

Sugestões para a regulamentação da lei de sementes e mudas

ISA, 1º de setembro de 2010

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) colocou em consulta pública, por meio da Portaria nº 320 de 25/06/2010, o projeto de instrução normativa que regulamenta a produção e a comercialização de sementes e mudas de espécies florestais nativas e exóticas. O presente documento visa apresentar sugestões de aprimoramento à normativa proposta, sobretudo no que se refere à produção e comercialização de sementes e mudas de espécies florestais nativas.

É de conhecimento notório que as sementes e mudas de espécies florestais nativas são de vital importância ao trabalho de recuperação florestal de áreas ambientalmente protegidas, como é o caso das áreas de preservação permanente (APPs) e de reserva legal (RLs) estabelecidas na Lei Federal 4771/65, dentre outras. São importantes, portanto, para a própria regularização ambiental de imóveis rurais, tema esse que vem ganhando cada vez mais espaço na sociedade com o aprimoramento dos métodos de controle e fiscalização e com a própria conscientização dos produtores rurais.

Um indicador desse fato é que já há várias linhas de crédito estabelecidas em instituições financeiras oficiais voltadas a essa finalidade, como é o caso do Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas - PROPFLORA, do Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável – PRODUSA, e do recém-criado Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura – Programa ABC. O próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA aprovou, muito recentemente, uma resolução que trata especificamente da metodologia de recuperação de APPs, o que denota a importância do tema tratado nessa IN e abordado neste documento.

Embora recentes, são diversas as experiências existentes em todo o país de recuperação de áreas ambientalmente protegidas. As metodologias ainda estão sendo testadas, muitas outras estão sendo constantemente criadas, mas todas as experiências de recuperação, para poderem funcionar, dependem da existência de sementes e mudas em quantidade e diversidade adequadas.

Um exemplo concreto é o da Campanha Y Ikatu Xingu, desenvolvida no norte do Estado do Mato Grosso, na Bacia do Rio Xingu, em uma região de transição entre o Cerrado e o bioma Amazônia, e que se propõe a restaurar, num primeiro momento, os entornos de nascentes e as matas ciliares. Desde 2006 já foram coletadas mais de 30 toneladas de sementes de 250 espécies nativas diferentes, o que viabilizou a recuperação florestal de mais de 2000 ha de áreas anteriormente degradadas.

Essas experiências nos trazem lições que devem ser incorporadas na presente discussão. Uma delas, e talvez a mais óbvia, é que a atividade de restauração florestal apresenta muitas particularidades em relação à plantação de florestas homogêneas, sejam estas de espécies exóticas ou nativas. Para estas importa saber a origem genética das sementes e mudas usadas, bem como o grau de pureza das mesmas, já que o que se pretende é conseguir indivíduos com características previamente selecionadas para a finalidade econômica desejada. Sendo atividade de interesse imediatamente econômico, investe na utilização de sementes e mudas melhoradas, que por isso mesmo são mais caras, mas

que garantem ao comprador determinadas características, como pureza e taxa mínima de germinação.

No caso de restauração florestal, por outro lado, o que importa é a diversidade de espécies e a variabilidade genética das sementes e mudas utilizadas, bem como a indicação de sua origem, já que devem sempre ser utilizadas espécies de ocorrência regional. Por se tratar de uma atividade de interesse ambiental, que não tem necessariamente retorno econômico, o custo das sementes e mudas deve ser o mais baixo possível, dentro de alguns parâmetros básicos de qualidade.

A própria atividade de produção de sementes e mudas de espécies nativas para fins de recuperação é bastante distinta daquela voltada a espécies exóticas, ou mesmo a algumas nativas já utilizadas em escala comercial, como é o caso da seringueira, do mogno e outros. Naquele caso, a produção é sobretudo em pequena ou média escala, baseada na coleta de sementes e produção de mudas de várias espécies, mas com relativamente reduzidas quantidades por espécie. Diferentemente de sementes e mudas melhoradas, não existe, em regra, padrões estabelecidos para germinação, peso, forma, estrutura da muda, dentre outros.

Por sua própria natureza, baseada na coleta de sementes em áreas ambientalmente íntegras, que normalmente estão localizadas em regiões remotas, e feita por pequenos agricultores e/ou populações tradicionais, vige uma grande informalidade no processo de produção e comercialização. Ademais, demandada principalmente para recuperação, adensamento e enriquecimento de áreas de preservação permanente e reserva legal degradadas, a restauração florestal exige a utilização de espécies adaptadas a condições edafoclimáticas específicas do local que será restaurado, resultando em um comércio preponderantemente local e relativamente restrito, o que dificulta a existência de grandes produtores. Por essas e outras razões o produtor de sementes e mudas de interesse ambiental não tem nessa atividade, em regra, sua ocupação principal, e não faz sentido submetê-lo às mesmas regras aplicáveis a um grande produtor de sementes e mudas melhoradas.

