

# Sistemas Agroflorestais e a Legislação Ambiental



# Leis, decretos, resoluções... diferentes formas de estabelecer regras coletivas

Quando procuramos saber se algo está ou não está dentro da Lei, é importante pensarmos que, na verdade, não existem só as leis como regras do que pode e do que não pode ser feito, nem de como deve ser feito aquilo que é permitido. Existem regras colocadas de diferentes maneiras, dispostas em diferentes tipos de instrumentos legais, que formam um conjunto de normas a serem aplicadas, e existe uma hierarquia entre elas.

Em primeiro lugar, nenhuma regra ou instrumento legal está acima ou pode ser contraditório ao que propõe a Constituição Federal. Tendo como referência a Constituição, cabe ao Poder Legislativo a elaboração de Leis, sejam elas federais, estaduais ou municipais. Os espaços do Congresso Nacional (em nível federal), das Assembléias de Deputados (em nível estadual) e das Câmaras de Vereadores (em nível municipal) são, em um Estado democrático, os espaços de construção das leis.

As leis, entretanto, são em geral bastante generalistas, indicando a grosso modo o que deve e o que não deve ser feito, ou o que é legal e o que não é legal. Nem sempre uma lei detalha tudo o que está relacionado ao tema que ela trata e, para que elas sejam implementadas de fato, é preciso que haja esse detalhamento. A regulamentação das leis, tornando-as “praticáveis”, cabe muitas vezes ao Poder Executivo, por meio de decretos. Via de regra, a minuta dos decretos é elaborada por órgãos relacionados à temática das leis, sendo sempre sancionada pela autoridade máxima da instância do Poder Executivo associada ao âmbito da Lei. Em relação à regulamentação de uma Lei Federal relativa ao meio ambiente, por exemplo, pode caber a elaboração de uma minuta, ou de uma proposta de Decreto, pelo Ministério do Meio Ambiente. Essa proposta só vira Decreto depois de passar pela aprovação da Casa Civil, ou seja, da Presidência da República.

Para a aplicação de Leis ou Decretos, pelos órgãos executores das políticas (no caso do meio ambiente, órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente) por vezes ainda é necessário o detalhamento dos procedimentos administrativos, práticos, do conteúdo destes instrumentos. Nestes casos, é de responsabilidade dos órgãos executores - tais como, na área ambiental, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o IBAMA, o Instituto Chico Mendes (ICMBio), os órgãos estaduais de meio ambiente, as secretarias estaduais e municipais de meio ambiente,

etc - a elaboração de Instruções Normativas, ou ainda Portarias, para este detalhamento.

Na área ambiental, é importante ressaltar também o papel dos Conselhos de Meio Ambiente, em nível federal (CONAMA), estadual (CONSEMAS) e municipal (COMDEMAS). A estes conselhos, cabe elaborar Resoluções, seja no sentido de criar regulamentações sobre temas não diretamente tratados em Leis, seja visando detalhar o conteúdo das mesmas. Grande parte dos instrumentos legais hoje vigentes, na área ambiental, são Resoluções do CONAMA.

Obviamente, qualquer tipo de instrumento legal não pode ser contraditório à Constituição Federal. Da mesma forma, um Decreto, uma Resolução ou uma Instrução Normativa não podem ser contraditórios às Leis. Além disso, na área ambiental, Leis municipais não podem ser menos restritivas do que Leis Estaduais, e estas não podem ser menos restritivas do que Leis federais. Essas diferenças de tipo e hierarquia dos instrumentos legais podem dar a impressão de confusão, mas é justamente por causa dessas diferenças que é possível a construção gradativa da participação e do controle social no estabelecimento de regras coletivas. “Não são as leis que modificam o mundo. O mundo é que modifica as leis.” Vivemos num mundo em construção, quando se fala no estabelecimento de regras coletivas. Na área ambiental, os países começaram a fazer regras há pouco mais de 30 anos. Quando pensamos que fazemos regras sobre como devemos nos relacionar uns com os outros há milhares de anos – por exemplo, desde as civilizações antigas existem regras relacionadas a como punir quem rouba ou mata – é fácil perceber que estamos ainda engatinhando no processo de fazer regras na área ambiental.

