

Textos para Discussão

TD-IEA n.26/2011

**Agropecuária Peada:
nova política ambiental paulista configura-se
mais restritiva que a federal¹**

**Agriculture Hobbling:
São Paulo State's new environmental policy
more restrictive than the federal policy**

José Sidnei Gonçalves²

Sheila Pereira Gonçalves³

Fevereiro 2011

¹Registrado no CCTC: TD-11/2010.

²Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: sydy@iea.sp.gov.br).

³Engenheira Agrônoma, Autônoma (mail: sheilapgoncal@gmail.com).



RESUMO: O artigo analisa a estruturação da nova política ambiental paulista no tocante aos seus impactos na produção agropecuária estadual. Trata em especial da legislação sobre reserva legal e da que estabelece e regulamenta a política estadual de mudanças climáticas. Verifica que no tocante aos impactos na agropecuária a nova política ambiental paulista mostra-se mais restritiva que a federal nas suas disposições legais e que na sua configuração há desrespeito às normas vigentes, em especial as relativas à Lei do uso do solo.

Palavras-chave: agropecuária, meio ambiente, política ambiental, reserva legal, mudanças climáticas.

ABSTRACT: This article analyzes the structure of São Paulo state's the new environmental policy, particularly with regards to its impact on the state's agricultural production. A specific focus is the legal reserve legislation and the law that creates and regulates the state policy on climate change. Concerning its impact on agriculture, the new environmental policy is concluded to have a more restrictive legal framework than the federal policy and that it fails to comply with norms currently in force, especially those relative to the law of use of the soil.

Key-words: agriculture, environment, environmental policy, legal reserve, climate change.



1 - INTRODUÇÃO

A discussão dos impactos da política ambiental sobre o processo de produção na agropecuária está presente na agenda da opinião pública brasileira. De um lado, ambientalistas buscando cada vez mais o “controle” do processo produtivo destacando os “ganhos” ambientais decorrentes e, de outro, ruralistas buscando demonstrar a exacerbação das imposições e os corolários dessas medidas na economia desse segmento da agricultura. As postulações não apenas discutem objetivos sociais na tentativa de um mínimo de harmonização de interesses, como também acabam confluindo para a radicalização chegando mesmo a momentos em que acordos se mostram quase uma impossibilidade. A raiz da questão está na sobreposição de objetivos coletivos abstratos a interesses privados concretos na órbita econômica.

Em função disso, a luta desloca-se do campo das ideias e da estruturação de políticas públicas que atendam a uma pauta comum mínima para o embate jurídico que invadiu o próprio aparelho de Estado. Em linhas gerais, dado o amplo e generalizado conflito envolvendo o Código Florestal, normalmente toda discussão está focada nas medidas federais. Entretanto, na esfera estadual há importantes conflagrações de similar conteúdo com manifestações distintas nas diversas unidades da federação.

O presente artigo pretende mostrar, na análise do conjunto das medidas governamentais, que a adoção da nova norma sobre as mudanças climáticas, somadas às medidas do governo de São Paulo, tornaram a legislação ambiental estadual muito mais restritiva que a do governo federal no tocante às implicações para a produção agropecuária.

2 - CRIAÇÃO DA NOVA RESERVA LEGAL PAULISTA

É preciso avaliar as normas de restrição ambiental à agropecuária no seu conjunto destacando as implicações cruzadas. Tempos atrás, o governo do Estado de São Paulo havia editado o Decreto Estadual n. 53.939, de 6 de janeiro de 2009, que regulamentou a Lei estadual n. 12.927, de 23 de abril de 2008, que “*dispõe sobre a manutenção, recomposição, condução da regeneração natural, compensação e composição da área de Reserva Legal de imóveis rurais no Estado de São Paulo*” (SÃO PAULO, 2009a). Na verdade trata-se de uma revisão de norma anterior fixada pelo Decreto Estadual n. 50.889, de 16 de junho de 2006, que também “*dispõe sobre a manutenção, recomposição, condução da regeneração natural e compensação da área de Reserva Legal de imóveis rurais no Estado de São Paulo*” (SÃO PAULO, 2006). Em linhas gerais, permanecem os mesmos impactos na produção agropecuária, tendo em vista que como decorrência dessas normas, deveria ser objeto de recomposição da Reserva Legal, cerca de 3,7 milhões de hectares dos 18 milhões de hectares que



representam a área agropecuária paulista ocupada com lavouras e/ou criações⁴.

Mas há na nova norma dispositivos que configuram restrição ainda de maior impacto sobre a dinâmica da produção desse segmento da agricultura estadual. A formulação inicial do novo Decreto consiste na mesma do anterior, dada pela redação do

Artigo 1º - A manutenção, recomposição, condução da regeneração natural, compensação e composição da área da Reserva Legal das propriedades ou posses rurais no Estado de São Paulo reger-se-ão pelo disposto nos artigos 16, 44, 44-A, 44-B e 44-C da Lei federal n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, com a redação dada na Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, pela Lei estadual n. 12.927, de 23 de abril de 2008, bem como pelas normas fixadas neste decreto.

