**Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Centro de Energia Nuclear de Agricultura**

**Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do
Código Florestal Brasileiro**

Isabela Kojin Peres

Dissertação apresentada para obtenção de título de
Mestra em Ciências. Área de concentração: Ecologia
Aplicada

**Piracicaba
2016**

Isabela Kojin Peres
Bacharelado em Gestão Ambiental

**Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do
Código Florestal Brasileiro**

versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011

Orientadora:
Prof^ª. Dr^ª. **LAURA ALVES MARTIRANI**

Dissertação apresentada para obtenção de título de
Mestra em Ciências. Área de concentração: Ecologia
Aplicada

Piracicaba
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
DIVISÃO DE BIBLIOTECA - DIBD/ESALQ/USP

Peres, Isabela Kojin

Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal Brasileiro / Isabela Kojin Peres. - - versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011. - - Piracicaba, 2016.

194 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". Centro de Energia Nuclear na Agricultura.

1. Código Florestal Brasileiro 2. Coalizões 3. Grupos de interesse 4. Processos políticos
5. Conflitos I. Título

CDD 634.9026
P437c

"Permitida a cópia total ou parcial deste documento, desde que citada a fonte – O autor"

DEDICATÓRIA

Parafraseando Paulo Freire: eu sou uma intelectual que não tem medo de ser amorosa. Amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo que dedico esse trabalho a eles: às pessoas, aos seres vivos, aos cenários, paisagens e histórias que compõem essa maravilha que é a Terra.

AGRADECIMENTOS

Gratidão é o reconhecimento de que não somos os únicos responsáveis pela nossa própria condição. E são muitas as pessoas por quem eu sou grata por essa jornada do mestrado:

Primeiramente sou grata a Deus.

Depois à minha família, que eu amo muito.

Meus pais, Larissa e Nelson, não só por me darem a vida, mas por todo amor, carinho e cuidado. Mãe, muito mais do que mãe, você é amiga, companheira e minha heroína. Sem você eu não estaria aqui. Pai, obrigada por ser entusiasta e meu incentivador, principalmente quando eu prestava o mestrado!

Meus queridos irmãos, Henrique e Iago, e meus primos João Miguel e Andrei.

À vó Rose e vô Nilo (*in memoriam*),

Aos meus tios Ivan, Cláudia e Elen.

E, em especial, aos meus avós João e Elisabet Kojin, pelo coração enorme que eles têm e por tudo que fizeram por mim.

Agradeço aos meus muitos bons amigos, a família que a vida me deu. Em especial: Sebastian, Fernando, Guilherme, Artur, Lucas, Joana, Marina, Malu, Luísa e Laura – que também foi fundamental na escrita dessa pesquisa me dando os incentivos certos, nas horas certas.

Ao João, meu amor, amigo e companheiro querido de todas as horas nessa incrível aventura que é a vida.

Ao Donizete, meu professor de geografia que é e sempre será uma importante inspiração e que motivou minha paixão pela área ambiental.

À Laura, que mais do que professora e orientadora, é companheira e uma amiga que ganhei para vida inteira. Agradeço por ter acreditado em mim desde o começo e pela orientação sincera e firme, mas doce. Aprendi e cresci muito com você.

Ao GECOM, nosso grupo de pesquisa, pelo constante compartilhar e apoiar.

À CEU, aos incríveis amigos que fiz lá e às minhas duas irmãs de coração: Rafaela Zillo (Raladiña) e Gabriele Valadão (Géssy).

Aos meus sobrinhos de coração Artur, Davi, Leonardo e Pedro, e a todos os outros que virão, e que alimentam meu amor e minha esperança de um mundo cada vez melhor.

Ao curso de Gestão Ambiental (ESALQ/USP) pela formação sistêmica e holística, por tudo que aprendi e pelos amigos que ganhei (em especial Pimes, Lele, Kioto, Bel, Sara, Viet, Djon, Parki, Virna, Vos, Parker, Sansão, Xexéu,....)

À ESALQ que mais do que uma universidade foi um verdadeiro lar para mim.

Ao Programa Interunidades em Ecologia Aplicada pela oportunidade de realizar a pesquisa de mestrado, como também por toda a experiência adquirida.

À Secretária do PPGI-EA, Mara Casin, pela dedicação, atenção e paciência constante com todos nós.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior – CAPES pelo financiamento desta pesquisa e também a conquista da minha independência financeira.

EPIÍGRAFE

“O mundo não é. O mundo está sendo (...) meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre, mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da história, mas seu sujeito igualmente. No mundo da história, da cultura, da política, constato não para me adaptar, mas para mudar (...). Ninguém pode estar no mundo de luvas constatando apenas. A acomodação em mim é apenas caminho para a inserção, que implica decisão, escolha, intervenção na realidade (...) a partir deste saber fundamental: mudar é difícil, mas é possível” (Paulo Freire, *Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*, 1999)

SUMÁRIO

RESUMO	11
ABSTRACT	13
1 INTRODUÇÃO.....	15
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	19
2.1 Políticas públicas: uma breve revisão.....	19
2.1.1 Políticas ambientais brasileiras.....	22
2.2 O Código Florestal Brasileiro.....	31
2.3 A questão ambiental sob a perspectiva dos conflitos	35
2.3.1 Desenvolvimento sustentável: consenso ou conflito?	40
3 METODOLOGIA	49
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	55
4.1 O processo de alteração do Código Florestal a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2007)	55
4.1.1 O modelo de Kingdon (2007).....	55
4.1.2 O fluxo dos problemas: por que alterar o Código Florestal?.....	57
4.1.2.1 A edição da medida provisória nº 1.511/96.....	59
4.1.2.2 A Lei de Crimes Ambientais	64
4.1.3 O fluxo das alternativas: o PL 1.876/99 e a mudança no Código Florestal.	67
4.1.4 O fluxo político: a força da bancada ruralista e de Aldo Rebelo	71
4.1.5 A janela de oportunidade: o processo de alteração do Código Florestal	76
4.2 O debate sobre as alterações no Código Florestal Brasileiro	93
4.2.1 Processos midiáticos	94
4.2.1.1 A cobertura da mídia	94
4.2.1.2 O debate nas redes sociais	99
4.2.2 Modelo de Coalizões de Defesa (SABATIER, 1988) e os grupos de interesse no debate sobre o Código Florestal	110
4.2.2.1 O Modelo de Coalizões de Defesa: um pouco de teoria	110
4.2.2.2 As coalizões de defesa do Código Florestal Brasileiro	115
4.2.2.2.1 Os ruralistas e	117
4.2.2.2.1.1. Construção histórica do termo “ruralista”	117
4.2.2.2.1.2 Grupos de Interesse Ruralistas	120
4.2.2.2.1.3 Estratégias e recursos dos ruralistas	122
4.2.2.2.2 O movimento plural e diverso dos ambientalistas	130

4.2.2.2.1 Campanhas e mobilizações como estratégias políticas	131
4.2.2.2.3 Argumentos e crenças na alteração do Código Florestal	141
4.2.3. A agricultura e o debate sobre o Código Florestal: reflexões sobre o modelo de desenvolvimento do campo em pauta	151
4.2.3.1 As facetas da agricultura: agricultura camponesa, agricultura familiar e agronegócio	156
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS	171

RESUMO

Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal Brasileiro

Esta dissertação tem como objetivo analisar o cenário e os processos políticos que culminaram com a alteração do antigo Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 4.771/1965), revogado pela Lei Federal nº 12.651/2012. Busca-se identificar quais foram os fatores que levaram a essa alteração, os principais atores e grupos de interesse que atuaram nas coalizões denominadas de ambientalistas e ruralistas, bem como os argumentos e recursos de poder empregados. Partiu-se do pressuposto de que prevaleceram os interesses privados, em especial dos grupos de interesse do agronegócio, em relação aos interesses da coletividade e que dizem respeito à conservação ambiental. Foram utilizados como ponto de partida metodológica os modelos de Laswell (1936) para entender “quem ganha o que, porquê e que diferença isso faz”, de coalizões de defesa de Sabatier (1988) e de múltiplos fluxos de Kingdon (2007), bem como o ciclo e as dimensões das políticas públicas de Frey (2000). Para a análise foram utilizados documentos jurídicos, estudos científicos, manifestos públicos, matérias da mídia e postagens nas redes sociais, além de entrevistas semiabertas. Evidenciou-se que a atuação da bancada ruralista foi imprescindível na alteração da lei e que esta priorizou interesses privados, em especial dos setores produtivos agropecuários, em detrimento aos interesses públicos e coletivos. O estudo mostra ainda que a polarização entre as coalizões ambientalistas e ruralistas silenciou outros conflitos socioambientais que são recorrentes nos espaços públicos brasileiros. Também foi possível verificar que, embora a questão ambiental tenha se popularizado, ganhando espaço nas agendas governamentais, quando não é tratada de maneira utilitarista, há prevalência de um discurso em que o meio ambiente parece ser uma externalidade e até mesmo um empecilho para o desenvolvimento econômico do país.