O problema é que os impactos ambientais nos últimos anos não estão crescendo devagar... pelo contrário, os efeitos ambientais negativos da industrialização, da urbanização e do aumento de áreas agrícolas conduzidas de forma a aumentar a erosão e a contaminação ambiental por agrotóxicos tem sido crescentes. De maneira geral, há vários instrumentos legais que propõem medidas para reduzir ou mitigar esses efeitos, mas nem sempre eles são suficientes, seja porque muitas vezes são incompletos, seja porque os órgãos ambientais em geral não têm estrutura e recursos adequados para torná-los efetivos, ou seja, principalmente,



porque a sociedade ainda não tomou para si, com toda a participação e controle social, a gestão sobre o ambiente.

Em relação aos impactos das atividades sobre os ambientes naturais, a lógica de compensação ambiental tem sido muito utilizada na elaboração de instrumentos legais. Nessa lógica, assume-se que é possível desenvolver práticas produtivas que geram grandes impactos ambientais, desde que haja áreas onde a conservação ambiental - que possa em princípio compensar esses impactos - esteja ocorrendo. Aqui, entretanto, há um grande problema: as relações ecológicas não são simples contas de matemática e, por traz da compensação, existe uma forte pressão para o crescimento econômico. Hoje, por exemplo, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, utilizando 20 % do que se usa desses produtos no planeta. A agricultura convencional e em larga escala, no Brasil e no mundo, usa quase 80 % da água doce disponível, para irrigação e para misturar os agrotóxicos. Em um mundo em que, em 2050, seremos 9 bilhões de pessoas, sedentas de crescimento econômico (e também de água), é bem provável que sobrem

muito poucas áreas para compensar impactos ambientais.

Nesse meio em que é comum os espaços serem classificados em "espaços de produção" ou "espaços de conservação", práticas produtivas de diferentes grupos sociais, que juntam produção com conservação ambiental na mesma área, muitas vezes não encontram correspondência em leis, decretos ou outros instrumentos legais, levando à pressuposição equivocada de que são ilegais. Esta pressuposição é muitas vezes corroborada pelos próprios órgãos ambientais, apesar da Constituição Federal ser clara ao afirmar que "a falta de norma regulamentadora não pode tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania." Ou seja, mesmo que ainda não existam normas detalhadas sobre determinada prática produtiva, não significa que ela seja ilegal, mas apenas que ela não foi ainda regulamentada.

Considerando estes aspectos, a participação social e a discussão política dos instrumentos legais deve ser um elemento fundamental em um Estado que se quer realmente democrático.

## Sistemas Agroflorestais e a Constituição Federal

Observando o texto da Constituição Federal, é importante analisar alguns elementos que apresentam uma certa relação com o desenvolvimento de agroflorestas ou sistemas agroflorestais, ainda que de forma generalista.

No Artigo 5º, Inciso XXIII, é definido que "a propriedade atenderá a sua função social". A definição de função social é dada no Artigo 186, dispondo que a mesma é cumprida quando há "aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores."

O Artigo 225 da Constituição Federal, por sua vez, abordando a questão ambiental, define que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações." No Parágrafo 1º desse Artigo, Inciso I, está disposto que, "Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas."

Assim, de uma forma geral, portanto, duas questões principais indicam a "constitucionalidade" dos Sistemas Agroflorestais:

- **Os Sistemas Agroflorestais permitem o condicionamento da função social da propriedade?**

- **Os Sistemas Agroflorestais restauram processos ecológicos essenciais e/ou promovem o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas?**

Se a resposta a estas duas questões é afirmativa, em tese, os Sistemas Agroflorestais não só são respaldados pela Constituição Federal quanto merecem apoio do Poder Público. No âmbito da Cooperafloresta, estudos realizados recentemente em parceria com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Embrapa Florestas e a Universidade Federal do Paraná demonstraram que essas respostas são de fato afirmativas: as agroflorestas, além de produzirem alimentos em grande quantidade, gerando cada vez mais autonomia e segurança alimentar para as famílias agricultoras, apresentam grande biodiversidade e fixam mais de 6 toneladas de carbono por ano, no mesmo espaço.



