



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**  
**SECRETARIA DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS**

Brasília/DF, de de 2010.

**NOTA TÉCNICA nº /2010**

**Ref:** Ofício n. 791/2010 – PGJ/CAO-Cível – Processo 02000.002213/2009-48

## **1. Introdução**

**1.1** A presente Nota Técnica concerne a solicitação de análise do parecer técnico do biólogo Roberto Varjabedian da Área do Meio ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo, acerca da Proposta de Resolução CONAMA que dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades e empreendimentos agropecuários sustentáveis do agricultor familiar, empreendedor rural familiar e dos povos e comunidades tradicionais como de interesse social para fins de produção, intervenção e recuperação das áreas de preservação permanente – APP encaminhado através do Ofício n. 791/2010 – PGJ/CAO-Cível.

## **2. Análise**

**2.1** De acordo com o referido parecer técnico do Ministério Público do Estado de São Paulo a proposta de Resolução CONAMA supra citada se mostra incompatível com os conceitos e princípios do Código Florestal. Apresenta ainda uma série de questionamentos relacionados a situação de excepcionalidade para a intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente; ao conceito de Agricultura Familiar; a Arbitrariedade da proposta; a ausência de indicadores; o desrespeito a democracia participativa e retrocesso na proteção ambiental.

## 2.2 A situação de excepcionalidade, para a intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente

2.3 De imediato destacamos que na proposta de resolução avaliada não há qualquer previsão para **supressão de vegetação** em Áreas de Preservação Permanente. A alínea “c” do inciso V do art. 1º da Lei 4.771/65 estabelece que o CONAMA poderá definir em resolução as “*demais obras, planos, atividades ou projetos de interesse social*”.

2.4 A previsão contida na letra c, não faz qualquer remissão a pequena propriedade ou posse rural familiar, desse modo a definição do interesse social pelo CONAMA para outras obras, planos, atividades ou projetos não fica condicionada a determinado público sendo permitido por Lei ao Conselho a definição de de outras hipóteses, logicamente, respeitadas as demais disposições legais.. Entendemos que o equívoco na suposição de ilegalidade levou a uma sucessiva série de conclusões imprecisas identificadas ao logo do parecer.

## 2.5 Conceito de Agricultura Familiar

2.6 A Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas do CONAMA optou por adotar o conceito de agricultura familiar ou empreendimentos familiar rural estabelecido pelo o art. 3º da Lei nº 11.326/06, por entender que esse conceito é mais amplo e atende os objetivos da resolução.

2.7 O referido conceito está consagrado por um instrumento legal (Lei 11.326/06) que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

2.8 De forma subjetiva, o parecer técnico salienta que:

*“Tais modificações ensejam preocupações, pois além da alteração de conceito e sentido, em si, observa-se um maior espaço conferido pela proposta para a montagem de situações fraudulentas, com apoio de laranjas (interpostas pessoas), que passariam a ter os benefícios da flexibilização e permissividade, bem como a condição diferenciada de intervir e explorar em áreas de app (à guisa de interesse social) em áreas de altas declividades, encostas, topos de morro, etc), mas poderão se manter como os fornecedores de matéria prima à serviço das grandes corporações (ex: silvicultores), que poderão procurar a viabilizar os volumes necessários à sua produção, indiretamente, em grandes áreas (cumulativamente), sem ter que respeitar as restrições legais aplicáveis usualmente aos seus empreendimentos, notadamente no que se refere ao uso de Áreas de Preservação Permanente, onde este segmento corporativo (ex: silvicultores) conta com amplas áreas em situação irregular”.*

2.9 O reconhecimento do interesse social da atividade não elimina a adoção dos procedimentos administrativos (previsto no § 1º do art. 2º da proposta de Resolução), o que permite ao órgão responsável avaliar riscos e impactos e, se for o caso, indeferir a pretendida regularização da atividade como hipótese de intervenção em Área de Preservação Permanente, cuja previsão legal exige rigoroso controle do poder público. A proposta de Resolução CONAMA não dá salvo conduto para os agricultores familiares desenvolverem em suas propriedades quaisquer atividades sobre a área de preservação permanente. Pelo contrário, o CONAMA está regulamentando para determinadas áreas de preservação permanente, o que seria passível de regularização por

constituírem atividades já consolidadas e enquadradas como hipótese de interesse social, consideradas compatíveis com a sustentabilidade ambiental da área, quais sejam:

*I - O pastoreio extensivo tradicional, nas áreas com cobertura vegetal de campos de altitude, desde que não promova a supressão da vegetação nativa ou a introdução de espécies vegetais exóticas;*

*II - A manutenção de culturas consolidadas com espécies lenhosas perenes, assim consideradas aquelas já efetivamente implantadas na data de início de vigência da presente norma, desde que utilizadas práticas de manejo que garantam a função ambiental da área, em toda extensão das elevações com inclinação superior a 45 graus;*

*III - As atividades de manejo agroflorestal sustentável, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área.*

*IV - Atividades sazonais da agricultura de vazante, tradicionalmente praticadas pelos agricultores familiares, especificamente para o cultivo de lavouras temporárias de ciclo curto, na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não impliquem na supressão e conversão de áreas com vegetação nativa, no uso de agroquímicos e práticas culturais que prejudiquem a qualidade da água;*

2.10 As atividades citadas acima, somente serão objeto de avaliação caso já estejam implantadas sobre área de preservação permanente, de forma que o reconhecimento de interesse social não abrangerá situações de ocupação de Área de reservação Permanente posteriores a determinado prazo. O objetivo da proposta de Resolução CONAMA é justamente definir **os casos de interesse social** em que o órgão ambiental competente pode regularizar a intervenção já consolidada na Área de Preservação Permanente-APP e outras de uso limitado. A referida proposta pretende diminuir a discricionariedade do órgão competente apresentando parâmetros para auxiliar na regularização ambiental de propriedades rurais enquadradas no conceito de agricultura familiar, com claro interesse social e diversa de qualquer grande atividade intensiva.

2.11 Dada a relevância social da norma proposta que notoriamente tem parâmetros seguros de sustentabilidade das Áreas de Preservação Permanentes. Não há como deixar de emitir uma norma pensando em seu pretenso descumprimento. Sobre este caso, cabe aos órgãos executivos do SISNAMA e ao Ministério Público zelar pelo cumprimento da Lei e defesa dos Direitos do Cidadão.

## **2.12 Arbitrariedade da Proposta**

2.13 A proposta de Resolução é fruto de uma intensa discussão realizada em 53 reuniões com a participação de mais de 50 representantes de diferentes setores como: Universidades, diferentes centros de pesquisa, técnicos de Ministérios, Associações, Sindicatos, Confederações, Federações e Entidades Ambientalistas. Posteriormente a referida proposta foi encaminhada ao CONAMA, fórum legalmente instituído e legítimo para este tipo de discussão. Incompreensível portanto a mencionada alegação de “arbitrariedade” da proposta.

2.14 O Parecer salienta que *“Este viés é incompatível com a preservação dos atributos e funções ambientais das Áreas de Preservação Permanente, e também de Reserva Legal, a exemplo dos aspectos ligados à biodiversidade e paisagem. Por outro lado, as Áreas de Preservação Permanente não são destinadas à exploração econômica, e sim ao cumprimento de múltiplas funções ambientais, nos termos da sua definição legal. Pela ordem constitucional vigente, as Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal são considerados espaços territoriais*

*especialmente protegidos. Por esta razão não existe direito adquirido à exploração agrícola destas áreas (grifo nosso).*

2.15 Pelo contrário, como já foi esclarecido anteriormente o que se pretende é a regularização de algumas atividades já desenvolvidas em espaços de área de preservação permanente, consideradas compatíveis com a manutenção da sustentabilidade ambiental da área, a qual o órgão ambiental competente poderá, com base no reconhecimento da atividade como interesse social, proceder a avaliação da sua regularização. Não se trata de ampliação de exploração econômica em área protegida, mas de compatibilização da manutenção desta com atividade consolidada e exercida por setores sociais que não detêm alternativas de regularização ambiental embora se enquadrem em situação que de fato configura verdadeira sustentabilidade sócioambiental.

2.16 O Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) estão engajados para aperfeiçoar a implementação do Código Florestal Brasileiro, de maneira que a maioria dos agricultores brasileiros possa aderir a um programa nacional de apoio à regularização ambiental da agricultura familiar e a presente proposta é um instrumento adicional neste processo.