Palavras-chave: Código Florestal Brasileiro; Coalizões; Grupos de interesse; Processos políticos; Conflitos

ABSTRACT

Conflicts in environmental policies: an analysis of the change process in Brazilian Forest Code

This work seeks to analyze the context and the political processes that had led to the alteration from the old Brazilian Forest Code, (Federal Law nº 4.771/1965), repealed by Federal Law No. 12,651 / 2012. The aim is to appoint what were the factors that had led to this alteration, the main actors and the interest groups that had worked in coalitions known as environmentalists and ruralists, as well as arguments and power resources. Our initial assumption was that private interests prevailed. The methodological starting point utilized was the models of Laswell (1936) used to understand “Who gets what’s, why and what different it makes”, Sabatier’s advocacy coalitions approach (1988) and Kingdon’s multiple stream model (2007), as well as the cycle and dimensions of public policy by Frey (2000). Documents, scientific studies, public manifests, media materials and posts on social network and interviews have been used in this analysis. The action of the rural caucus was vital on the alteration of the law, prioritizing. Agricultural Productive Sectors interests became evident. The study still shows that the polarization between environmental and rural caucus silenced other socio-environmental conflicts which are common in the Brazilian public spaces. It was also possible to observe that, although the environmental issue had been popularized, receiving attention in governmental agendas, there is still a prevalence of a speech in which the environment seems to be an externality and even a hindrance to economic development.

Keywords: Brazilian Forest Code; Coalitions; Interest groups; Political processes; Conflicts

1 INTRODUÇÃO

O Brasil testemunhou nos últimos anos um intenso e polêmico debate sobre o Código Florestal, durante seu processo de alteração no Congresso Nacional que durou aproximadamente 13 anos. Considerado um dos mais importantes instrumentos de conservação ambiental do país (SPAROVEK, 2011) ele estabelece limites de uso nas propriedades, tendo como fundamento central a necessidade de preservação e restauração de áreas de vegetação nativa nas propriedades privadas, especialmente as rurais.

Por sua complexidade intrínseca, abrangendo todas as regiões do país e a diversidade de biomas e ecossistemas, e ser uma norma jurídica com muitos aspectos técnicos e diferentes interesses envolvidos, houve diversos questionamentos e posicionamentos sobre as alterações propostas.

A discussão radicalizou-se e surgiram duas grandes coalizões nas arenas políticas, nas mídias e nas redes sociais, denominados “ruralistas” e “ambientalistas”. A primeira, a favor das alterações no Código Florestal, ligada ao agronegócio, tendo a Bancada Ruralista do Congresso Nacional e organizações como a Confederação Nacional de Agricultura (CNA) como seus principais representantes, defendia a necessidade da mudança na lei para aumentar as áreas voltadas às atividades agropecuárias, principalmente a produção de alimentos. Para a coalizão dos “ambientalistas”, formada por ONGs ambientalistas, movimentos sociais, sociedade civil organizada e instituições governamentais, a nova lei representava um enorme retrocesso nas políticas ambientais brasileiras por legalizar áreas desmatadas ilegalmente e reduzir as áreas a serem recuperadas, impactando seriamente os serviços ambientais e ecossistêmicos e a conservação da biodiversidade.

A polarização entre as coalizões foi tal que aparentemente estabeleceu-se um discurso de escolha entre agricultura e meio ambiente em que: ou se produz mais alimentos ou se conserva (MARTINELLI et al., 2010). No entanto, essas coalizões não eram homogêneas e representavam uma diversidade de pessoas, instituições e movimentos que possuem interesses e visões de mundo diferentes e que vão muito além da aparente dicotomia entre eles.

O debate foi bastante pautado por eventos científicos, mobilizações sociais e uma intensa cobertura do tema pelas mais diferentes mídias (internet, TV, rádio, revistas e jornais), em que diferentes vozes, argumentos e posições referentes ao assunto fizeram-se e ainda fazem-se presentes.

Nesse sentido, pode-se dizer que o debate sobre as mudanças no Código Florestal envolve tensões entre vários atores, interesses, posições ideológicas e discursos distintos sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico (MIRANDA, 2011).

Apesar de ter sido um tema bastante debatido por diversos setores da sociedade, a presente pesquisa partiu do pressuposto que o processo de alteração do Código Florestal ficou marcado por privilegiar interesses privados, em especial dos setores produtivos agropecuários. Também foi possível verificar que embora a questão ambiental tenha se popularizado, ganhando espaço nas agendas governamentais, ainda se verifica a prevalência de um discurso em que o meio ambiente parece ser uma externalidade e até mesmo um empecilho para o desenvolvimento econômico do país.

Considerando essas questões, o objetivo geral do trabalho foi explicitar, analisar e avaliar o cenário, os conflitos e os processos políticos que resultaram na modificação do antigo Código Florestal (Lei Federal no 4.771/1965), revogado pela Lei Federal no 12.651/2012. Buscou-se trazer elementos para entender quais foram os fatores que levaram a essa alteração, os principais atores e grupos de interesse que atuaram nas coalizões ambientalistas e ruralistas, bem como os argumentos e recursos de poder empregados. Destaca-se nessa reflexão o processo de construção social de fatos políticos e a sua relação com a composição das agendas pública, mediática, política ou institucional (SANTOS, 2009, P. 134).

A pesquisa demonstra ainda que a polarização entre as coalizões ambientalista e ruralista, que caracterizou o debate, silenciou outros conflitos socioambientais recorrentes no cenário brasileiro, especialmente porque a coalizão ruralista buscou transmitir uma imagem de unificação da agricultura pedindo a aprovação no Novo Código Florestal.

Mesmo com os embates políticos, as alterações foram aprovadas e, embora tenham pontos positivos, representam a alteração da legislação ambiental brasileira com retrocessos nos processos de conservação e recuperação ambiental, impactos distribuídos por toda a sociedade e benefícios (imediatos) aos setores produtivos, em especial a agropecuária e a silvicultura.

A perspectiva dos conflitos é fundamental, pois ajuda a desnivelar a tese do meio ambiente como elemento agregador e até mesmo consensual, bem como as disputas em torno da busca por legitimação tanto da apropriação material e simbólica dos recursos naturais quanto da dominação social, embates que põem em questão a distribuição de poder (VIEGAS, 2009 p. 145) e que influenciam, direta e indiretamente, a formulação de políticas públicas.

A busca pela compreensão das disputas reais que envolvem a questão ambiental apresenta-se como sendo primordial para a superação das relações de dominação social vigentes, visto que a temática ambiental vem sendo incorporada por distintos atores sociais que buscam se afirmar e propagar projetos societários muitas vezes conflitantes entre si (ACCIOLY, SÁNCHEZ, 2011).

Assim, das crescentes preocupações ambientais, surgem perspectivas de análise e de intervenção que são antagônicas e conflitantes e refletem as disputas de diferentes interesses sociais, econômicos e políticos e posicionamentos sobre os modelos de desenvolvimento e sobre a própria sustentabilidade (HESPANHOL, 2008; MOREIRA, 2000). Nesse sentido, as questões relacionadas ao Código Florestal vão muito além da sua aplicação técnica e dos custos e responsabilidades da conservação ambiental nas propriedades privadas, evidenciando posições e argumentos, bem como a força política dos diferentes grupos de interesse, sua capacidade de influência social e os mecanismos de exercício do poder.

O primeiro capítulo traz uma revisão bibliográfica abordando três grandes temas que serviram de base para esse trabalho. No primeiro deles apresenta-se um pouco de teoria sobre políticas públicas e retoma-se a história das políticas ambientais brasileiras. Logo em seguida, apresenta-se o Código Florestal dentro desse cenário, seus histórico e importância. Finalmente aborda-se a perspectiva dos conflitos socioambientais como um contraponto à visão do ambientalismo consensual e agregador, ressaltando-se que o meio ambiente é um objeto em disputa com diferentes interpretações, significados, valores e interesses, como é demonstrado através do debate em torno do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade.

O segundo capítulo apresenta a metodologia utilizada na pesquisa. Pela complexidade da temática optou-se por uma pesquisa qualitativa descritiva que buscou subsídios das áreas do direito, das ciências sociais, da ecologia e, em especial, da ciência política. Entendendo-se que não consiste em um método propriamente dito, mas uma estratégia de pesquisa, essa dissertação foi realizada como um estudo de caso, pois aborda, com informações detalhadas e sistematizadas, um fenômeno social complexo, real e contemporâneo.

Foram utilizados como ponto de partida metodológica os modelos de Laswell (1936) de entender “quem ganha o que, porquê e que diferença isso faz”, de coalizões de defesa de Sabatier (1988) e a teoria dos modelos de múltiplos fluxos de Kingdon (2007), bem como o ciclo e as dimensões das políticas públicas de Frey (2000).