## O Código Florestal, a Lei da Mata Atlântica e as áreas de especial proteção

O atual Código Florestal (Lei 12.651/2012) e a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) são as duas leis federais mais importantes para a definição de espaços em que as atividades produtivas devem ser limitadas, para que haja conservação ambiental.

O Código Florestal define basicamente dois tipos de áreas em que isso deve ocorrer: as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as áreas de Reserva Legal.

As APPs dependem do relevo e da hidrografia (ou dos morros e dos rios, nascentes e banhados) de uma propriedade. As matas ciliares nas margens de rios, em diferentes proporções, os topos de morro e as áreas muito declivosas são consideradas de preservação permanente. Em princípio, nessas áreas, como o nome diz, não se mexe, salvo em exceções descritas no Código Florestal como de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

A quantidade de área de Reserva Legal, diferentemente das APPs, não depende do relevo e da hidrografia da propriedade. Na maior parte do Brasil, incluindo toda a região Sul e Sudeste, deve-se manter uma área de 20 % da propriedade como Reserva Legal, além (ou dentro, em alguns casos) das Áreas de Preservação Permanente. Na Reserva Legal, é permitido pelo Código Florestal unir produção com conservação ambiental, a partir de projetos de manejo florestal sustentável.

Além das áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, existe um outro tipo de área que deve ser protegida, na região de ocorrência do Bioma Mata Atlântica – as áreas de estágio médio e avançado de regeneração de florestas, e as florestas que nunca foram desmatadas (chamadas de florestas primárias). Em linhas gerais, a Lei da Mata Atlântica define que, mesmo fora da Reserva Legal ou da APP, se a floresta estiver já bem formada, não se pode mexer, salvo em algumas exceções. Nessa Lei, no Decreto que a

regulamenta (o Decreto Federal 6660/2008) e em Resoluções do CONAMA são detalhadas as características das florestas em estágio médio e avançado de regeneração, para cada Estado em que ocorre o Bioma Mata Atlântica. É bom lembrar que, por mais que o nome do Bioma sugira que ele só ocorra perto do oceano atlântico, ele envolve diferentes ecossistemas, ocorrendo desde o Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul. O Estado de Santa Catarina, por exemplo, está totalmente inserido na região de ocorrência do Bioma, que também cobre grande parte dos estados de São Paulo e Paraná. A delimitação do Bioma Mata Atlântica está definida em um mapa, elaborado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Fora dessas áreas de especial proteção (APPs, Reserva Legal e florestas primárias ou em estágio médio ou avançado de regeneração) é possível legalmente a implantação de práticas produtivas. Conforme colocado anteriormente, é com base nessa lógica de “ou se produz ou se conserva” que, fora dessas áreas, temos realmente impactado negativamente o ambiente no Brasil, em larga escala, a partir de práticas produtivas agroquímicas e geradoras de erosão e contaminação ambiental. Além disso, em função da forte pressão econômica do agronegócio brasileiro e dos problemas estruturais ou de orientação política dos órgãos ambientais e do Poder Judiciário, muito pouco tem se respeitado as APPs, as áreas de Reserva Legal e as florestas bem formadas. Na realidade, quem cruza o interior brasileiro, em regiões como o Norte do Paraná, o interior de São Paulo, o Noroeste do Rio Grande do Sul, o cerrado ou tantas outras facilmente percebe que os plantios de soja, milho, algodão, cana ou outras culturas vão geralmente até as margens dos rios, denunciando crimes ambientais em larga escala e a olhos vistos.