Essa definição vem detalhada pelo

Artigo 2º - Para efeito deste decreto, entende-se por: ... VI - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente fixada no Código Florestal, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas (SÃO PAULO, 2009a).

Até este ponto, não há novidade que altere de maneira substancial a restrição ambiental interposta.

Mas o novo Decreto paulista sobre Reserva Legal traz embutida inovação que o torna muito mais restritivo que o anterior. E essa nova restrição está explícita na disposição do “Artigo 3º - Em cada imóvel rural deverá ser reservada área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) da propriedade ou posse, destinada à constituição da Reserva Legal”, dispositivo explicitado pelo que está escrito no

§ 1º - A localização da Reserva Legal deverá ser aprovada pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN, considerando zoneamentos econômico-ecológicos e ambientais existentes, Planos Diretores Municipais, Planos de Bacia Hidrográfica, mapa de Áreas Prioritárias para o Incremento de Conectividade elaborado no âmbito do Projeto Diretrizes para a Conservação e Restauração da Biodiversidade no Estado de São Paulo e a proximidade com outras áreas de Reserva Legal, áreas de preservação permanente e Unidades de Conservação visando à formação de contínuos de vegetação e corredores de biodiversidade.

E mais, pelo

§ 2º - A área da Reserva Legal deverá ser averbada à margem da matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, mediante apresentação do Termo de Responsabilidade de Preservação de Reserva Legal emitido pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN (SÃO PAULO, 2009a).

Tais disposições implicam em restrições adicionais sérias e objetivas da produção agropecu-

⁴Sobre os impactos da recomposição da Reserva Legal na agropecuária paulista ver, dentre outros, o artigo de Gonçalves e Castanho Filho (2006).



ária, configurando mesmo, ao arrepio da lei, a criação, por instrumento legal impróprio, de nova determinação para a Reserva Legal no território paulista.

A aplicação da exigência de recomposição da Reserva Legal nas propriedades rurais paulistas, na forma anteriormente fixada pelo Decreto Estadual n. 50.889/2006 (SÃO PAULO, 2006), implicaria tão somente na perda de espaço produtivo. Por essa disposição seria determinado aos proprietários rurais apenas cumprir o Código Florestal recompondo as Reservas Legais na forma determinada pela MP 2166-67 (BRASIL, 2001). O Decreto Estadual n. 53.939/2009 (SÃO PAULO, 2009a) inova criando novo dispositivo jurídico ao definir que não basta recompor a área de Reserva Legal em qualquer espaço produtivo. Tal recomposição está condicionada à aprovação

pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN, considerando zoneamentos econômico-ecológicos e ambientais existentes, Planos Diretores Municipais, Planos de Bacia Hidrográfica, mapa de Áreas Prioritárias para o Incremento de Conectividade elaborado no âmbito do Projeto Diretrizes para a Conservação e Restauração da Biodiversidade no Estado de São Paulo e a proximidade com outras áreas de Reserva Legal, áreas de preservação permanente e Unidades de Conservação visando à formação de contínuos de vegetação e corredores de biodiversidade (SÃO PAULO, 2009a).

Essa disposição adicional de atender à exigência de conectividade implica na imposição de mais uma restrição ao uso do solo agropecuário nas propriedades rurais paulistas.

Trata-se de uma inovação legal por instrumento impróprio, uma vez que essa Nova Reserva Legal, criada pela legislação paulista, equipara-se a espaço definido pela intervenção pública. Deixa de ser decisão voluntária do proprietário rural no cumprimento do Código Florestal tornando-se intervenção pública na definição do uso do solo da propriedade rural e, com isso, torna-se espaço similar à constituição de Unidades de Conservação da Natureza nos termos da Lei Federal n. 9.985 de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000b). A Lei Federal n. 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. O artigo 2º da Lei Federal n. 9985/2000 define:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000b).

Essa Lei Federal n. 9.985/2000, que viria a ser regulamentada pelo Decreto federal n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, cria as unidades de conservação como estruturas públicas necessárias à concretização dos objetivos da política ambiental (BRASIL, 2002).

Dessa forma, ao embutir os pressupostos da conectividade para a “*formação de contínuos de vegetação e corredores de biodiversidade*”, a Nova Reserva Legal Paulista está definida como espaço da intervenção pública, sendo a determinação de sua recomposição



nos termos do Decreto Estadual n. 53.939/2009 (SÃO PAULO, 2009a) um ato de “desapropriação indireta”, passível de ações judiciais de reparação de danos impetradas pelos proprietários rurais. Se isso prosperar, os custos dessa decisão para o orçamento público tendem a ser muito expressivos, acumulando no futuro a casa de dezenas de R\$ bilhões. Tanto que a recomposição da Reserva Legal configura-se como uma medida cuja operacionalização trará impactos extremos que o governo federal, num ato parcimonioso, editou Decreto Federal n. 7.029 de 10 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009) que, com o argumento de instituir o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado Programa Mais Ambiente, prorrogou para 11 de junho de 2011, o prazo para averbação da Reserva Legal e suspendeu a cobrança de algumas multas decorrentes do uso de áreas de preservação permanente ou de Reserva Legal.