Não por outra razão a Lei Federal nº 10.711/03 deu ao MAPA o poder de criar mecanismos específicos, e inclusive exceções ao regime geral do Sistema Nacional de Sementes e Mudas para o caso de produção e comercialização de sementes de espécies florestais, nativas ou exóticas, de interesse medicinal ou ambiental. A criação de mecanismos específicos e exceções é necessária para adaptar ao regime geral um regime bastante sui generis como é o caso da produção de sementes e mudas de espécies florestais nativas, de forma que, por um lado, seja garantido um padrão de qualidade para essa atividade mas, por outro, que as regras aplicáveis sejam passíveis de serem cumpridas pela grande maioria dos agentes nela envolvidos e, mais, que sejam pertinentes a suas especificidades.

Analisando cuidadosamente a proposta de IN submetida a consulta pública pode-se perceber que, além de bastante complexa, ela não traz as regras específicas necessárias à viabilização da atividade de produção de sementes e mudas para fins de interesse ambiental. As regras, critérios e procedimentos previstos são praticamente os mesmos aplicáveis a espécies florestais exóticas e, em muitos aspectos, a sementes agrícolas. A nosso ver a proposta atende bem ao mercado de eucalipto e pinus, que são exóticas

comerciais, com melhoramento genético e tecnologia de produção, com economia de larga escala estabelecida.

Entretanto, embora bem intencionada, inviabilizará a permanência de pequenos produtores no mercado de sementes e mudas de espécies nativas, pois traz exigências por demais onerosas que, por outro lado, não garantem a qualidade desejada pelo consumidor de sementes e mudas de espécies nativas, em especial aquelas para uso em projetos de restauração florestal.

Acreditamos que, pelas razões a seguir expostas, é possível ter regras mais simples, baseadas em parâmetros e critérios diferentes, que atendam perfeitamente ao mercado de restauração florestal e ao mesmo tempo permitam que grande parte dos atuais produtores de sementes e mudas de espécies nativas se regularizem.

Por esse motivo, e tendo claro que a presente IN pode abrir exceções às regras gerais estabelecidas na Lei Federal 10711/03 e no Decreto Federal 5153/04, propomos a criação de uma nova classe de sementes e mudas, voltada ao mercado de restauração florestal, ou seja, uma classe de interesse ambiental, para a qual deverá haver regras distintas daquelas vigentes às demais classes, mais adaptadas à realidade e à finalidade dessa atividade.

As principais recomendações são apresentadas a seguir:

1) Criação e regulamentação de uma nova classe de sementes e mudas (“de interesse ambiental”)

Em função das muitas peculiaridades da atividade de coleta e produção de sementes e mudas de espécies florestais nativas destinadas à recuperação ambiental de áreas degradadas sugerimos a criação de uma nova classe, denominada de interesse ambiental. Essa classe, com seus princípios e regras específicos, teria como objeto primeiro atender ao mercado de restauração florestal que, como explicado, precisa sobretudo de sementes oriundas de áreas íntegras, com grande diversidade genética e a preços acessíveis. Como explicado abaixo, os procedimentos para produção de sementes e mudas dessa classe são mais simples, menos onerosos e mais adaptados à realidade descrita anteriormente, mas ao mesmo tempo garantem a qualidade que o consumidor dessas sementes espera.

Para as sementes e mudas produzidas nessa classe o importante é saber o tipo de vegetação e região edafoclimática em que as plantas-mãe crescem, a quantidade de plantas-mãe (matrizes) a data de coleta, a forma de beneficiamento, armazenamento, métodos de quebra de dormência e de plantio, que possam maximizar o aproveitamento das sementes. É importante lembrar que hoje não há padrão nacional de análise para a grande maioria das espécies nativas e, mesmo quando houver, ainda assim haverá uma grande mercado consumidor - restauração florestal de APPs ou RLs – para o qual esses padrões são pouco relevantes.

Para a classe de “interesse ambiental” - que poderá ter as categorias identificadas e selecionadas - deverá ser exigido apenas testes de germinação em canteiros e testes de pureza em ambientes parcialmente controlados, sem necessidade de testes em laboratório. O investimento financeiro e o tempo necessário para se obter os resultados

de uma análise de laboratório credenciado inviabilizaria o comércio de pequenos lotes de sementes nativas – especialmente as recalcitrantes - ou seja, afastaria grande parte dos atuais produtores de sementes e mudas de espécies nativas.