### **2.17 Ausência de indicadores claros**

2.18 Segundo o MPE/SP “*Como agravante a minuta se remete a situações improváveis, envolvendo pretensões de respeitar variáveis ambientais e não comprometer as funções ambientais das Áreas de Preservação Permanente (ver artigos 2º e 3º, a seguir) atribuindo a empreendimentos agropecuários metas de sustentabilidade, sem sequer definir o que é isso, neste contexto, ou se isso é possível, e sem estabelecer indicadores claros*” (grifo nosso).

2.19 Como foi citado acima, as atividades reconhecidas como interesse social na proposta de resolução são apenas o pastoreio extensivo tradicional, as culturas consolidadas com espécies perenes, o manejo agroflorestal sustentável e atividades sazonais da agricultura de vazante. Todas consideradas como atividades de baixo impacto, não comprometendo assim a sustentabilidade ambiental. A agricultura de vazante, por exemplo, acontece apenas no período de vazante do rio sem uso de defensivo agrícola, não ensejando a supressão de vegetação ou comprometimento de qualquer atributo ambiental. O manejo agroflorestal acontece junto às florestas nativas e já há previsão para esta atividade no próprio texto do Código Florestal. E o pastoreio extensivo tradicional é uma prática secular na região sul e que se mostra perfeitamente compatível com a manutenção, a longo prazo, dos ecossistemas campestres.

2.20 Como as atividades estão bem definidas e delimitadas, os indicadores estabelecidos no Art. 5º da proposta de Resolução subsidiarão os órgãos ambientais. Estes ainda poderão contar com ampla discricionariedade.

*Art. 5º Em todos os casos previstos nesta Resolução, as atividades autorizadas não poderão comprometer as funções ambientais destes espaços, especialmente:*

*I - a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;*

*II - os corredores de fauna;*

*III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;*

*IV - a manutenção da biota;*

*V - a qualidade das águas.*

2.21 entende-se que o reforço determinado na Resolução continuará impondo o atendimento às funções das Áreas de Preservação Permanentes, não se vislumbrando qualquer retrocesso na legislação vigente.

## **2.22 Desrespeito a democracia participativa**

2.23 O parecer do MPE/SC afirma que “ *...maior discussão, aprofundamento, avaliações de viabilidade ambiental e de gestão ambiental, bem como de comprovação e maior discussão da matéria agregando os elementos e o conhecimento gerado pela comunidade científica se mostra indispensável neste contexto, e não ocorreu, deixando de respeitar devidamente os mecanismos de democracia participativa*”.

2.24 Como já foi informado anteriormente, nos últimos 2 anos foram promovidas 53 reuniões com diversos setores da sociedade para discutir a proposta de resolução. Os mecanismos de democracia participativa, foram buscados a exaustão na discussão junto aos setores interessados. No entanto é necessário frisar que o CONAMA detém competência legal para normatizar tal atividade, e a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81 reconhece o referido Conselho como um fórum onde se garante a democracia participativa, seja pela sua composição, seja pela dinâmica de discussão das propostas levadas a Plenária.

## **2.25 Retrocesso na proteção ambiental e ao princípio de precaução**

2.26 Após análise do parecer do MPE/SP conclui-se que não há retrocesso na proteção ambiental uma vez que a proposta de resolução não abre precedente para conversão de áreas, mas sim de regularização de algumas atividades de interesse social que estão consolidadas. A proposta apresenta critérios que subsidiarão os órgãos ambientais avaliarem, através de procedimentos administrativos próprios, a compatibilidade dessas atividades, previamente definidas, com as funções ambientais da área onde são desenvolvidas assim, mantendo e respeitando o regime jurídico e protetivo disposto no Código Florestal.

## **3 Conclusão**

3.1 Por todo o exposto, opina-se pela manutenção da proposta original para apreciação superior pelo Plenário do CONAMA.

À consideração superior,

**CLAUDIA REGINA DOS SANTOS**  
Técnica em Legislação Ambiental

**JOÃO DE DEUS MEDEIROS**  
Secretário de Biodiversidade e Florestas  
Substituto