Esse postergamento evita a aplicação imediata do Decreto Federal n. 6.514 de 22 de Julho de 2008 (BRASIL, 2008), que traz mudanças na aplicação de sanções administrativas previstas na Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal n. 9605/1998) (BRASIL, 1998). Entre as alterações, esse Decreto Federal n. 6.514/2008 obriga a averbação de Reserva Legal da propriedade de 60 a 90 dias a partir da notificação de infração e determina aplicação de multa que varia de R\$500 a R\$100 mil. Dessa maneira, a decisão federal de postergar a averbação da Reserva Legal evitou os impactos imediatos sobre a agropecuária da legislação ambiental paulista, muito mais impositiva e restritiva. Ressalve-se que a decisão política definida no plano federal não elimina do horizonte da preocupação os impactos sobre a estrutura da produção agropecuária paulista, derivados da exigência de recomposição da Reserva Legal. O ato de postergar a exigência de averbação da Reserva Legal na esfera federal vem sendo acompanhado de notável esforço de revisão do Código Florestal.

Nessa revisão, firma-se o entendimento de que

o Código Florestal é uma boa lei de 1965, preparada por um grupo de trabalho de elevada capacidade jurídica e intelectual... Examinando-se o Código de 1965, percebe-se que os problemas não devem ser buscados nos seus princípios, mas sim nas absurdas alterações que sofreu em anos recentes, que o tornaram uma caricatura de si próprio, um arremedo de seu espírito original... É verdade ainda que o próprio Estado foi o primeiro a negar a aplicação da lei, a desrespeitá-la, fomentando o seu descumprimento... As alterações tornaram de tal forma a legislação impraticável que o presidente da República adiou por decretos - o último deles com validade de dezembro de 2009 até junho de 2011 - a entrada em vigor de alguns de seus dispositivos. A legislação põe na ilegalidade mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais no País (REBELO, 2010).

Portanto, quando houve um esforço nacional de revisão de uma norma por esta ter se tornado imprópria por sucessivas alterações, a legislação ambiental paulista caminhou no sentido inverso, tornando-se ainda mais restritiva para a produção agropecuária com a criação da Nova Reserva Legal Paulista por força das disposições do Decreto Estadual n. 53.939



de 6 de janeiro de 2009 (SÃO PAULO, 2009a).

Mais ainda, a legislação ambiental paulista da Nova Reserva Legal simplesmente ignora direitos adquiridos. A versão original do Código Florestal (BRASIL, 1965) tinha um tratamento da Reserva Legal muito distinto da legislação atual. Tratava do percentual dos espaços ainda cobertos com florestas e/ou vegetação nativa em 1965 que não poderiam ser devastados. Isso estava explícito no

Artigo 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País (BRASIL, 1965).

Tratava então de preservar 20% da área coberta por vegetação que se pretendesse desmatar. A norma não se referia em nenhuma hipótese à área da propriedade. E a expansão da agropecuária paulista cumpriu o Código Florestal respeitando o que a sua versão original prescrevia. Quando essa norma foi mudada, criando um novo dispositivo legal nos anos posteriores a 1970, a fronteira agropecuária estadual estava esgotada. E como a lei não pode retroagir, para a agropecuária paulista aplica-se a Lei Federal n° 4771/65 na sua versão original. E o Decreto n. 53.939/2009 (SÃO PAULO, 2009a) do governo do Estado de São Paulo simplesmente ignora esse fato definidor de direitos dos proprietários rurais. Ao contrário, reafirma com conteúdo ainda mais restritivo, os pressupostos do Código Florestal adulterado nos seus princípios. Em síntese, qualquer seja o resultado das mudanças no plano federal, persistirão a inovações restritivas criadas pelas novas normas paulistas.

3 - ADOÇÃO DE NOVAS RESTRIÇÕES AO ARREPIO DA LEI A PRETEXTO DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A adoção da política paulista de mudanças climáticas deu ensejo a novos arroubos ambientalistas que configuram novas restrições à agropecuária. Agora se tem mais uma novidade. O governo do Estado de São Paulo editou o Decreto n. 55.947, de 24 de junho de 2010 que *“regulamenta a Lei n. 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas”* (SÃO PAULO, 2010). Na forma do artigo 2° da Lei Estadual n. 13.798/2010, essa política

tem por objetivo geral estabelecer o compromisso do Estado frente ao desafio das mudanças climáticas globais, dispor sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados das mudanças climáticas, bem como contribuir para reduzir ou estabilizar a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera (SÃO PAULO, 2009b).

Enquanto diretrizes globais de uma política de Estado de mudanças climáticas, a Lei Estadu-



al n. 13.798/2010 consubstancia elementos relevantes para nortear políticas públicas setoriais, que devam ser considerados como normas adicionais a uma enorme gama de legislação em vigor no campo da agricultura.