Mas além disso, os testes de campo, se realizados dentro dos padrões estabelecidos, podem perfeitamente suprir a necessidade de informações básicas quanto à qualidade das sementes e das mudas delas derivadas. Esses testes, a serem padronizados, são capazes de reproduzir com grande fidelidade as condições em que a semente será utilizada, a um custo muito mais acessível. Os resultados desses testes devem constar no rótulo das embalagens com as seguintes informações: método de quebra de dormência, substrato, temperatura, intensidade de irrigação e luz, explicando que a taxa é válida apenas para condições idênticas, portanto serve apenas como estimativa (“taxa de germinação estimada”). Esses testes serão incluídos como objeto de vistoria do Responsável Técnico.

O custo da análise laboratorial é algo que pode inviabilizar a formalização de grande parte dos produtores de sementes e mudas. A título exemplificativo, imaginando um produtor que colete 50 Kg de uma espécie de semente nativa que custa para ele R\$10,00/Kg, terá que pagar, no mínimo R\$ 250,00 para analisar as sementes em um laboratório credenciado. Se ele produzir sementes de 80 espécies, serão no mínimo R\$ 20.000,00 de análise de laboratório por ano, mesmo que colete apenas 10Kg de cada espécie, como geralmente ocorre. Isso inviabilizaria a comercialização de pequenas quantidades de sementes e mudas de espécies nativas, que é o que tem garantido biodiversidade e variabilidade genética nos plantios de restauração florestal nos estado do Mato Grosso, por exemplo.

Nessa nova classe deve-se usar a exceção prevista na lei e permitir que outros profissionais, para além de engenheiros agrônomos e florestais, possam ser tecnicamente responsáveis por todas as etapas do processo de produção de sementes e mudas. Isso se justifica pelo fato de que o nível de conhecimento específico sobre marcação de matrizes, seleção, coleta, análise, beneficiamento, armazenamento e embalagem das 31.188 espécies de sementes e mudas nativas não é maior nos cursos de engenharia agrônoma e florestal que nos de técnicos agrícolas, florestais, agroflorestais, biólogos, ecólogos, entre outros. Além disso, essa restrição a determinados profissionais causa dificuldades especialmente aos coletores de sementes que, em sua maioria, vivem afastados de centros urbanos, em locais de baixa disponibilidade destes profissionais com conhecimentos sobre produção e comercialização de espécies nativas. A exclusão dos demais profissionais pode acarretar a contratação de profissionais sem conhecimento da produção de sementes e mudas de espécies florestais nativas, apenas para cumprir com as exigências legais.

Para a classe de sementes e mudas de interesse ambiental deve ser considerado apto a responder tecnicamente pela produção qualquer indivíduo, com formação superior ou não, que passe por um curso de capacitação e um teste de aptidão aplicados pelo MAPA ou por instituições públicas ou privadas conveniadas. Existem hoje muitos coletores de sementes e produtores de mudas sem formação técnica ou superior que realizam trabalhos de alta qualidade, pois o aprendizado se dá pelo manuseio e observação diária e de longo prazo, e no teste de técnicas e procedimentos indicados pelas populações tradicionais, indígenas, agricultores familiares e viveiristas. Não há razão para não se aproveitar esse conhecimento, ainda mais sabendo-se que nos cursos técnicos ou

universitários atuais pouco se estuda técnicas para coleta e beneficiamento de sementes nativas.

Um bom teste de precedido de um curso teórico pode avaliar indivíduos que, com ou sem formação técnica, estariam aptos a certificar a qualidade do processo de coleta, armazenamento e beneficiamento de sementes e mudas nativas. Esse curso pode ter o mesmo conteúdo do proposto na minuta, acrescentando-se os seguintes conteúdos: “beneficiamento, armazenamento, embalagem, certificação e comercialização de sementes e mudas de espécies nativas”.

Nessa classe de “interesse ambiental”, o rótulo das embalagens deverá indicar:

- a) nomes populares;

- b) nome científico, até o menor nível taxonômico possível. Caso não seja possível ainda determinar a identidade até o nível de espécie, o material prova deverá ser depositado como prova (voucher) em herbário credenciado no MAPA;

- c) o mês e ano da coleta;

- d) a quantidade de sementes/Kg mínima;

- e) o número de plantas matrizes;

- f) o tamanho, tipo de vegetação e localização da área de coleta; e

- g) recomendação da forma de se armazenar as sementes, a porcentagem média de germinação da espécie e qual o decaimento esperado da taxa de germinação ao longo do tempo nessas condições de armazenamento e o período de validade médio da espécie.