A pesquisa foi desenvolvida em três fases de maneira concomitante: o estudo sobre o Código Florestal e levantamento de dados sobre a temática; a análise do debate social em

torno da temática e o processo de alteração, considerando-se o cenário político no qual ela ocorreu, e suas implicações sociais e ambientais.

A coleta de dados e o procedimento investigativo realizado neste trabalho estão apoiados no emprego de fontes como documentos jurídicos, estudos científicos, manifestos públicos, matérias da mídia, postagens nas redes sociais, vídeos do *YouTube*. Na etapa final, foram realizadas entrevistas semiabertas com militantes e especialistas que participaram do debate sobre as alterações no Código Florestal, com o objetivo de esclarecer ou aprimorar algumas questões sobre a temática.

O terceiro capítulo apresenta como o Código Florestal entrou na agenda política e como e em qual contexto político ocorreu o seu processo de alteração. Para isso utilizou-se o modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2007) não apenas na análise, como também na organização dos resultados, tornando-os mais inteligíveis.

No quarto capítulo, analisou-se o debate social em torno do tema, primeiramente a partir da revisão bibliográfica sobre a cobertura midiática e de materiais coletados nas redes sociais, que serviram para caracterizar o que estava sendo discutido no espaço público e também como um “termômetro” da opinião pública. Em seguida foi empregado o modelo de coalizões de defesa (SABATIER, 1988), que ajudou a ilustrar a atuação das duas principais coalizões que estiveram presentes, denominadas de “ambientalistas” e “ruralistas”, e a definir suas características, recursos e estratégias, bem como os grupos de interesse que as integraram.

Finalmente, no quinto capítulo discute-se a questão do silenciamento de outros conflitos socioambientais, trazendo algumas reflexões sobre os conflitos envolvendo a agricultura brasileira que, na verdade, envolvem disputas sobre os modelos de desenvolvimento do campo, e problematizando-os no debate sobre o Código Florestal.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Na revisão bibliográfica apresentam-se três questões que orientam a construção desse trabalho. A primeira delas aborda as políticas públicas ambientais brasileiras numa perspectiva histórica. Em seguida, apresenta-se o Código Florestal, sua história, papel e importância enquanto instrumento de conservação ambiental e as principais questões relacionadas a ele. Na terceira questão são trabalhados os conflitos socioambientais a partir de um contraponto à visão consensual do desenvolvimento sustentável, da sustentabilidade e do próprio movimento ambientalista.

2.1 Políticas Públicas: uma breve revisão

Ao contestar e questionar pilares fundamentais da sociedade moderna, a crise ambiental global, que para Leff (2006) é, na verdade, uma crise civilizatória - tem-se tornado, nas últimas três décadas, um dos maiores desafios da humanidade.

Nesse cenário, o debate acerca do desenvolvimento sustentável ganhou contornos globais (FREY, 2001). No entanto, as questões ambientais se configuram num contexto de visões de mundo polarizadas e sob um forte conflito de interesses materiais e simbólicos (JACOBI, 2013; HESPANHOL, 2008; MOREIRA, 2000), e que refletem diferentes modelos de sustentabilidade, de desenvolvimento e até mesmo de sociedade.

Não se pode negar, portanto, “o caráter conflituoso do que se convencionou chamar de “a questão ambiental”, com base no entendimento de que a referida questão não é uma, objetiva e universal” (ZHOURI, 2005, p 2), e que, antes de mais nada, é um problema político e de exercício de poder que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político (FREY, 2001, p. 2).

Frey (2001) defende que boa parte dos empecilhos para um desenvolvimento mais sustentável refere-se à distribuição do poder e a fatores inerentes aos sistemas políticos e econômicos impedindo a orientação para o bem comum possa se impor no momento da negociação de acordos, como também na fase da implementação das estratégias de políticas públicas.

Para Zhouri (2005, p. 2) também são as relações de poder entre os sujeitos sociais que determinam quais sentidos, noções e categorias são legítimos e passíveis para as ações sociais e políticas, o que em consequência, produz “um efeito silenciador e, portanto, excluem outras visões e perspectivas concorrenciais”.

No entanto, foi esta percepção de crise ambiental que, por um lado, fez avançar de forma significativa o conhecimento científico na área, e por outro, fez com que em boa parte dos países fossem instituídas organizações encarregadas de transformar este conhecimento em políticas ambientais. Dessa maneira, o meio ambiente adquiriu uma posição de crescente destaque nas agendas governamentais, ainda que suas políticas sejam tratadas, em sua maioria, de maneira setorializada e não integrada (FREY, 2000).

Assim, ao mesmo tempo em que o debate público sobre a sustentabilidade tem impulsionado a criação de novos arranjos institucionais, fóruns de debate e espaços de negociação, os sistemas políticos tem se mostrado incapazes de traduzir e transformar as demandas ambientais em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento (FREY, 2001).

Dentro desse cenário, as políticas públicas ambientais são, portanto, instrumentos fundamentais. Seus “objetivos de ação governamental são orientadas ao uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente”, através de “mecanismos de gestão e instrumentos legais produzidos para guiar o planejamento e o procedimento dos agentes públicos e privados” (CNUMAD, 1995 apud SIQUEIRA, 2008, p. 425).

Historicamente, “política” pode ser entendida como “tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade em suas organizações”; como um “conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder”; ou ainda como “a arte de governar e realizar o bem público” (HEIDEMANN, 2009, p. 28, 29).

Já em sua acepção mais operacional, a política é entendida como “ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas com funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade” (HEIDEMANN, 2009, p. 29), tendo como base as políticas públicas. No entanto, autores como Heidemann (2009) tem uma visão multicêntrica que envolve articulação e a participação de outros atores sociais, defendendo que não cabe só ao Estado a construção de políticas públicas.

Dessa maneira, as decisões e ações tanto do governo, quanto de outros atores sociais, constituem o que se conhece como “políticas públicas” e que surgem pautadas nos ideários de progresso e de desenvolvimento, especialmente após as duas grandes guerras e a crise econômica de 1929 (HEIDEMANN, 2009).

As políticas públicas surgiram na primeira metade do século XX quando, no período entre guerras e em decorrência da derrocada neoliberal, houve uma demanda crescente pela atuação do Estado para regular a vida social e a economia. Com o tempo, essa função foi se concretizando por duas formas: pela criação de leis para direcionar as iniciativas econômicas e pela participação direta do Estado sobre a economia, com a criação de empresas estatais. Começaram a surgir as políticas governamentais, posteriormente compreendidas como políticas públicas (HEIDEMANN, 2009 apud ANDRADE et al, 2014).

Dye (2005, P. 465 apud HEIDEMANN, 2009) inclui uma nova perspectiva ao conceito, ao definir política pública “como tudo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell: a de que a análise e a decisão sobre uma política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

A produção ou alteração de políticas públicas envolvem processos resultantes da “acomodação, negociação e concertação de interesses organizados e conectados às esferas de decisão mediante arranjos formais específicos” (LABRA, 1999, p. 136).

As políticas públicas são, portanto, o resultado do conflito e da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam a defesa ou a garantia de seus interesses, sejam eles específicos ou gerais. Para Walker (1981, p. 90 apud HANNIGAN, 2009, p. 112):

As políticas públicas ambientais raramente resultam de um processo racional no qual os problemas são precisamente identificados e então cuidadosamente arrumados em soluções adequadas. Muitas políticas emergem em pedaços de uma série complicada de barganhas e compromissos que refletem os interesses, objetivos e necessidades das agências estabelecidas, comunidades profissionais e ambições de empreendedores políticos (ibid.)

Segundo Cunha (2013), no Brasil, as políticas públicas ambientais sempre foram motivo de intensos conflitos entre os diferentes segmentos da sociedade e embora importantes avanços tenham sido conquistados, houve retrocessos nos últimos anos, principalmente com a alteração da legislação ambiental. O autor cita como exemplo algumas decisões do Governo Federal, como a medida provisória (MPv) da grilagem (nº 458/2009, posteriormente convertida em lei) e a MPv. 558/2012, que reduziu o tamanho de oito unidades de conservação na Amazônia. Nesse cenário, o processo de revogação do Código Florestal Brasileiro (CFB) talvez tenha sido um dos mais emblemáticos (ibid., 2013).

2.1.1 Políticas ambientais brasileiras

As primeiras normas disciplinadoras do meio ambiente do Brasil são encontradas na legislação portuguesa (Ordenações Afonsinas de 1446, Ordenações Manuelinas de 1521, Ordenações Filipinas de 1603) e vigoraram até o advento do Código Civil de 1916. O Brasil Colonial foi caracterizado por escravidão, latifúndio, extrativismo e monocultura, fatores que determinaram seu cenário institucional, político e ambiental (RESENDE, 2002 apud CUNHA, 2013, p. 47).