A questão toma outra conotação quando comparada a Lei Estadual n. 13.798/2010 que passou pelo crivo do Legislativo Estadual com o Decreto n. 55.947/2010 editado de forma discricionária pelo Executivo no intuito de regulamentá-la. A primeira constatação de leitura atenta do Decreto n. 55.947/2010 consiste no efeito “cavalo de troia jurídico” que o mesmo encerra ao atribuir de forma desmedida obrigações a outras secretarias de Estado sempre sob o comando da Secretaria de Meio Ambiente. Na maioria desses casos inserem-se na regulamentação dispositivos que não estão contemplados nem no corpo nem no espírito da Lei Estadual n. 13.798/2010 com o que, se cumprida essa norma, transforma a Secretaria Estadual de Meio Ambiente numa super-secretaria que se sobrepõe e esvazia as demais. O artigo 58 do Decreto n. 55.947/2010, como exemplo, define que *“a Secretaria do Meio Ambiente, com o apoio da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, indicará áreas prioritárias para reflorestamento com espécies nativas para fins de proteção e produção”* estabelecendo critérios. Pelo artigo 5º da Lei Estadual nº 8.421 de 23 de novembro de 1993, que dispõe sobre uso, conservação e preservação do solo, consiste em competência exclusiva da Secretaria de Agricultura e Abastecimento *“ditar a política do uso racional do solo e da água para fins agrícolas”* (SÃO PAULO, 1993), o que é o caso do exercício da produção de lavouras florestais.

Mais à frente, o artigo 59 do Decreto n. 55.947/2010 confronta a mesma disposição da Lei Estadual nº 8.421/1993 ao estabelecer que a

Secretaria do Meio Ambiente, com o apoio da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, definirá critérios e requisitos para o licenciamento, bem como fornecerá orientação técnica para a exploração econômica de florestas nativas em Reservas Legais, Áreas de Preservação Permanente em pequenas propriedades exploradas por agricultor familiar e em áreas agrícolas e florestais” (SÃO PAULO, 2010).

Trata-se de dispositivo explícito na subtração e transferência para a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, ainda que por instrumento impróprio, de competência que a Lei confere à Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Isso também ocorre no referido Decreto editado, no tocante ao Zoneamento Ecológico Econômico, cuja execução na agropecuária representa ditar a política do uso do solo e da água, que na forma do artigo 5º da Lei Estadual Paulista nº 8.421 de 23 de novembro de 1993 (SÃO PAULO, 1993) consiste em assunto da competência da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. São essas evidências objetivas de que ocorre um nítido esvaziamento da competência legal da Pasta orientada para a produção agropecuária, subordinando-a aos ditames da política ambiental centralizadora.

Mas é necessário verificar os efeitos de disposições cruzadas. Está previsto no Decre-



to n. 55.947 /2010 no seu

Artigo 23 - O Zoneamento Ecológico Econômico, como instrumento básico e referencial para o planejamento ambiental e a gestão do processo de desenvolvimento, capaz de identificar a potencialidade e a vocação de um território, tornando-o base do desenvolvimento sustentável (SÃO PAULO, 2010).

Isso em sintonia com o parágrafo desse artigo 23 que dita

§ 3º - O Zoneamento Ecológico-Econômico, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território (SÃO PAULO, 2010).

Essa disposição é complementar e deve ser lida junto com o que está disposto no Decreto n. 53.939, de 6 de janeiro de 2009 que regulamentou a Lei estadual n. 12.927, de 23 de abril de 2008 (a da Reserva Legal acima citada). Para rememorar o primeiro parágrafo do artigo 3º: “§ 1º - A localização da Reserva Legal deverá ser aprovada pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN, considerando zoneamentos econômico-ecológicos e ambientais existentes” (SÃO PAULO, 2009a). Dá para compreender por que agora a legislação ambiental paulista se mostra muito mais restritiva para a agropecuária que a federal.

O arroubo ambientalista na construção da legislação que legitime suas postulações encontra exemplo definitivo de exacerbação ao verificar que o artigo 27 do Decreto n. 55.947/2010 define que “quando da inexistência do Zoneamento Ecológico-Econômico, este poderá ser precedido pela Avaliação Ambiental Estratégica” (SÃO PAULO, 2010). Esse dispositivo ao invés de regulamentar a Lei Estadual n. 13.798/2010 na verdade altera a mesma por instrumento impróprio uma vez que o artigo 8º da referida Lei define que

a Avaliação Ambiental Estratégica do processo de desenvolvimento setorial deve ter periodicidade quinqüenal e analisar de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas, dentre outros aspectos considerando: I - o Zoneamento Ecológico-Econômico, revisto a cada 10 (dez) anos, para disciplinar as atividades produtivas, a racional utilização de recursos naturais, o uso e a ocupação do solo paulista, como base para modelos locais de desenvolvimento sustentável (SÃO PAULO, 2009b).

O artigo 27 do Decreto n. 55.947/2010 (SÃO PAULO, 2010) somente poderia existir se tal condição transitória fizesse parte da Lei que busca regulamentar, o que não ocorre. Dessa maneira, não há como realizar a Avaliação Ambiental Estratégica sem cumprir o primeiro requisito de sua existência na forma da Lei Estadual n. 13.798/2010, que exige que se considere o Zoneamento Ecológico-Econômico que deva ser estabelecido por lei própria. Dispensá-lo, no caso, também significa nos termos do próprio Decreto n. 55.947/2010 invadir competência exclusiva do Poder Legislativo, a quem cabe apreciar Projetos de Lei.