O produtor que comercialize sementes e mudas da classe de “interesse ambiental” deverá requerer inscrição da mesma forma que as demais, porém isento de taxas. Se não for possível para todos produtores, pelo menos os agricultores familiares, povos indígenas e populações tradicionais devem necessariamente ser isentos.

Da mesma forma, o cadastro da produção não necessita ser renovado anualmente. Para essa classe basta que ele envie ao órgão fiscalizador o Mapa Anual de produção de sementes e mudas, até julho de cada ano, constando as espécies e quantidades de sementes e mudas que produziu nos últimos 12 meses, anexando cópias dos respectivos rótulos ou termo de conformidade.

Para as sementes da classe interesse ambiental a inscrição das Áreas de Coleta de Sementes (ACS) no RENAM deve ser permanente, e a inscrição deve ser isenta de taxas. Justifica-se essas medidas pelo fato de que as áreas produtoras de sementes nativas, nessa classe, são em geral extensas e estáveis em sua estrutura, ou seja, não sofrem modificações que justifiquem vistorias ou cadastramentos anuais. Por serem extensas, o pagamento de taxas, mesmo que relativamente baixas, pode inviabilizar a coleta nas melhores áreas. Por exemplo, a área de coleta do Povo Indígena Ikpeng é atualmente estimada em 4.000 hectares, pois se deslocam muito durante o ano dentro de suas terras, e é por isso que eles conseguem obter sementes com alta diversidade de espécies e que tendem a ter alta variabilidade genética, característica altamente desejável para projetos de restauração florestal a partir de sementes e mudas de “interesse ambiental”. Com o pagamento de uma taxa de R\$2/ha eles teriam que pagar, pelas regras atuais, R\$ 8.000/ano, valor muito superior ao que eles conseguem arrecadar com a venda de sementes. Para garantir que não permaneçam no sistema produtores

inativos, os cadastros poderão ser cancelados quando o produtor de sementes e mudas não apresentar o Mapa Anual de Produção e o Laudo de Vistoria do Responsável Técnico por 2 anos consecutivos.

A proposta de IN diz que não pode haver mistura de lotes de sementes. No entanto, para o caso de sementes de interesse ambiental, deve ser permitida a mistura de lotes a partir da etapa de armazenamento, anotando-se no rótulo as informações das áreas que deram origem ao novo lote.

Essa prática deve ser incentivada para conferir maior variabilidade genética das sementes, garantindo-se a origem das mesmas.

A proposta é que as sementes e mudas assim classificadas contenham as melhores informações possíveis dentro do conhecimento científico atual, acima descritas, a um custo muito menor, por não ter passado por análise de laboratório credenciado no MAPA, processo que encarece sobremaneira a semente nativa, pois os lotes são, geralmente, muito menores do que os de sementes agrícolas.

É importante notar, que o consumidor que optar por sementes e mudas com garantia de identidade, e outros atributos, poderá optar por sementes e mudas certificadas, quando for o caso. A criação de categoria selecionada dentro da classe de “interesse ambiental” também proporciona a seleção de determinadas características dos indivíduos que serão implantados nas áreas de interesse ambiental.

Sugestões para todas as classes de sementes e mudas.

.

2) Criar exceção para todas as classes de sementes e mudas de espécies nativas, no que se refere ao Responsável Técnico disposto no Artigo 2º, inciso XXXVII, da Lei 10.711, permitindo para sementes e mudas florestais nativas, que o Responsável Técnico seja profissional capacitado para a atividade como é o caso de técnicos agropecuários, florestais, agroflorestais, ecólogos, biólogos. Como já explicado, o nível de conhecimento específico sobre marcação de matrizes, seleção, coleta, análise, beneficiamento, armazenamento e embalagem das 31.188 espécies de sementes e mudas nativas não é maior nos cursos de engenharia agrônoma e florestal que nos citados.

3) Alterar o Art. 129 da minuta, como segue:

“O usuário de sementes ou de mudas das espécies florestais poderá, a cada ano, produzir sementes e mudas para seu uso próprio, que deverá:

I - ser utilizada apenas em propriedade de sua posse, sendo vedado a comercialização do material produzido;

II - estar em quantidade compatível com a área a ser plantada; e

III - declarar ao MAPA sua produção de sementes ou de mudas de cultivar protegida no Brasil para uso próprio, por meio do Anexo XXIX, destas normas, antes do início desta produção.