Ao longo desse período, foram criadas regras jurídicas que restringiam a utilização de recursos naturais, prevendo severas sanções em caso de descumprimento. No entanto, elas estavam mais voltadas para garantir o monopólio da Coroa Portuguesa na exploração comercial do que propriamente preservar a flora nativa (SPAROVEK, 2011; MEDEIROS, 2006). O Regimento do Pau Brasil de 1605, por exemplo, previa multas, exílio, açoites e até pena de morte para quem explorasse o pau-brasil sem autorização ou além da cota estabelecida (LIMA; BENSUSAN; RUSS, 2014, p. 8).

Desse modo, é possível afirmar que sempre houve a prevalência intervencionista do Poder Público sobre a proteção das florestas, mesmo em terras privadas (AGLIO, 2012; AHRENS, 2010), o que não é exclusividade do Brasil: vários países no mundo possuem mecanismos jurídicos nesse sentido (NUDSEO, 2012).

Na época Imperial o primeiro destaque ambiental foi a recuperação da Floresta da Tijuca em 1862, à ordem de Dom Pedro II, onde foram plantadas mais de 100 mil árvores nativas ao longo de 13 anos.

Em 1907 surgiu o primeiro Código Florestal no estado do Paraná. A lei estadual (nº 706 de 1º de abril de 1907) criou o conceito de florestas protetoras, “responsáveis por proteger os recursos hídricos, as encostas e os solos, mas destacava-se por tentar controlar o mercado e garantir a produção de madeira” (CARVALHO, 2007 apud LIMA, BENSUSAN; RUSS, 2014, P. 8).

Em 1921, quando foi criado o Serviço Florestal do Brasil (SFBr), não havia no Brasil lei que ordenasse a exploração das florestas e dos recursos naturais. Foi visando alcançar tal objetivo que se estabeleceu dentro do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) uma seção que trataria justamente de tal tema. Assim surgiu o SFBr que funcionou ao longo de 41 anos, até 1962, quando foi extinto (FONSECA, 2009).

A Constituição Federal Brasileira de 1934 definiu, no artigo 10º, como obrigação do Estado proteger as belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico (BRASIL,

1934). Foi nessa legislação que se falou pela primeira vez em condicionar o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. Segundo o artigo 13º, item 17, é “garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

Ao longo da década de 30, à luz da Constituição, foi criado o primeiro conjunto de dispositivos ambientais federais: o Código de Caça e Pesca (Decreto nº 23.672/1934), Código Florestal (Decreto nº 23793/1934) e o Código de Minas (Decreto nº 24.642/1934). Também foram criados o Decreto de Proteção dos Animais (nº 24.645) e o Código de Águas (Decreto nº 24.643) (AGLIO, 2012).

Nessa época a matriz energética era à base de madeira e carvão e o desmatamento da Mata Atlântica para a expansão do café no Sudeste, bem como o aumento da população nas cidades litorâneas e o corte de espécies nobres como a araucária, começaram a preocupar (SENADO FEDERAL, 2011 apud MOURA, 2014).

Ainda que a devastação ambiental já fosse um problema relevante, o Código Florestal de 1934 tinha como objetivo principal garantir o estoque de madeira, tendo como modelo a silvicultura ordenada e produtiva (CARVALHO, 2007 apud LIMABENSUSAN; RUSS, 2014) e, portanto, uma visão bastante utilitarista da natureza. No entanto, de acordo com Aglio (2012, p. 28):

[o] Código Florestal tornou-se um dos mais importantes instrumentos da política de proteção da natureza da época, pois definiu o primeiro projeto brasileiro ambientalista. A legislação tinha como objetivo preservar a flora em áreas públicas, em locais “que por sua beleza mereçam ser conservadas”. Havia também a intenção em proteger e restringir a derrubada de espécies nativas (ibid.).

Além disso, a lei trouxe um importante avanço ao determinar que as florestas e demais formas de cobertura vegetal são bens de interesse comum da sociedade, classificando-as em “protetoras”, “remanescentes”, “modelo” e “de rendimento” (BRASIL, 1934). Também foi determinado que todos os proprietários deveriam resguardar ao menos um quarto da sua propriedade com cobertura vegetal, o que mais tarde seria denominado de “reserva legal”.

A criação do Código Florestal contribuiu também para a criação do primeiro Parque Nacional brasileiro em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, e dois anos depois, dos Parques Nacionais de Iguaçu e da Serra dos Órgãos.

Durante a Segunda Guerra, o mundo começou a desenhar uma nova configuração econômica e política com uma febre desenvolvimentista, o que fez com que os discursos de

proteção da natureza perdessem espaço e fossem colocados em segundo plano. Na Amazônia, inicia-se um novo ciclo da borracha com incentivos de ocupação da região pelo então presidente Getúlio Vargas (1930-1945).

Portanto, embora o Código Florestal de 1934 possa ser considerado um importante marco ambiental do país, ele ficou apenas no papel, observando o crescimento das cidades e o desenvolvimento industrial, rural e urbano, e a degradação das florestas, cenário esse que levou a sua primeira reformulação (AGLIO, 2012).

Em 1961, o presidente Jânio Quadros designou ao engenheiro agrônomo Victor Abdennur Farah, que na época ocupava a presidência do Conselho Florestal Federal, a tarefa de organizar uma comissão para avaliar o Código Florestal de 1934 e propor alterações em seu texto. Sua elaboração foi pautada nos conhecimentos técnicos da época e sem a participação do movimento ambientalista que viria se formar mais tarde no país.

O grupo de trabalho responsável pela revisão do Código Florestal contrabalanceou juristas e técnicos (AGLIO, 2012, p. 34) e as sugestões eram aprovadas apenas com o consenso de todos os integrantes (URBAN, 1998 apud CUNHA, 2013, p. 50). Participaram desse grupo: Osny Duarte Pereira (desembargador e coordenador), Bernardo Pain (consultor jurídico do Ministério da Agricultura), Roberto de Mello Alvarenga (diretor do serviço florestal), Alceo Magnanini (engenheiro agrônomo), Henrique Pimenta Veloso (engenheiro agrônomo), Victor Abdennur Farah (engenheiro agrônomo) e Adelmy Cabral Neiva (advogado).

Em entrevista ao documentário “Lei da Água – Novo Código Florestal” (D’ELIA, 2014), Alceo Magnanini, agrônomo e ex-funcionário do Serviço Florestal, diz que: “o nosso foco era fazer um código técnico, que trouxesse benefícios para todos: indústria, comércio, pequeno agricultor, grande agricultor, seja lá o que for” (ibid.).

Após aprovação no Congresso Nacional, o projeto foi encaminhado diretamente ao presidente Castelo Branco e assim, em plena ditadura, foi promulgada no Diário Oficial, a Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965.

Nesse meio tempo, criou-se o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) para regular a utilização, ocupação e relações fundiárias e os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para a execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, cabendo ao Estado a obrigação de garantir o direito ao acesso a terra para

quem nela vive e trabalha¹. Importantes conceitos foram enunciados na lei, tal como reforma agrária, módulo rural, minifúndio e latifúndio. A lei se diferencia bastante da Lei de Terra de 1850 (Lei nº 601) que pretendia organizar a propriedade privada no Brasil e tinha como principal finalidade da lei era impedir que imigrantes se tornassem proprietários de terras, gerando concorrência aos latifúndios, o que favoreceu a má estrutura fundiária e privilegiou antigos fazendeiros.

Considerando o contexto político de ditadura militar, é de causar estranheza a aprovação de uma lei como essa (CUNHA, 2013). Para Figueiredo e Leuzinger (2001, p. 83), a justificativa é que ainda havia áreas contínuas extensas e preservadas em vários ecossistemas, assim, a relativa inconsistência dos limites estabelecidos ao direito de propriedade ainda estavam muito longe de serem atingidos.

Já a partir de 1966, foi iniciada uma nova fase dos programas de desenvolvimento do governo brasileiro para a exploração econômica da região amazônica (KOHLHEPP, 2002). Temendo uma possível internacionalização da floresta, os militares começaram a promover diversas obras de infraestrutura, entre elas a Transamazônica, e projetos de colonização da Amazônia: com a ordem de “Integrar para não Entregar”.

Quanto ao Código Florestal, segundo Magnanini, mesmo com a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em 1967, os “governadores, prefeitos ou mesmo secretários e ministro da Agricultura, que não queriam executar. O fato é que nunca foi dado recursos para o Serviço Florestal poder trabalhar” na implementação da lei (D’ELIA, 2014).