E mais: o Decreto n. 55.947/2010 estabelece a obrigatoriedade do Licenciamento



Ambiental. Isso no “Artigo 32 - No processo de licenciamento ambiental de obras, de atividades e de empreendimentos de grande porte ou alto consumo energético, deverão ser observados os efeitos e as consequências às mudanças climáticas”. E mais, o “§ 1º - O licenciamento ambiental poderá estabelecer limites para a emissão de gases de efeito estufa, tendo por base as metas global e setoriais, após estas serem definidas” (SÃO PAULO, 2010). E a pecuária paulista, que ocupa com pastagens a metade da sua área agropecuária, está na mira por emitir metano na visão ambientalista. E o licenciamento ambiental será feito pela CETESB, que regulará tal procedimento, com base no “§ 2º - Caberá a CETESB, por meio de norma própria, a elaboração e divulgação dos novos procedimentos de licenciamento ambiental, visando ao atendimento das metas global e setoriais”. E mais, “§ 3º - A CETESB poderá definir critérios de compensação de emissões de gases de efeito estufa no processo de licenciamento ambiental, para fins de instituição de mecanismos adicionais de troca de direitos obtidos” (SÃO PAULO, 2010). Este licenciamento de atividades agropecuárias pela CETESB mostra-se necessário para obtenção do crédito rural no Banco do Brasil, que já está exigindo o referido licenciamento ambiental. Mais uma vez a Lei Estadual n. 8.421/1993 (SÃO PAULO, 1993), que diz ser a política de uso do solo agrícola atribuição da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, foi simplesmente descumprida.

E descumprem-se na edição do Decreto n. 55.947/2010 (SÃO PAULO, 2010) normas constitucionais estabelecidas pelo Capítulo do Orçamento da Constituição Federal. Esse Decreto institui “programas” que, para serem executados, exigem recursos. E tal exigência operacional exige que tais programas estejam inseridos nas legislações infraconstitucionais representadas pelas Leis, devem estabelecer os Planos Plurianuais (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Há o estabelecimento de inúmeros programas e ações governamentais simplesmente não contemplados nessa legislação ordenadora dos dispêndios públicos. Mais ainda, descumpe uma das medidas mais importantes do Governo FHC, pois o referido Decreto não cumpre dispositivos da Lei Federal n. 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000a) que trata da responsabilidade fiscal⁵. Isso porque se estabelecem, em muitos desses casos, novas ações públicas, o que deve ser justi-

⁵Cotejando numa leitura rápida as disposições do Decreto n. 55.947 de 24 de junho de 2010 que “regulamenta a Lei n. 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas”, com a Lei n. 13.916 de 22 de dezembro de 2009 que “orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício 2009”, verifica-se o não cumprimento desse artigo 16 da Lei Federal n. 101 de 04 de maio de 2000 que trata da responsabilidade fiscal, dentre outros nos seguintes dispositivos: Artigo 36 - Fica instituído o Programa Estadual de Construção Civil Sustentável, implementado pela Secretaria do Meio Ambiente; Artigo 45 - Fica criado o Programa Educação Ambiental sobre Mudanças Climáticas, junto às Secretarias da Educação e do Meio Ambiente; Artigo 46 - Fica criado o Programa de Incentivo Econômico a Prevenção e Adaptação às Mudanças Climáticas, junto à Secretaria da Fazenda e Artigo 51 - Fica instituído o Programa de Remanescentes Florestais, sob a coordenação da Secretaria do Meio Ambiente. Nessa condição são programas não executáveis da ótica do orçamento público no exercício 2010, configurando compromissos para os futuros orçamentos.



ficado na forma do artigo 16 da Lei Complementar 101, de 04/05/2000 que dispõe:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000a).

Logo, criaram-se em São Paulo, ao arpejo da lei, além do aumento do poder da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, normas ambientais que afetam a produção agropecuária, as quais se configuram muito mais restritivas que as regulamentações federais vigentes, uma vez que as mais prejudiciais da órbita federal tiveram sua aplicação postergada.

4 - EXACERBAÇÃO DO PODER AMBIENTALISTA GERANDO CONFLITOS INTERNOS E ATROFIA DA ESTRUTURA DO GOVERNO

As medidas operacionais da política ambiental, como na esmagadora maioria das medidas de regulação no que se insere a defesa sanitária da agricultura, acabam produzindo uma profunda atrofia da estrutura de governo. Isso porque, ao invés de realizar a reengenharia da estrutura concebida para executar as políticas desenvolvimentistas executadas para sustentar os processos da industrialização brasileira, eliminando instâncias que perderam sentidos e, principalmente, redefinindo as missões e atribuições institucionais, as políticas de regulação acabam determinando a criação adicional de estruturas novas. Isso é verdade tanto para as políticas de defesa da agricultura como para as de cunho sanitário e ambientais. O usual dos desenhos de política seja no plano federal e estadual, tem consistido numa brutal transferência de poder operacional para estruturas ainda acanhadas, esvaziando a competência de amplas estruturas existentes. As políticas ambientais deveriam, na concepção de sua execução, definir estratégias para introduzir de forma decisiva o viés ambiental em todas as políticas públicas.