## Sistemas agroflorestais como meio para a recuperação de áreas degradadas e a conservação ambiental.

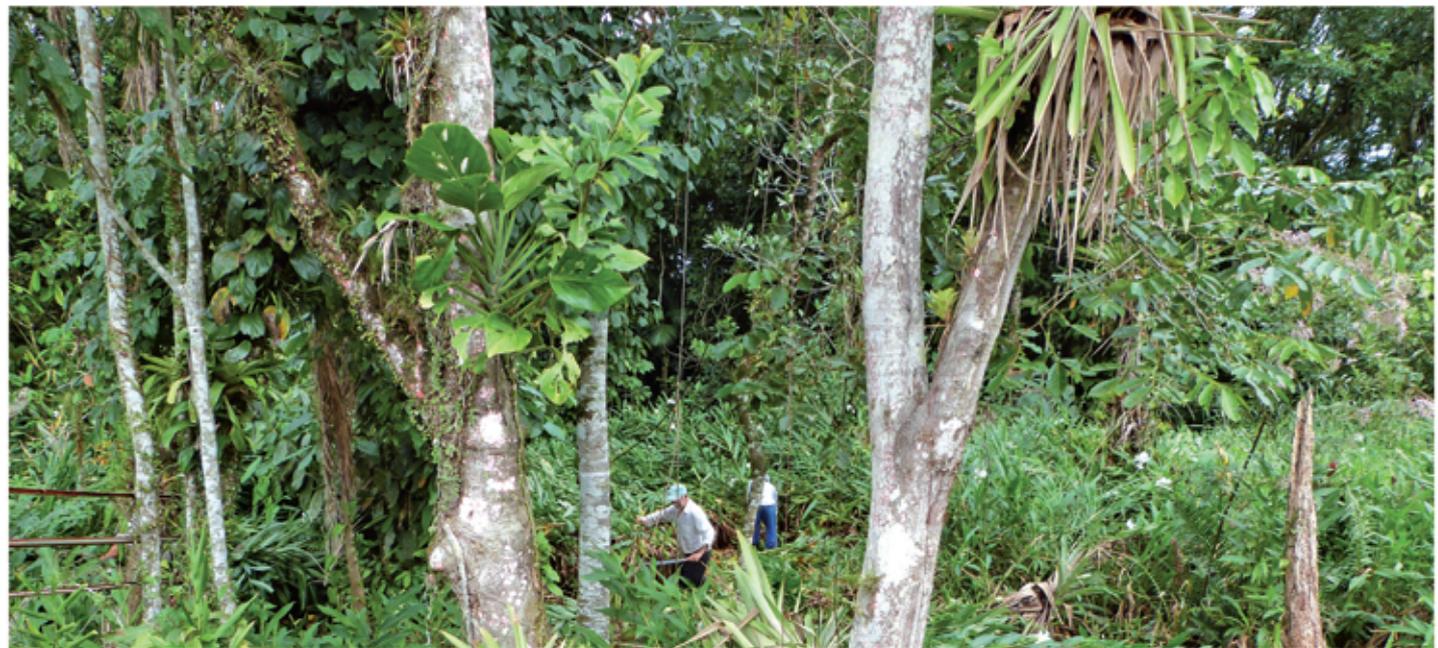
A lógica de “ou se produz ou se conserva a natureza” não é, definitivamente, a lógica das famílias agricultoras que fazem agroflorestas, no âmbito da Cooperafloresta.

Estudos recentes demonstraram que, além das agroflorestas produzirem dezenas de toneladas de alimentos por hectare, a cada ano, existem em média 47 espécies de árvores ou arbustos em cada área (a maioria de ocorrência comum no bioma Mata Atlântica), em uma densidade superior às áreas de florestas nativas em regeneração. Por causa do manejo dessas áreas, especialmente da poda e da disposição cuidadosa do material podado no solo, há um incremento da entrada de luz e da reciclagem de nutrientes no sistema, gerando uma retirada de 6,6 toneladas de carbono da atmosfera por hectare, anualmente.

As agroflorestas, em uma propriedade, não são todas implantadas ao mesmo tempo, nem ocupam toda a área da propriedade. De forma geral, para cada hectare de agrofloresta implantada,

têm sido mantidos quatro hectares de florestas em regeneração natural (capoeiras). Essa lógica de produção faz com que mais de 80% da área das propriedades, no âmbito da Cooperafloresta, estejam cobertos com florestas nativas ou agroflorestas. Ou seja, a lógica de fazer agrofloresta é justamente o contrário da lógica de separação entre espaço produtivo ou espaço de conservação. Fazer agrofloresta significa produzir bem e conservar o ambiente, independentemente dos limites entre APPs, Reserva Legal e áreas produtivas.