Figueiredo e Leuzinger (2001) avaliam que:

¹ Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. § 2º É dever do Poder Público: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

com o avanço da mecanização agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva, processou-se no meio ambiente rural de nosso país uma vertiginosa alteração no quadro da proteção dos ecossistemas. Chegou-se, então, aos limites legais estabelecidos por aquele Código — limites que, à época de sua edição, pareciam extremamente distantes. Em outras palavras, os proprietários rurais começaram a sentir a realidade das restrições ao exercício do direito de propriedade impostas por aquela lei federal. Daí pode-se dizer que a efetividade progressiva da Lei 4.771/65 na proteção do meio ambiente é diretamente proporcional às pressões econômicas impostas por um modelo de desenvolvimento agro-industrial não sustentado, do qual são hoje seus representantes políticos os deputados e senadores da chamada "bancada ruralista" do Congresso Nacional (ibid., s.n.).

Com a Revolução Verde e o avanço da mecanização agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva, processou-se uma vertiginosa alteração no cenário ambiental brasileiro e o Código Florestal acabou não sendo implementado como o esperado, distanciando-se cada vez mais da realidade do campo brasileiro. Com a falta de fiscalização e de incentivos para a conservação, não cumprir a lei florestal era a melhor opção.

Assim, do pós-guerra até a Conferência de Estocolmo em 1972, havia algumas políticas que tratavam de maneira isolada questões ambientais, mas que não eram traduzidas em ações coordenadas do governo ou em uma entidade gestora do meio ambiente (VIOLA, 1995).

Nos anos 70, inaugura-se uma nova fase no ambientalismo mundial. A realização de diversos encontros internacionais, entre os quais se destacam a Conferência da Biosfera (1968) e a Conferência de Estocolmo (1972), acaba refletindo no cenário político brasileiro (CAMPOS, FÉLIX, VASCONCELLOS 2011), embora o país tenha defendido a posição de não “sacrificar” o desenvolvimento econômico em prol do meio ambiente.

Em 1973 foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), órgão especializado no trato de assuntos ambientais sob a coordenação do Ministério do Interior. As ações eram pautadas na agenda de comando e controle tendo como pilares o controle da poluição e a criação de Unidades de Conservação (SOUSA, s/d).

Nesse período, no entanto, o Estado investia nas ações de expansão, integração e controle do território brasileiro, tendo sido implantada, por exemplo, uma política de ocupação da Amazônia que incentivava os desmatamentos como forma de consolidar a apropriação da terra. Um exemplo disso é o Pró-Terra: Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (1971-78).

Os anos 80 podem ser interpretados como a década da institucionalização e regulamentação da questão ambiental (ANDRADE, MARINHO, KIPERSTOK, 2001). Com a

ampliação do debate sobre o “desenvolvimento sustentável”, houve um fortalecimento dos movimentos ambientais mediante sua crescente mobilização social, o que serviu para canalizar o processo da redemocratização da sociedade brasileira depois de duas décadas de ditadura militar (LITTLE, 2003).

Com efeito, até poucas décadas, a água, a flora, a fauna e todas as riquezas existentes no meio ambiente eram tratadas, pelas leis brasileiras, como bens de consumo para satisfazer as necessidades imediatas da sociedade ou como insumos dos processos produtivos. No entanto, essa situação mudou desde a década de oitenta e atualmente o Brasil possui uma legislação ambiental avançada. Na verdade, o Brasil é um dos poucos países cuja legislação obriga a manutenção de florestas e outras formas de vegetação em áreas preestabelecidas (TRENNEPOHL, 2012, p. 292).

Em agosto de 1981, a Lei Federal 6.938 estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente e criou a estrutura administrativa ambiental do país, através do Sistema Nacional de Meio Ambiente, integrado por um órgão colegiado: o Conselho Nacional do Meio Ambiente.

A política estabeleceu princípios para as ações governamentais (racionalização do uso do solo; planejamento e fiscalização dos recursos ambientais; preservação de áreas representativas, entre outros) a fim de compatibilizar o desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (BRASIL, 1981). A “flora” passou a ser tratada como bem jurídico ambiental, que diz respeito aos direitos de terceira geração, vinculados aos chamados direitos difusos (AHRENS, 2010). No entanto, a maioria de seus instrumentos continuou a ser do tipo comando e controle (ANDRADE, MARINHO, KIPERSTOK, 2001).

Em 1986, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 7.511 que aumentava as extensões das Áreas de Preservação Permanente estabelecidas pelo Código Florestal e proibia a transformação de florestas heterogêneas (nativas) em homogêneas (de produção) nessas áreas (CUNHA, 2013, p. 53).

Acontecimentos que tiveram reflexos no Brasil através da Constituição Federal de 1988 que dedicou um capítulo inteiro como meio ambiente, trazendo como princípios²: a

²Art. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI – Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”;

Art. 186: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos: (...) II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

subordinação da atividade econômica ao uso racional dos recursos ambientais (art. 170), a função social da propriedade rural (art. 186) e, principalmente, no artigo 225, em que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado bem de uso comum do povo e que cabe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988; AHRENS, 2003). Nesse mesmo ano, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) passou a medir anualmente o desmatamento da Amazônia (CUNHA, 2013)

No ano de 1989, o Presidente José Sarney deu início à redefinição da política ambiental brasileira: através do Programa Nossa Natureza foram unificados vários órgãos (SUDEPE, SUDHEVEA, IBDF e SEMA), surgindo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA).

Dentro desse programa, alguns dispositivos do Código Florestal foram regulamentados por decretos e outros alterados pela Lei 7.803/1989 que redimensionou os limites da(s) APP e consagrou o termo “reserva legal” para designar a área mínima de cobertura vegetal que cada propriedade deveria manter³ (CUNHA, 2013, p. 53).

Embora já existisse um quadro jurídico normativo, para Little (2003) foi na década de 90 que houve notáveis avanços no que diz respeito a inserção de temas ambientais na agenda política nacional e a promulgação de leis ambientais, levando ao crescimento do setor ambiental no país. Surgiram novos agentes e novas iniciativas, inclusive com a compreensão da insuficiência da responsabilidade exclusiva do Governo e, portanto, da importância da participação e do envolvimento da sociedade como um todo.

O período antes da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (conhecida como Rio 92, ECO 92 ou Cúpula da Terra) foi marcado por pressão da opinião pública internacional nas temáticas ambientais, com destaque para a proteção das florestas. As questões ambientais adquiriram uma grande importância, o governo passou a promover a globalização da agenda ambiental e o movimento ambientalista se fortaleceu (VIOLA, 1998).

No entanto, esse processo de expansão e apropriação do discurso ambientalista ocorreu em paralelo à consolidação do neoliberalismo em nível mundial, marcado pelo deslocamento do poder do Estado e da Sociedade Civil para a órbita do mercado (LIMA, 2005, p. 122).

Art. 225: “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”.

Desde as reuniões preparatórias, o Brasil, que na época vivia anos de crescimento econômico, manifestou divergências em relação às propostas dominantes dos países desenvolvidos que falavam em redução no crescimento (pautadas na proposta de crescimento zero). O compromisso prioritário brasileiro era com a aceleração do desenvolvimento do país e a recuperação de desequilíbrios ambientais deveria ser responsabilidade do Primeiro Mundo que já eram desenvolvidos (HERCULANO, 1992).

Nessa época foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, mais tarde transformada em Ministério do Meio Ambiente (MMA) que, no arcabouço institucional da governança ambiental brasileira, tem como missão planejar, coordenar, supervisionar e controlar a implementação da política ambiental federal (CAVALCANTI, 2004, p. 6).

Pouco tempo depois do evento, dados oficiais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), gerados pelo Programa de Avaliação de Desmatamento (PRODES), indicara altos níveis de desmatamento na Amazônia. Só em 1995 foram desmatados cerca de 29 mil Km² de floresta (CUNHA, 2013 apud INPE 2011).

Como reação, em agosto de 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso editou a MPv. 1.511/1996 (que foi reeditada 67 vezes até 2001³) que alterava o Código Florestal. Entre as alterações trazidas pela medida provisória, destaca-se a proibição do corte raso de 80% nas propriedades rurais com cobertura arbórea de fitofisionomias florestais nas regiões ao norte do país. A medida provisória foi o estopim de um processo conflituoso que se estendeu até o desmonte do Código Florestal, ocorrido entre 1996 a 2012 (CUNHA, 2013)

Ainda na década de 1990, foram instituídas as seguintes leis: a Política Nacional de Recursos Hídricos (9.433/97), a Lei de Crimes Ambientais (9.605/98) e a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795/99). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza foi criado, logo em seguida, no ano 2000, através da Lei n.º 9.985/00, após mais de vinte anos de tramitação.