Ao contrário disso, as políticas ambientais emperram a concretização de seus próprios objetivos exatamente pela estratégia centralizadora das respectivas concepções operacionais. Quase sempre essas políticas ambientais acabam se convertendo em conflitos públicos entre ministérios no plano federal e entre secretarias na esfera estadual. Nega-se, nesse caso, a própria razão clássica da existência do Estado que no sentido de Hobbes só faz sentido como instrumento criado pela sociedade para evitar a “guerra de todos contra todos”, ou mesmo na acepção de Hegel, que admirava Napoleão não pelas vitórias nas guerras mas por ter adotado o Código Napoleônico com base no qual uma elite de servidores públicos seriam



os guardiões da justiça⁶. O que ocorre na execução das políticas ambientais tem sido exatamente o contrário: a reprodução na estrutura de governo da “guerra de todos contra todos” retirando-lhe o necessário atributo da governabilidade, o axioma da sua razão de existência.

Os conflitos vivenciados no plano federal se repetiram. Caso do Código Florestal, cuja postergação da vigência decorreu da impossibilidade de uma discussão técnica e objetiva sobre as questões envolvidas para se obter uma posição de governo. Na esfera estadual paulista, quando as decisões foram tomadas, não se levou em conta a exigência de uma convergência de objetivos, ampliando a fragmentação da estrutura pública em vários “governos”, fator de enorme ineficiência operacional. Aquilo que deveria ser objeto de uma resposta governamental para atendimento dos anseios da sociedade acabou se convertendo numa disputa entre interesses sociais privados incorporados ao aparelho governamental, produzindo a “privatização do Estado” enquanto condicionante da ineficiência da ação pública. Para isso faz-se vista grossa para legislações vigentes e para necessidade de eficiência dos gastos públicos, ao produzir-se na definição operacional a necessidade não confessada de elevadas somas de recursos públicos. Cria-se o fato político sem medir os impactos orçamentários futuros dessa decisão.

Destacando como exemplo a criação da Nova Reserva Legal Paulista pelo Decreto Estadual n. 53.939/2009, este texto determina que tal recomposição está condicionada à aprovação “*pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN*” (SÃO PAULO, 2009a). Ora, é sabido que a equipe de menos de uma centena de técnicos do DEPRN não tem como executar essa política para um universo de mais de 324,0 mil unidades de produção agropecuária abrangendo uma área territorial de 20,5 milhões de hectares⁷. Para cumprir de forma adequada, este departamento deve ter sua estrutura ampliada. Trata-se de projetar a necessidade de despesas futuras ao arripio da exigência da legislação orçamentária (em especial da Lei Federal n. 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000a) que trata da responsabilidade fiscal) e, ao mesmo tempo, de ignorar norma vigente, que determina que a política de uso do solo agrícola consiste numa competência legal da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Afinal, onde se dará a recomposição da Reserva Legal senão na área produtiva do solo agropecuário.

A Lei Estadual n. 8421/1993, inclui o artigo 5º, cujos incisos I, II e VII têm a seguinte redação:

Artigo 5º - Compete a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, na forma prevista em regula-

⁶Sobre essas informações ver Hobbes (1983) e a referência de Marcuse a essa característica de Hegel em Marcuse (1973).

⁷Segundo o Levantamento das Unidades da Produção Agropecuária (LUPA) de 2007/2008, a agropecuária paulista teria 324.601 unidades de produção com área de 20.504.107 hectares (TORRES et al., 2009).



mento: I - ditar a política do uso racional do solo e da água para fins agrícolas; II - disciplinar a ocupação e uso do solo agrícola em regiões degradadas ou em áreas de programas especiais, assim definidas de acordo com a classificação de capacidade de uso das terras, respeitada a vocação para as espécies a serem produzidas; VIII - fiscalizar e fazer cumprir as disposições da presente lei.

Que sentido faz atribuir a aprovação da Nova Reserva Legal Paulista ao DEPRN da Secretaria do Meio Ambiente, ao arrepio da lei por decreto que no caso se mostra instrumento inapropriado, quando a própria Lei Estadual n. 12.927, de 23 de abril de 2008 (SÃO PAULO, 2008) e o Decreto Estadual n. 53.939/2009 (SÃO PAULO, 2009a) que a regulamenta tem no seu conteúdo de forma explícita a possibilidade de uso produtivo - sob dadas restrições - do espaço de reserva legal existentes na propriedade rural? E se a necessidade for recompor isso, está afeto ao uso do solo agropecuário.

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento, a quem por lei compete tal atribuição, está organizada em todo território paulista com ações diretas na propriedade rural com base na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). A CATI inclusive demonstrou inequívoca competência em executar ações incorporadoras da dimensão ambiental aliada a objetivos econômicos e sociais na sua intervenção em todo território paulista nos projetos de ocupação ordenada do espaço rural em microbacias hidrográficas. Para verificar isto basta observar a articulação com 518 municípios, envolvendo 970 planos de microbacias beneficiando 70,4 mil proprietários rurais, trabalhando 3,3 milhões de hectares, além de outros indicadores⁸. Esses indicadores revelam que a execução dessa política ambiental, e de outras que afetam a agropecuária, deveriam, como determina a lei de uso do solo e por uma razão de eficiência do gasto público eliminando o desperdício derivado da duplicidade e sobreposição da estrutura estatal, estar incorporada ao rol de ações ambientais da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que já dispõe de estrutura descentralizada para sua execução.

