximo ao seu lugar de moradia;
II - procedimentos gratuitos, céleres e simplificados, compatíveis com o seu nível de instrução;
III - análise e julgamento prioritários dos pedidos.”

²⁵ Lei 9.985 de 18 de julho de 2000

“Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.
§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.
§ 3º Na hipótese prevista no § 2o, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.”

permitir que Povos e Comunidades Tradicionais executem suas atividades com maior liberdade, desde que mantenham indicadores de sustentabilidade pré-estabelecidos. As atividades permitidas por meio do acordo, os indicadores e a metodologia de monitoramento serão definidos em comissão equitativa, criada para este fim, conforme segue:

“Artigo 34 - Poderá ser admitido o desenvolvimento de atividades tradicionais sustentáveis, a partir da celebração de acordos voluntários entre os órgãos governamentais e representantes de Povos e Comunidades Tradicionais ou de grupos de pequenos produtores rurais, conforme modelo sugerido no ANEXO VIII, considerando como unidades de gestão toda a área utilizada para o desenvolvimento das Atividades Tradicionais Sustentáveis no caso de Povos e Comunidades Tradicionais ou o conjunto dos imóveis rurais no caso de pequenos produtores rurais.

§ 1º - Os acordos a que se refere o caput serão concebidos por meio de comissão equitativa instituída pela SMA para este fim, com representantes de órgãos governamentais e representantes de Povos e Comunidades Tradicionais ou de grupos de pequenos produtores rurais, por eles indicados, elaborados a partir de estudos técnicos e levantamento socioeconômico e ambiental, com o objetivo de proporcionar maior autonomia para o desenvolvimento de atividades tradicionais sustentáveis, valorizando sua identidade e formas de organização, em consonância com a conservação da sociobiodiversidade.

§ 2º - O conjunto das atividades a que se refere o caput, o planejamento, a implantação e o monitoramento das ações acordadas terão como base os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, compreendendo parâmetros ambientais, regionais, temáticos e étnico-sócio-culturais.

§ 3º - Quando as áreas objeto dos acordos a que se refere o caput estiverem localizadas no interior de Unidade de Conservação, exceto em Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, os acordos poderão ser celebrados, desde que atendidos artigo 20, bem como o disposto no artigo 24, e a comissão a que se refere o § 1º deste artigo deverá ser substituída por Câmara Temática, criada através do Conselho Gestor da Unidade de Conservação e composta de maneira equitativa por representantes de órgãos governamentais e representantes de Povos e Comunidades Tradicionais.

§ 4º - Os acordos deverão ser aprovados e assinados pelo titular da pasta, ou responsável pelo Órgão Gestor da unidade quando a área objeto estiver localizada no interior de Unidade de Conservação, e pelo representante dos Povos e Comunidades Tradicionais ou do Grupo de Pequenos Produtores Rurais, por eles indicado.

§ 5º - Os acordos terão prazo de vigência de 20 (vinte) anos, e terão seu cumprimento atestado anualmente pela comissão, podendo ser prorrogados por igual período ou cancelados por motivo de descumprimento devidamente documentado.”

(texto obtido da minuta. Artigo 34)

IX. Unidades de Conservação (UCs): A Constituição Federal impôs ao Poder público a obrigação de *”definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (CF, Artigo 225, § 1º, inciso III)”*;

Após quase uma década de discussões, foi publicada a Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, apoiada nos incisos I, II, III e IV, do Artigo 225 da CF., que dentre outras disposições, cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conhecido como SNUC, constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais e separa em dois grandes Grupos: Unidades de Proteção Integral, com o objetivo de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei; e, Unidades de Uso Sustentável, com o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Dentre desses grupos foram estabelecidas categorias diferenciadas entre si, com distintos tipos de dominialidade e possibilidades de usos, relacionados ao atributo que se pretende proteger, sendo que algumas delas admitem o uso sustentável da vegetação, permitem a permanência de Povos e Comunidades Tradicionais, ou mesmo propriedade particulares em seu interior. No entanto, é comum a instituição de UCs em locais ocupados por Povos e Comunidade Tradicionais ou propriedades particulares de categorias incompatíveis com essa ocupação, demandando automaticamente desapropriação, compensação, indenização e/ou realocação.

Por diversos motivos a desapropriação ou realocação desses ocupantes nem sempre ocorre, acarretando conflitos entre o uso feito por esses ocupantes e os usos permitidos em determinadas categoria da UC, gerando insegurança jurídica para o desenvolvimento de atividades agrícolas ou de exploração da vegetação nativa e

colocando em risco tanto a segurança e soberania alimentar dos ocupantes quanto o próprio atributo que se pretende proteger.

Além da desapropriação e realocação, alguns procedimentos são previstos para tentar solucionar esses conflitos, como por exemplo, a desafetação, recategorização ou dupla afetação. Contudo são procedimentos que nem sempre são céleres.

Assim é necessário estabelecer procedimentos de curto prazo, de caráter provisório, buscando um equilíbrio entre as demandas dos ocupantes com o objetivo da UC.

Nesse sentido, viabilizar e fomentar as atividades de Exploração Sustentável da Vegetação Nativa, pelos princípios dessas atividades, já expostos neste documento, podem ser um atenuante para esses conflitos, até que sejam dadas as soluções definitivas.