Os instrumentos legais na área ambiental não foram construídos para regulamentar lógicas de produção dessa natureza. Entretanto, como resultado do aumento crescente da visibilidade da importância das agroflorestas desenvolvidas por agricultores familiares e comunidades tradicionais para a conservação ambiental, existem possibilidades de alguma associação entre o manejo agroflorestal e a proteção da natureza, também nos textos legais.



## Fazer agrofloresta em Área de Preservação Permanente e em Reserva Legal está dentro da Lei?

No Código Florestal, está definido que “a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”.

Entre as definições de atividades de interesse social, está a “exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área”.

Além disso, entre as atividades de baixo impacto ambiental possíveis, está a “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”.

Assim, fazer agrofloresta, na forma praticada pelas famílias agricultoras da Cooperafloresta, é considerado de interesse social e de baixo impacto ambiental, sendo, portanto, possível de ser implementada legalmente em APPs. Caracterizada como atividade de baixo impacto ambiental e implementada por agricultores familiares, comunidades tradicionais ou assentamentos de reforma agrária, o Código Florestal também define que é possível fazer exploração agroflorestal e manejo florestal sustentá-

vel nas áreas de Reserva Legal. Neste âmbito, está definido que poderão ser computados, como área de Reserva Legal, “os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas da região em sistemas agroflorestais”.

Para que agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais regulamentem a prática agroflorestal em APP ou em Reserva Legal é necessária uma simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que estej o imóvel devidamente inscrito em um cadastro, chamado de Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O detalhamento da maneira que este cadastro deve ser efetivado está sendo estruturado nos órgãos ambientais, já que o Código Florestal, nessa forma atual, existe somente desde maio de 2012. De qualquer forma, está definido no Código que para os tipos de agricultores citados acima a inscrição no CAR observará procedimento simplificado, no qual será obrigatória apenas a apresentação dos dados do proprietário e da propriedade e de croqui indicando o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal. A captação das coordenadas geográficas para o registro da Reserva Legal, no CAR, caberá aos órgãos ambientais ou a instituições por eles habilitadas.

## E fora de Área de Preservação Permanente e de Reserva Legal, é possível fazer agrofloresta em áreas de floresta na região de ocorrência do Bioma Mata Atlântica?

Conforme já explicado acima, em região de ocorrência do Bioma Mata Atlântica, existem restrições às práticas produtivas em florestas que nunca foram desmatadas ou que estejam em estágios médio ou avançado de regeneração, de acordo com a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006).

Entretanto, nesta Lei “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” também são consideradas como de interesse social e, como tal, podem, em princípio, ser desenvolvidas em florestas em estágio médio de regeneração.

Além disso, a Lei da Mata Atlântica descreve algumas práticas produtivas possíveis, legalmente, em remanescentes de florestas. Entre elas, determina que é possível o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família (aqui, é importante lembrar que o termo “subsistência”, de acordo com os trabalhos clássicos de sociologia e economia rural, envolve a alternatividade entre o autoconsumo e a venda, e não somente o autoconsumo). A Lei também coloca que é admitida a prática agrícola do pouso nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente. Além disso,

dispõe que é livre a coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes - de espécies medicinais, ornamentais e alimentícias nativas -, bem como as atividades de uso indireto desde que não coloquem em risco as espécies da fauna e flora. Essas atividades, de alguma forma, são práticas comuns em sistemas agroflorestais.

Está disposto igualmente nesta Lei que “o poder público fomentará o enriquecimento ecológico da vegetação do Bioma Mata Atlântica, bem como o plantio e o reflorestamento com espécies nativas, em especial as iniciativas voluntárias de proprietários rurais.”

A Lei da Mata Atlântica também determina que “é necessária a adoção, pelos órgãos competentes do Poder Executivo, de normas e procedimentos especiais para assegurar ao pequeno produtor e às populações tradicionais, nos pedidos de autorização de que trata esta Lei, acesso fácil à autoridade administrativa, em local próximo ao seu lugar de moradia, procedimentos gratuitos, céleres e simplificados, compatíveis com o seu nível de instrução e análise e julgamento prioritários dos pedidos.”