Aí está um primeiro ponto crucial enquanto axioma para o desenho adequado das políticas ambientais como de todas as políticas de regulação como as de defesa da qualidade sanitária. As mesmas devem ser concebidas como políticas de Estado, com indicadores e metas a serem cumpridas e observadas para cada dimensão da estrutura governamental. Nesse sentido as políticas ambientais de forma alguma devem preconizar a ascendência da respectiva secretaria de Estado sobre outras instâncias governamentais similares. Muito menos engendrando uma disputa interna ao aparelho governamental na busca de concentração de poder decisório. Como o meio ambiente está afeto a praticamente tudo que diz respeito à vida e produção social, no limite tudo passaria a ser atribuição da respectiva secretaria, numa concentração de poder que eleva o processo decisório a instâncias que trans-

⁸Interessante documento resumindo as principais conquistas dessa ação governamental consiste em CATI (2009).



cenderão o espaço dessa estrutura, convergindo para a alçada do chefe do Poder Executivo. Em síntese, a ânsia de poder ambientalista dentro da estrutura governamental encerra em si mesma o germe de seu fim, a afronta à governabilidade.

Mas ainda há um segundo ponto essencial como pressuposto da eficiência de políticas de regulação de processos econômicos com as de cunho ambiental e as de defesa da qualidade. Exatamente neste ponto as postulações ambientalistas têm pensado a execução das políticas com o ultrapassado viés interventor das políticas típicas do Estado desenvolvimentista. Nessa concepção de ação governamental que engendraram os processos de industrialização, eram as intervenções públicas que produziam materialmente as mudanças gerando insumos estratégicos para superação dos constrangimentos estruturais como energia e transporte. Para isso foram criadas de forma consistente empresas públicas como a Petrobras, Eletrobras, Embratel, dentre outras que literalmente produziam esses insumos. E as rodovias eram construídas e mantidas por organizações públicas com recursos orçamentários. Desde a metade dos anos 1990 essas funções econômicas foram privatizadas no Brasil, em especial com grande êxito em São Paulo. Na estrutura de governo estruturaram-se as agências reguladoras.

O mesmo aplica-se às políticas de regulação da qualidade sanitária e/ou ambiental destinada à agropecuária. Quem produzirá a preservação ambiental mantendo de forma adequada Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente (APPs) serão os proprietários rurais. E tais qualidades - sanitária e ambiental - que estão relacionadas de forma intrínseca não se resumem ao espaço da manutenção da mata nativa em Reservas Legais e APPs. Trata-se de um predicado resultante do uso do solo agropecuário com base em boas práticas produtivas com certificação dessa qualidade, inclusive para auferir vantagens econômicas. Os problemas ambientais produzidos numa propriedade rural que atenda a todas as exigências do Código Florestal - mesmo as atuais - no tocante a reserva legal e APPs podem muito maiores que os derivados da produção de uma propriedade rural que não cumpra os requisitos de boas práticas produtivas como o uso de curvas de nível, manutenção de estradas internas e uso correto de agrotóxicos.

A boa política ambiental não pode transformar o cumprimento do Código Florestal numa alforria para a farra na adoção de práticas que configurem mal uso do solo agropecuário. Estas são as determinações emanadas da Lei Estadual Paulista n° 8421 de 23 de novembro de 1993 (SÃO PAULO, 1993), que dispõe sobre uso, conservação e preservação do solo, que define ser da Secretaria de Agricultura e Abastecimento a competência para ditar a política e fiscalizar sua execução. Isso implica na visão de ocupação ordenada de todo o espaço da propriedade rural incluindo as áreas de reserva legal e de APPs. Da ótica da eficiência da ação pública de execução de políticas ambientais paulistas para a agropecuária, o esvaziamento institucional da Secretaria de Agricultura e Abastecimento na verdade contribui



para a não concretização das metas desejáveis de sustentabilidade ambiental na produção da agricultura. Nega-se mesmo o sentido da abordagem ambiental de processos econômicos que se afirmam de visão holística incluindo variáveis para mais além das econômicas e sociais, como as de defesa da vida *lato senso*. O mesmo condicionante vale para propriedade rural envolvida na produção sustentável. Deve ser pensada na amplitude de sua totalidade e não no restrito desenho de sua faceta de preservação de mata nativa ou de produção.

Mais ainda, uma característica das políticas de regulação do processo produtivo como o da agropecuária em dado espaço econômico acaba criando custos para a produção na forma de contribuições parafiscais. A aplicação dessas políticas de regulação envolve a cobrança de novos serviços na forma de taxas cujas receitas são destinadas à manutenção da estrutura pública de execução dessas normas de regulação. Na estrutura de defesa agropecuária da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, os recursos do Tesouro do Estado chegam a um décimo do orçamento executado em cada ano, sendo o percentual preponderante advindo de receitas próprias oriundas da cobrança de taxas. Similar proporção ou até maior pode ser encontrada nas estruturas executoras das políticas de licenciamento e outras normas da Secretaria de Meio Ambiente. Em outros termos, mais que restrições objetivas que impactam a sociedade no tocante a produção como a agropecuária, as políticas de regulação, por envolverem cobrança de taxas, configuram receitas parafiscais que representam maiores custos de produção chegando mesmo a inviabilizar determinadas escalas de empreendimento. E são taxas fixadas com ampla, geral e irrestrita autonomia por essas instâncias públicas, sem o crivo legislativo rotineiro e sem uma avaliação transparente dos impactos econômicos.