Vale destacar a Lei de Crimes Ambientais, aprovada nesse meio tempo. Com ela, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente passaram a ser punidas civil, administrativa e criminalmente e a legislação ambiental, no que toca à proteção ambiental, foi centralizada. As infrações foram bem definidas e as penas uniformizadas e de acordo com a

³Prática cessada devido à Emenda Constitucional (EC) n° 32 de setembro de 2001 que manteve em vigor todas as medidas provisórias até a revogação ou deliberação do Congresso Nacional (CUNHA, 2013, P. 71). A Emenda determinou que a tramitação das MPs fosse separada na Câmara e no Senado, precedida por uma Comissão Mista, sendo proibidas as reedições. Também determinou-se que a norma perde a eficácia se o Legislativo não a converter em lei em até 60 dias (prorrogáveis por mais 60)

gravidade da infração, com a possibilidade de responsabilizar criminalmente pessoas jurídicas no Congresso Nacional pelos danos ambientais causados. Foram regulamentados aspectos do Código Florestal, prevendo a aplicação de multas pelos órgãos ambientais em caso de não averbação da reserva legal.

Em 2006 vieram outras medidas no campo ambiental, como a aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.482/06) e da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06). Também foi criado o Serviço Florestal Brasileiro para atuar com a administração de Florestas Públicas, gerir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e promover o uso econômico e sustentável das florestas (FONSECA, 2009, p. 11).

Nesse mesmo ano, após amplo debate, foi editada a Resolução 369 do CONAMA, a qual regra os casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitariam a intervenção ou supressão de vegetação nas áreas protegidas pelo Código Florestal.

Em 2007, foi criado o ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a partir de uma divisão bastante polêmica do IBAMA (MP nº 366/2007 convertida na Lei 11.516/2007).

A Lei de Crimes Ambientais foi regulamentada em 2008, através de um decreto presidencial (6.514/08) que determinava, entre outras coisas, que os donos de imóveis rurais averbassem em cartório a área destinada à reserva legal prevista no Código Florestal – até o dia 22 de julho de 2008. No entanto, havia a possibilidade de conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Outra medida importante foi a Resolução nº 3.545/08 do Banco Central, que impôs limitações aos financiamentos agropecuários na Amazônia Legal, exigindo a comprovação da averbação.

Em 2009, o governo federal criou o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais denominado de “Programa Mais Ambiente” (Decreto nº 7.029) cuja adesão era feita através de um Termo de Adesão e Compromisso assinado com o IBAMA e demais órgãos ambientais. Através do termo se assumia o compromisso de recuperar, recompor ou manter a APP e averbar a Reserva Legal. Foi também através dessa norma que foi criado o CAR – Cadastro Ambiental Rural (CAMPANILLI, M., SCHÄFFER, 2010, p. 75).

O Brasil está entre os cinco maiores emissores mundiais de gases de efeito estufa, sendo que 61% das suas emissões são resultantes de mudanças de uso do solo e desmatamento (IPAM, 2011). Durante a Conferência da ONU sobre Mudança Climática, realizada em Copenhague, em 2009, o país assumiu metas nacionais de redução de emissões

de GEE, as quais foram incorporadas na Lei Federal (12.187/2010) que estabelece a Política Nacional de Mudança Climática (IPAM, 2011).

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, aconteceu no Rio de Janeiro em 2012, vinte anos após a realização da primeira, reacendendo as esperanças de avançar na transição a uma sociedade global sustentável. Entre os objetivos do evento estavam analisar o caminho percorrido desde a Rio92 e renovar os compromissos políticos para o desenvolvimento sustentável firmados anteriormente, de forma a avaliar o progresso, identificar lacunas na implementação das decisões adotadas e estabelecer novos compromissos.

Nesse mesmo ano, o Código Florestal foi revogado através da Lei nº. 12.651 depois de inúmeras tentativas de alteração e um debate de aproximadamente 13 anos, considerado um dos mais intensos, polêmicos e conflituosos da história do país. O deputado Aldo Rebelo (PC do B), relator do Projeto de Lei PL 1.876/99 que alterou o Código Florestal, em um artigo publicado no Jornal O Estado de S. Paulo no dia 09/04/2013 afirmou que na história recente do Congresso Nacional, nenhuma lei foi tão debatida, internamente e em audiências públicas, quanto a do novo Código Florestal⁴.

O novo Código Florestal que encontra-se, nesse momento, em vigor, foi aprovado no Plenário pela Câmara dos Deputados em maio de 2011 e após passar pelo Senado e novamente na Câmara, a Presidente Dilma Rousseff, em maio de 2012, fez 12 vetos e 32 modificações na Lei 12.651 e posteriormente na Medida Provisória 571/12.

2.2 O Código Florestal Brasileiro

A legislação ambiental brasileira, avaliada como uma das mais completas do mundo tem como um de seus pilares o Código Florestal que é considerado o principal instrumento de proteção das florestas e demais coberturas vegetais (SPAROVEK et al, 2010; SPAROVEK, 2011) e o dispositivo legal que regula as relações entre conservação dos recursos naturais e produção agrícola (CONAMA, 1999).

Desde que surgiu, ele parte do pressuposto que a conservação das florestas e demais formações vegetais são de interesse comum a toda sociedade, pois fornecem serviços ambientais importantes, como a conservação do solo, da biodiversidade e dos recursos hídricos e, por isso, o direito de propriedade deve respeitar alguns limites nesse sentido. De

⁴REBELO, A. O MP e o Código Florestal. 09/04/2013. Disponível em:

<<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-mp-e-o-codigo-florestal-imp-,1018654>> Acesso em: 09/06/2013

acordo com Machado (2009), o Código Florestal antecipou-se à noção de interesse difuso, e foi precursor da Constituição Federal quando conceituou meio ambiente como bem de uso comum do povo.

É o mecanismo jurídico que protege as áreas naturais dentro das propriedades particulares, que representam, em sua totalidade, uma área muito mais significativa (2,2 maior) de vegetação natural do que as das Unidades de Conservação de domínio público e por isso é considerado o principal mecanismo de conservação do país (SPAROVEK, 2010; SPAROVEK, 2011, SOARES-FILHO, 2013).

É o Código Florestal que diz como devem ser ocupados mais de 300 milhões de hectares localizados em terras particulares ou em disputa pela posse que se espalham por todos os biomas e ecossistemas brasileiros (SBPC, 2012).

O primeiro Código Florestal brasileiro foi instituído pelo Decreto nº. 23.793, de 23 de janeiro de 1934 e revogado posteriormente pela Lei nº. 4.771 de 15 de setembro de 1965. No entanto, ao longo do tempo ocorreram diversas modificações no Código Florestal através de leis (nº. 7.511/86 e nº. 7.803/89), decretos, portarias, resoluções e medidas provisórias (MP nº. 1.511/1996, MPv nº. 2.166-67/2001), várias delas bastantes questionadas e criticadas.

A lei versa, entre outras coisas, sobre a preservação de formações vegetais ao redor de corpos d'água, determina a conservação de uma parcela de vegetação nativa no interior das propriedades privadas rurais e veta a ocupação urbana ou agrícola de áreas sujeitas a inundações e deslizamentos. Ele possui duas figuras jurídicas de destaque: as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL).

A APP é composta por áreas protegidas e que devem ser conservadas, cobertas ou não com vegetação nativa, com a função ambiental da área de preservação permanente de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas (BRASIL, 2012). Estão situadas: ao longo dos rios e dos demais corpos d'água (naturais ou artificiais), no entorno de nascentes e olhos d'água; restingas; manguezais; em locais com declividade superior a 45°; em bordas de tabuleiro ou chapadas; nos topos de morro; montes, montanhas e serras; e em áreas com altitude superior a oitocentos (1800 mil) metros.

Além da APP, todo imóvel rural deve manter uma área com cobertura de vegetação denominada Reserva Legal que varia de tamanho de acordo com a região e o bioma. A Reserva Legal (RL) é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural que tem como função assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel

rural, ou seja, sem a remoção completa ou o corte raso da vegetação (ex: apicultura, extração de produtos florestais), auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como abrigo e proteção da fauna silvestre da flora nativa (BRASIL, 2012, art. 4º). É elemento fundamental da paisagem que deve promover ou auxiliar a conservação da biodiversidade e que cumpre função complementar, mas diferente da APP (METZGER, 2010), ao mesmo tempo em que serve como componente territorial de exploração por meio de práticas de baixo impacto ambiental (MOURA, 2014).

O Código Florestal é uma das leis ambientais mais importantes do País, pois serviu de pano de fundo para a construção de todo o arcabouço normativo socioambiental que, hoje, define os parâmetros e diretrizes para o ordenamento territorial, a conservação da biodiversidade e o uso dos recursos florestais no país (GANDOLFI, RODRIGUES, 2013).