As ressalvas em destaque devem ser incluídas no Art. 127. da minuta: “Toda pessoa física ou jurídica que utilize sementes, material de propagação ou mudas de cultivares

protegidas deverá adquiri-las de produtor, reembalador ou comerciante inscrito no RENASEM. A documentação de aquisição deverá permanecer na posse do usuário, à disposição da fiscalização.”

4) Excluir o Artigo 137 da minuta, que restringe o que fora permitido no Decreto: “A aplicação do disposto no art. 175 do Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, aprovado pelo Decreto nº 5.153, 23 de julho de 2004, fica condicionada a existência de projeto técnico que caracterize a recomposição ou recuperação efetiva de áreas de interesse ambiental, com programas de educação ambiental sob acompanhamento do poder público ao longo de todo o projeto” e seus parágrafos e alíneas.

5) Requerer, para inscrição de Áreas Naturais de Coleta de Sementes sem marcação de matrizes (ACS-NS e ACS-AS), as seguintes informações no formulário:

- tipos de vegetação existentes
- grau de conservação
- região edafoclimática
- tipos de solo existentes
- precipitação anual média
- meses de estiagem (seca)
- temperatura média, máxima e mínima
- ocorrência de geada
- ocorrência de inundação

6) Excluir o Art. 130: “O transporte das mudas reservadas para uso próprio, entre propriedades do usuário, só poderá ser feito com a autorização do órgão de fiscalização” e seus parágrafos. A justificativa é que a declaração do Anexo XXIX homologado pelo MAPA já é suficiente para comprovar a origem nesse caso.

7) Requerer a identificação das sementes nativas somente a partir da etapa de beneficiamento, após a coleta, para não burocratizar desnecessariamente os trabalhos dentro da floresta.

8) Retirar exigência de autorização para coleta de sementes em áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente pois não há qualquer tipo de exigência no Código Florestal ou em qualquer legislação extravagante de autorização para coleta de sementes nessas áreas, na medida em que a coleta não implica em alteração da estrutura florestal ou na supressão de qualquer indivíduo.

Recentes Instruções Normativas do MMA (04/2009 e 05/2009) reforçam esse entendimento. Sendo assim não porque se exigir autorização para coleta nesses casos. Para o caso de Unidades de Conservação também não deve ser exigido autorização no caso de APAs e RPPNs (artigo 33 da Lei 9.985 de 18/07/00) e naquelas sobrepostas a Terras Indígenas, nas quais os indígenas continuam com o direito de uso dos recursos, desde que não avilte a finalidade da unidade, e claramente a coleta de sementes não é uma atividade impactante.

9) Retirar exigência de “Permissão de Trânsito de Vegetais”, exceto quando houver disposição em contrário da legislação fitossanitária.

- 10) Retirar exigência de descrição detalhada das características da cultivar. As informações plausíveis de se exigir já estão contidas nos documentos anteriormente citados;
- 11) Alterar regulamentações descritas em “peso” para “número de sementes” ou extingui-las em função da enorme variabilidade de peso entre as diferentes espécies de sementes de espécies florestais nativas.
- 12) Incluir para o Laudo de Vistoria anual do produtor de sementes e mudas de espécies florestais nativas que acumule as funções de coletor, beneficiador, armazenador e comercializador, a possibilidade de o Responsável Técnico analisar a Área de Coleta de Sementes e todas as etapas do processo de produção de sementes em um mesmo Laudo.
- 13) Permitir, para todas as categorias de sementes e mudas de espécies florestais nativas, certificadas ou não, quando o produtor acumular as funções de coletor, beneficiador, armazenador e comercializador, a entrega apenas do será exigido o Mapa Anual de Produção de Sementes, desonerando-o de apresentar o Mapa Anual de Beneficiamento, o Mapa Anual de Armazenamento.
- 14) Exigir a apresentação projeto técnico apenas no momento da inscrição do produtor e de sua produção, e quando forem necessárias retificações das informações que foram inscritas, o que deverá ser notificado nas vistorias, e que o MAPA poderá conferir nos mapas anuais de produção e em campo.
- 15) Reformatar o formulário do Termo de Conformidade para permitir incluir informações de diversas espécies em um mesmo documento. Essa medida visa evitar que para cada projeto de restauração florestal, onde são plantadas dezenas de espécies ao mesmo tempo, tenha que se levar um calhamaço de Termos de Conformidade e mudas melhoradas, não existe, em regra, padrões estabelecidos para germinação, peso, forma, estrutura da muda, dentre outros.