Em síntese, se a política ambiental representa atender a amplo clamor social, os custos de sua execução deveriam privilegiar o uso de receitas fiscais e não parafiscais. Trata-se de uma exigência do fortalecimento do controle social sobre o governo como um atributo inalienável do fortalecimento da democracia. Nesse caso, de nada adianta a escalada de exacerbção do poder ambientalista gerando conflitos internos com atrofiação da estrutura do governo pelo esvaziamento de instâncias vitais como a Secretaria de Agricultura e Abastecimento. E de nada adiantam arroubos de restrições cada vez mais amplas, como as da política ambiental paulista incidente sobre a agropecuária em relação à federal. Há que serem pensadas como políticas de Estado e não como mera disputa de poder de instâncias intragovernamentais. Assim, por mais meritórios que se configurem os objetivos das medidas, os desenhos de suas execuções devem ser adequados. Multiplicar restrições legais não garante melhores indicadores ambientais. Pode-se estar produzindo na verdade atos políticos formais sem lastro na dinâmica da realidade, consistindo em os decretos em típicos da realza ingle-



sa dos Henriques⁹, mas de efetividade e eficácia próximas da nulidade na concretização da razão para os quais foram promulgados.

LITERATURA CITADA

BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 23 ago. 2002.

_____. Decreto n. 6.514, de 22 de Julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 23 jul. 2008.

_____. Decreto n. 7.029, de 10 de dezembro de 2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 11 dez. 2009.

_____. Lei n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 maio 2000a.

_____. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**, 16 set. 1965.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 13 fev. 1998.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 19 jul. 2000b.

_____. Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 ago. 2001.

COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL - CATI. **Retratos de uma transformação ambiental, econômica e social:** ações desenvolvidas pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas 2000-2008. Campinas: CATI, 2009. 77 p.

GONÇALVES, J. S.; CASTANHO FILHO, E. P. Reserva legal: impactos à agropecuária paulista. **Revista Agroanalysis**, São Paulo, ed. 7, v. 26, p. 44-46, jul. 2006.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).

MARCUSE, H. **Contra-revolução e revolta**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MARX, K. **O capital**. v. 2. São Paulo: Ed. Abril, 1983. (Coleção Os Economistas).

⁹Faz-se referência aqui aos inúmeros decretos da realeza inglesa do século XVI que se configuraram infrutíferos para evitar a expropriação do campesinato no intenso processo dos cercamentos realizados na expansão dos criatórios de ovelhas. Karl Marx faz alusão ao fato que “*um decreto de Henrique VII, de 1489, proibiu a destruição de todas as casas camponesas, às quais pertenciam pelo menos 20 acres de terra. Num decreto de Henrique XVIII, a mesma lei foi revogada. A lei ordena a reconstrução das propriedades camponesas decaídas, determina a proporção entre campos de cereais e pastagens, etc. As queixas do povo e a legislação, que a partir de Henrique VII, continuamente por 150 anos, se voltava contra a expropriação dos pequenos arrendatários e camponeses foram igualmente infrutíferas*”. Se for do interesse majoritário da sociedade brasileira, são necessárias outras abordagens que rompam com essa lógica (MARX, 1983).

REBELO, A. **Relatório da comissão especial da Câmara dos Deputados sobre o Código Florestal brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. (Mimeografado).

SÃO PAULO (Estado) Decreto n. 50.889, de 16 de junho de 2006. Dispõe sobre a manutenção, recomposição, condução da regeneração natural e compensação da área de Reserva Legal de imóveis rurais no Estado de São Paulo e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 17 jun. 2006.

_____. Decreto n. 53.939, de 6 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a manutenção, recomposição, condução da regeneração natural, compensação e composição da área de Reserva Legal de imóveis rurais no Estado de São Paulo e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 07 jan. 2009a.

_____. Decreto n. 55.947, de 24 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 25 jun. 2010.

_____. Lei n. 8.421, de 23 de novembro de 1993. Altera a redação de dispositivos da Lei n. 6171, de 4 de julho de 1988, que dispõe sobre uso, conservação e preservação do solo agrícola e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 08 dez. 1993.

_____. Lei n. 12.927, de 23 de abril de 2008. Dispõe sobre a recomposição de reserva legal, no âmbito do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 24 abr. 2008.

_____. Lei n. 13.798, de 9 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 10 nov. 2009b.

TORRES, A. J. et al. (Orgs.) **Projeto LUPA 2007/2008**: censo agropecuário do Estado de São Paulo. São Paulo: IEA/CATI, 2009. 381 p.



Recebido em 15/07/2010.
Liberado para publicação em 22/07/2010.