Considerando estes aspectos, existe um reconhecimento dado na Lei da Mata Atlântica a algumas práticas tradicionais de agricultores familiares, inclusive a sistemas agroflorestais, ao menos em florestas em estágio médio de regeneração.



## Desafios ainda a enfrentar...

Foi explicado acima que, de acordo com o Código Florestal e com a Lei da Mata Atlântica, é possível agricultores familiares, comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária fazerem agrofloresta em Áreas de Preservação Permanente, em áreas de Reserva Legal e em florestas em estágio médio de regeneração (na região de ocorrência do Bioma Mata Atlântica). De certa forma, isso era de se esperar, pois impor restrições aos sistemas agroflorestais, na forma que eles vêm sendo desenvolvidos no âmbito da Cooperafloresta, seria contradizer a própria Constituição Federal, que determina que “incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. É isso, em última análise, que as famílias da Cooperafloresta vêm fazendo.

Entretanto, por mais que os instrumentos legais definam que é possível fazer agrofloresta, inclusive em áreas de especial proteção, existem dificuldades para regulamentar o consumo de algumas espécies e, especialmente, a comercialização de produtos produzidos em agroflorestas.

De forma geral, tanto o Código Florestal quanto a Lei da Mata Atlântica não impõem restrições ao comércio de frutos, folhas ou sementes de espécies medicinais, ornamentais e alimentícias, nativas ou não, provenientes de agroflorestas. Entretanto, tal não se dá em relação a produtos madeireiros. Ou seja, regulamentar a venda de madeira plantada em agroflorestas ainda é um problema não resolvido, do ponto de vista legal. Essa comercialização, a partir das agroflorestas, poderia representar um importante incremento de renda.

Outro problema não resolvido é a comercialização de produtos de espécies ameaçadas de extinção. No âmbito das famílias agroflorestais da Cooperafloresta, o palmito juçara (*Euterpe*

*edulis*) é uma das três espécies mais plantadas. A prática do plantio de palmito vem servindo inclusive para a dispersão da espécie na região, na qual ela está em extinção, recuperando áreas degradadas e incrementando relações entre flora e fauna. Em função da proibição legal da venda de palmito, uma importante fração da renda que poderia ser incrementada, a partir da prática agroflorestal, é inviabilizada.

Existem outros problemas ainda de origem mais profunda, relacionados ao âmbito das políticas públicas de forma geral. No Brasil, ainda optamos por oferecer mais crédito e mais benefícios ao agronegócio do que à agricultura familiar, a qual é responsável pela maior parte dos empregos no campo e da produção de alimentos, e que consome proporcionalmente muito menos agrotóxicos e contamina muito menos o ambiente.

Estes problemas têm como uma das origens mais importantes o fato da legislação não ser construída tendo como foco as práticas agroflorestais ou outras práticas conservacionistas, mas sim sistemas produtivos opostos à possibilidade de conservação ambiental. Nos instrumentos legais, sistemas agroflorestais ainda são tratados como exceção.

O desafio é justamente envolver a sociedade, cada vez mais, em olhar e perceber os benefícios das agroflorestas. É agregar cada vez mais os órgãos ambientais, as instituições de pesquisa, os agricultores e agricultoras, os consumidores e a sociedade em geral no processo de gestão ambiental, detalhando regras coletivas que sejam realmente adequadas à conservação ambiental e possibilitem práticas produtivas eficientes. É tornar cada vez mais prático o lema de que, em um mundo que se quer democrático, “não são as leis que modificam o mundo...o mundo é que modifica as leis.”



Realização



Patrocínio



Cooperafloresta - Associação dos Agricultores Agroflorestais de Barra do Turvo e Adrianópolis - Estrada SP 552/230, km29,5  
Barra do Turvo - SP - fone: (15) 3577-1460 [www.cooperafloresta.org.br](http://www.cooperafloresta.org.br) site do projeto: [www.agroflorestar.org.br](http://www.agroflorestar.org.br)