Segundo os autores, à medida que a criação de novas Unidades de Conservação vai se tornando cada vez mais difícil, sobretudo em paisagens onde há poucos e pequenos remanescentes a serem preservados, e à medida que crescem as áreas degradadas por todo o país, aumenta a necessidade pela restauração ecológica de florestas, especialmente as tropicais. A questão principal que se põe é o passivo ambiental brasileiro, que se elevava a ordem dos 80 milhões de hectares (Mha) segundo o Código Florestal de 1965 (GANDOLFI, RODRIGUES, 2013).

O Brasil é um país de proporções continentais com 850 milhões de hectares. Segundo SPAROVEK (et al, 2010) 62% por cento do território nacional, ou seja, cerca de 537 milhões de hectares (Mha) são áreas que preservam boa parte de sua cobertura vegetal em diferentes estágios de conservação – o que não quer dizer que não tiveram ou não têm utilização produtiva.

Desse total, 40% (cerca de 170 Mha e 5 Mha de déficit que devem ser restaurados) estão em Unidades de Conservação de domínio público ou em terras indígenas – sendo que 91% dessa fração se concentra apenas na Amazônia Legal, fora desta região a cobertura de protegida através de UC/TI é pequena, não cobrindo adequadamente importantes biomas.

Os 60% restante (367 Mha) se encontram em propriedades privadas ou terras públicas sem designação (SPAROVEK et al 2010; SOARES-FILHO, 2013). Números que apontam para a importância da conservação em larga escala dessa cobertura de vegetação que se encontra dispersa em fragmentos de vários tamanhos através de uma miríade de propriedades privadas (SOARES-FILHO, 2013, p. 3).

O setor agropecuário ocupa uma área de aproximadamente 275 Mha em áreas agrícolas, sendo que 200 Mha são ocupados por uma pecuária muito extensiva – a lotação média é de 1,1 cabeça de gado por hectare (SPAROVEK et al 2010; MARTINELLI et al, 2010). Já a área ocupada com agricultura vem aumentando nas últimas décadas e atualmente ocupa em torno de 67 Mha. Com o aumento da lotação das pastagens e o desfrute⁶⁵ do rebanho, seriam liberados quase 70 milhões para a produção agrícola, ou seja, a produção de alimentos poderia dobrar, sem ser necessário desmatar mais nada (SPAROVEK et al, 2010; MARTINELLI, 2010).

Tabela 1. Dados de ocupação da terra (SPAROVEK et al 2010; SPAROVEK, 2011; SOARES-FILHO, 2011).

Brasil: 850 Milhões de Hectares (Mha)	
537 Mha com cobertura vegetal	275 Mha com ocupação agropecuária
367 Mha em áreas privadas ou sem titulação	211 Mha: predominância de pastagens, com uma média de 1,1 cabeça de gado por hectare
175 Mha são Unidades de Conservação e Terras Indígenas, com 170 Mha de área de vegetação, concentradas na Amazônia Legal	60 Mha: Agricultura

Depois de um prolongado processo de discussões, com algumas fases intensas e intervalos longos, no qual se cristalizaram posições antagônicas e um diálogo extremamente polarizado e difícil, o Senado da República e a Câmara dos Deputados enviaram à Presidente da República um projeto de lei que, sancionado, transformou-se na Lei 12.651/2012⁷⁶, com alguns vetos e, concomitantemente, em uma Medida Provisória para remediar vácuos deixados pelos vetos.

Embora as regras para fins de conservação se mantenham inalteradas após a revisão, as regras de recomposição se tornaram bastante complexas, além de trazerem uma grande perda em áreas a serem recompostas na ordem de milhares de hectares (Mha) (SOARES-FILHO, 2013, p. 11) e com diversos impactos sobre os recursos hídricos (TUNDISI & TUNDISI, 2010) e sobre a biodiversidade, tal como a ictiofauna (CASSATI, 2010), os

⁵O desfrute é a quantidade abatida sobre o total do rebanho brasileiro. É um indicador de eficiência, usado nas propriedades para conhecer a eficiência zootécnica do rebanho

⁶A nova lei florestal altera as Leis nos 6.938/1981, 9.393/1996, e 11.428/2006; e revoga as Leis nos 4.771/1965 e todas suas as modificações, como o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015 /1973

anfíbios (TOLEDO et al., 2010), as borboletas (FREITAS, 2010), sobre as abelhas (IMPERATRIZ-FONSECA & NUNES-SILVA, 2010), a diversidade de mamíferos (GALETTI et al., 2010), sobre os répteis (MARQUES et al., 2010), na avifauna (DEVELEY & PONGILUPPI, 2010), para citar alguns dos estudos já realizados.

O projeto de lei que deu origem ao novo Código Florestal tramitou por mais de 13 anos no Congresso Nacional, obteve grande repercussão social, sendo considerado um debate bastante intenso e polêmico com conflitos entre as coalizões rurais e ambientais (PEREIRA, 2013) e que foram objeto de estudo do presente trabalho.

2.3 A questão ambiental sob a perspectiva dos conflitos

A questão ambiental alcançou o status de problema global e tem mobilizado não apenas a sociedade civil organizada e os meios de comunicação, como também governos de diversas regiões do planeta (ALONSO; COSTA, 2002 p. 115, HACON; LOUREIRO, 2014).

Tendo em vista a multiplicidade de cenários e atores sociais envolvidos nessa questão, assim como os distintos interesses em jogo, salientam-se as constantes disputas em torno da definição da problemática ecológica (HACON, LOUREIRO, 2014, p. 59).

No entanto, um conjunto significativo de estudiosos e pesquisadores no Brasil vem tratando a temática do meio ambiente como um elemento agregador e não conflitual (VIEGAS, 2009), com uma progressiva “ambientalização” da sociedade e do Estado desde a década de 70 (ALONSO & COSTA, 2002).

O marco zero, nos anos 70, seria o momento “bissetorial”, de infiltração da idéia ambientalista no Brasil. Fruto da pressão internacional, teria se restringido às agências estatais e a umas poucas associações ambientalistas. A relação de “conflito e cooperação” entre esses dois setores teria gradativamente dinamizado a incorporação da idéia, iniciando uma “complexificação” do cenário a partir de 1986. De uma parte, a institucionalização do ambientalismo - em ONGs, na sociedade civil, e em empresas estatais conservacionistas, como o Ibama-; de outra, o incremento do número de setores ou atores “ambientalizados” -instituições de pesquisa ambiental, empresários “sustentabilistas” e a constituição do “socioambientalismo”, isto é, movimentos sociais e sindicatos que teriam incorporado as bandeiras ambientalistas à sua pauta social. Essa expansão gradual do ambientalismo para o conjunto da sociedade e do Estado configuraria a fase “multissetorial”². O terceiro momento seria de consolidação do “multissetorialismo”, significando a convergência dos atores em torno de ideais de sustentabilidade (VIOLA; LEIS, 1995 apud ALONSO, COSTA, 2002, p. 119, 120).

Nessa interpretação a questão ambiental é reduzida à progressiva adesão dos atores a valores ambientalistas que se espalhariam contínua e homogeneamente no espaço público através, principalmente, dos acordos discursivos (VIOLA & LEIS, 1995 apud ALONSO & COSTA, 2002). O movimento ambientalista caminharia, portanto, no sentido da construção de práticas consensuais (VIEGAS, 2009, p. 146).

Mas, a ênfase na dimensão valorativa e consensual do ambientalismo põe de lado a lógica dos interesses e dos conflitos, ignorando a dimensão prática do fenômeno, pois

(...) vêm sendo construídas outras interpretações no interior do debate no “campo ambiental”, que privilegiam, neste caso, a noção de conflito como estruturante das relações estabelecidas no âmbito de processos sociais voltados para a dimensão ambiental (VIEGAS, 2009, p. 146).

Para Alonso & Costa (2002, p. 123) os conflitos ambientais não podem ser explicados apenas a partir da dimensão valorativa e discursiva, pois é possível verificar a configuração de conflitos em contextos nos quais todos os atores envolvidos declaravam igual adesão a valores ambientalistas, mas com práticas totalmente distintas.

Cabe ressaltar, no entanto, que valores e crenças são também forças que mobilizam e organizam a ação, formam identidades sociais e criam o terreno sobre o qual os homens se movem, forjam consciência e lutam por direitos (VIEGAS, 2009, p. 150).

A generalização de um discurso verde por praticamente todos os segmentos e atores sociais, não resultou, portanto, em uma convergência de atitudes, opiniões, valores e ideias em relação às questões ambientais, como havia sido sugerido pela tese do ambientalismo multisetorial e unificador (VIOLA e LEIS 1996 apud VIGLIO, 2012), pois à medida que se ampliou e se aprofundou o debate, os conflitos se tornaram mais agudos e as soluções mais problemáticas (BUTTEL, 2000, apud ALONSO & COSTA, 2002).