Assim, foi desenvolvido, em conjunto com representantes da Fundação Florestal, um capítulo específico para tratar das intervenções em vegetação nativa em Unidades de Conservação.

As condicionantes para o desenvolvimento dessas atividades foram diferenciadas quanto ao grupo pertencente, se de proteção integral ou uso sustentável, pelo tipo de posse e dominialidade, pública ou privada, e especificamente para as Reservas Extrativistas e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, devido às suas finalidades e tipo de Conselho Gestor, no caso deliberativo. Também é definido, para as Unidades de Conservação de posse e domínio público, as características dos ocupantes e documentação necessária para efetuar intervenções em vegetação nativa.

Pelos motivos já expostos, a proposta inicial do Grupo de elaboração da minuta era de viabilizar, tanto para Comunidades Tradicionais quanto para os demais ocupantes preexistentes à criação da Unidade de Conservação, cuja área pende de regularização fundiária. No entanto, não houve consenso. Ainda que o texto inicialmente proposto exigisse comprovação de ocupação anterior à criação da Unidade de Conservação e previa um dispositivo específico que, de forma expressa, buscava impedir que as autorizações fossem usadas para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, os representantes da Fundação Florestal, apontaram que para os demais ocupantes que não são, necessariamente, tradicionais, seria necessária uma discussão

mais ampliada e mais detalhamento na norma proposta para definir as atividades permitidas e os beneficiários.

Assim para equalizar a questão, foi proposto que o texto que se referia aos ocupantes não tradicionais fosse retirado da minuta e em substituição fosse elaborada uma norma complementar em que fossem determinados procedimentos específicos para que esse grupo de produtores realizem intervenções na vegetação nativa condicionados à melhora do uso da área ocupada, já que muitas vezes o uso atual representa riscos aos atributos que se pretende proteger.

Vide abaixo o texto final proposto:

“Artigo 20 - Nas Unidades de Conservação de posse e domínio públicos, exceto Reserva Extrativista e Reserva de Reserva de Desenvolvimento Sustentável, as atividades de intervenção em vegetação nativa nos termos desta resolução serão admitidas mediante autorização do órgão gestor, oitiva do conselho consultivo da unidade e quando praticadas por Povos e Comunidades Tradicionais, ou com evidências de tradicionalidade, preexistentes à criação da Unidade, reconhecidos por meio de laudo antropológico, ou outro documento oficial reconhecido pelo órgão gestor. Parágrafo único - Para os fins de Manejo Agroflorestal Sustentável, de que trata o artigo 19, quando praticado em Unidades de Conservação de Proteção integral, não será admitido o uso espécies exóticas perenes.

Artigo 21 - Nas Resex e RDS as atividades de intervenção em vegetação nativa nos termos previstos nesta resolução somente serão admitidas mediante autorização do conselho gestor deliberativo, com base nos documentos de ordenamento de uso desses territórios, tais como o Plano de Manejo, Plano de Utilização, Plano de Uso Tradicional.

Artigo 22 – Nas Unidades de Conservação de posse e domínio particular, respeitados os instrumentos de planejamento ou ordenamento de uso desses territórios, aplicar-se-á o disposto nesta resolução.

Artigo 23 - Nas Unidades de Conservação de posse e domínio público, exceto em RESEX e RDS, poderão ser celebrados os acordos de que trata o artigo 34, atendidos os requisitos do artigo 20, bem como o disposto no artigo 24. Parágrafo único - A comissão a que se refere o § 1º do artigo 34 deverá ser o Conselho Gestor da Unidade de Conservação.

Artigo 24 - As intervenções em vegetação nativa, de que tratam os artigos 20 e 21 deverão respeitar a capacidade de resiliência da fauna e flora e considerar os instrumentos de planejamento ou ordenamento de uso desses territórios, tais como o Plano de Manejo, Plano de Utilização, Plano de Uso Tradicional, ou regulamentação específica elaborada pelo órgão gestor,

quando houver, sendo vedado o cultivo de espécies com potencial de bioinvasão.

Parágrafo único - Na inexistência de instrumentos de planejamento ou ordenamento de uso desses territórios citados no caput o órgão gestor poderá autorizar as intervenções de vegetação nativa, nos termos desta Resolução, em caráter provisório até que sejam elaborados os referido instrumentos.”

(texto obtido da minuta. Artigo 20, 21, 22, 23 e 24)

4 - Considerações finais.

Considerando que a minuta trata de um tema bastante complexo, que demandará esforços para implementação, monitoramento e, caso constatada a necessidade, atualizações dos procedimentos, propõe-se a manutenção do GT de Implementação, ampliando o número de participantes e alterando algumas de suas atribuições.

Algumas das próximas tarefas já podem ser adiantadas, como por exemplo:

- a) revisão das normas para viabilização da exploração de caixeta (*Tabebuia cassinoides*);
- b) discussão para criação de procedimentos referentes aos produtores rurais em Unidades de Conservação; e
- c) estudos para analisar a viabilidade da pastagem em áreas de vegetação natural do Cerrado em fisionomias campestres.

Sugere-se que a Resolução SMA 14/2014 seja revogada e substituída pela presente proposta.