Nesse cenário, os conflitos ambientais instituem o meio ambiente como campo de disputa e categoria em torno da qual as práticas sociais são classificadas segundo distintos níveis de legitimidade. A questão do significado, neste caso, não é técnica ou biótica e sim política e simbólica. Isso porque se trata de uma disputa de poder no campo das representações sobre *quem, onde, porquê e para quem* o meio ambiente deve ser “preservado” (VIEGAS, 2009) e sobre qual o modelo de desenvolvimento e projeto societário deve-se seguir.

Os conflitos em torno da questão ambiental vão além da materialidade do meio e se dão no interior de campos de forças, no bojo dos quais os sujeitos sociais procuram preservar seu próprio projeto cultural de construção do mundo (VIEGAS, 2009, p. 156).

Para Viegas (2009) o campo ambiental se constitui enquanto espaço onde se encontram as condições de apropriação material e simbólica de recursos territorializados, sendo um campo de forças que exprime a dinâmica relacional do mundo social, ou seja, onde indivíduos ou grupos sociais ocupam diferentes posições e travam embates sobre a distribuição de poder.

Ao evidenciar a desigualdade distributiva e os múltiplos sentidos que as sociedades podem atribuir a suas bases materiais, abre-se espaço para a percepção e a denúncia de que o ambiente de certos sujeitos sociais prevaleça sobre o de outros, fazendo surgir o que se veio denominar de “conflitos ambientais” (ACSELRAD, 2010, p. 109).

O termo conflito ambiental designa, portanto, as relações sociais de disputa ou tensão entre diferentes grupos ou atores sociais em torno do meio ambiente (VIVACQUA & VIEIRA, 2005), especialmente sobre seu uso, apropriação, gestão e significação. Importante ressaltar que alguns autores utilizam a denominação “ambiental” e enquanto outros usam a expressão “socioambiental”, mas que ambas indicam as relações entre a sociedade e o meio ambiente.

Os conflitos socioambientais são, portanto, de grande complexidade, pois podem variar em dimensão, nível, intensidade e podem acontecer em diversas escalas ao mesmo tempo. Suas causas são variadas, mas os espaços onde ocorrem são interconectados entre si e os efeitos biofísicos e ecológicos se dispersam para além das ações locais (VARGAS, 2007).

Little (2003) define três tipologias de conflitos socioambientais: os que giram em torno do uso e controle dos recursos naturais; os inerentes aos impactos ambientais e sociais oriundos tanto da ação humana quanto da própria natureza; e os conflitos que dizem respeito ao uso dos conhecimentos ambientais, referentes a valores e modos de vida.

Para Simões et al (2011) os desafios à gestão dos recursos naturais podem ser traduzidos em três questões essenciais: que soluções são mais viáveis para os problemas ambientais e para o uso sustentável dos recursos comuns? Que políticas de gestão são mais adequadas para recursos de grande escala? Que sistemas de direitos de propriedade garantem uma melhor sustentabilidade ambiental?

O estudo dos conflitos socioambientais, que irão orientar e definir essas questões, só se torna possível quando é realizada a análise dos atores sociais envolvidos e busca-se compreender seus interesses específicos. Logo, para que o entendimento do conflito seja válido e confiável é necessário entender em quais posições os atores se situam e quais são os objetivos de cada um (PLATIAU et al., 2005) e a base utilitária e ética em que se sustentam.

Os conflitos sócio-ambientais têm, portanto, múltiplas causas, algumas próximas e evidentes, outras distantes e não evidentes. É necessário por esta razão, desenvolver visões pluralistas que reconheçam as várias perspectivas dos atores e os efeitos simultâneos das diferentes causas dos conflitos para poder compreendê-los mais abrangentemente (VARGAS, 2007, p. 200).

Além da análise dos atores, Alonso & Costa (2002, p. 122) levantam a importância de investigar empiricamente se, de fato, as instituições político-administrativas e os mecanismos de governança são capazes de solucionar conflitos ambientais. Segundo os autores, os institutos de intenções democratizantes, como as audiências públicas de licenciamento ambiental, podem gerar efeitos indesejados, como a elitização do processo decisório (ibid.).

Pode-se, assim, questionar se a participação dessa pluralidade de grupos sociais é realmente efetiva nas arenas de decisão, que conta com múltiplos níveis de processos decisórios e uma significativa assimetria de recursos de poder e de informação. Miguel (2013, p. 33) citando Jasanoff (2003) levanta também a questão da participação de especialistas (cientistas, pesquisadores etc.) no debate político dentro dessas instâncias:

a própria definição de “quem é e quem não é” um *expert* em determinado assunto varia entre as diferentes nações e Estados e que, portanto, a definição de determinada *expertise* é resultado de um processo político contextualizado. Nestas condições, a “fronteira” entre a esfera política e a tecno-científica nos debates públicos é definida em um processo político que leva à exclusão de determinados conhecimentos e à inclusão de outros considerados mais relevantes. Portanto, a lógica de um processo político em relação a um extenso debate envolvendo diferentes conhecimentos e opiniões opera por exclusão, antes de inclusão (ibid).

Assim, é fundamental compreender o contexto sociopolítico no qual todos estes elementos surgem, interagem e se redefinem e os recursos (simbólicos, materiais e políticos) de cada ator.

Acreditamos que a “questão ambiental” pode ser mais bem compreendida quando consideramos a estrutura de oportunidades políticas que condiciona o próprio surgimento dos atores, em especial do movimento ambientalista, e atentamos para a dinâmica conflituosa que se estabelece entre eles (ALONSO & COSTA, 2002, p. 124).

Desse modo, os conflitos ambientais são definidos, a partir de três componentes cruciais: “ação (dos agentes envolvidos), determinação (dos processos estruturais) e mediações (políticas e culturas)” (PACHECO et al., 1992, p. 49 apud ALONSO & COSTA, 2002, p. 125), sendo fundamental compreender as relações de poder envolvidas.

Atualmente os conflitos são pauta de muitas pesquisas e estudos, em especial aqueles relacionados às questões ambientais, pois cada vez mais pessoas, grupos e instituições tem se mobilizado para atuar nas arenas que envolvem a tomada de decisão e a construção de legislações e políticas públicas, buscando influenciá-las de acordo com seus interesses, valores, crenças etc.

(...) em consequência da tematização da questão ambiental, novos atores políticos (associações ambientais, institutos de pesquisa ambiental, repartições públicas encarregadas com a preservação ambiental) entraram em cena, transformando e reestruturando o processo político (FREY, 2000, P. 217)

É fundamental compreender como e quais debates vêm sendo colocados na arena ambiental, de quais maneiras são travadas os conflitos e disputas por legitimidade política e, principalmente, o contexto sociopolítico em que estão inseridos.

Para existir de fato, o conflito precisa ser declarado ou expreso, pois implica, pela sua própria natureza, a existência de comunicação entre as partes (VASCONCELOS, 1981), o que contribui para o esclarecimento dos posicionamentos dos atores e a proposição de mudanças sociais. Uma opressão silenciada ou a indiferença, por exemplo, pode ter um efeito mais devastador em termos de ruptura social do que o próprio conflito (SIMMEL, 1983). Nesse sentido, também é preciso considerar os conflitos que são “encobertos” ou “latentes”.

Segundo Lukes (1980), o poder pode ser estudado a partir de três dimensões do conflito: a dos conflitos abertos entre diferentes atores, os conflitos encobertos, ou seja, quando ocorre a supressão ou silenciamentos de disputas – o que Bachrach e Baratz (1962) denominam de “não tomada de decisão” – e os conflitos latentes: “pressuposto que haveria um conflito de desejos e preferência entre aqueles exercendo o poder e aqueles sujeitos a ele, caso estes tomassem consciência dos seus interesses” (LUKES, 1980, p. 21).

Santos (2007, p. 152 apud SANTOS, 2009, p. 137) propõe outra classificação

considerando os conflitos como latentes, manifestos, explícitos, extremos e naturalizados, conforme tabela a seguir (Tabela 2):

Tabela 2 - Conflitos X agendas

Conflitos	Descrição
	Mecanismos sócio-políticos e culturais encobrem os conflitos
Latentes	
Manifestos	Os conflitos são visíveis, contudo não possuem força política para compor a agenda política local ou regional
	Os conflitos são visíveis e possuem força política para entrar nos debates da agenda política local ou regional
Explícitos	
	Os conflitos atingem níveis desproporcionais, atingindo a integridade física dos embatentes
Extremos	
	Os conflitos podem atingir a integridade física dos embatentes, mas não necessariamente são visíveis e possuem força política para entrar nos debates da agenda política local ou regional, mas dada a sua continuidade, por falta de resoluções, mantêm-se na agenda da mídia durante muito tempo, sofrendo processo de reificação
Naturalizados	

Fonte: (SANTOS, 2007, p. 152)

Os conflitos socioambientais indicam, portanto, que o meio ambiente configura-se também pela ação e significação humana, com conteúdos socioculturais diferenciados e que se encontram em disputa “distintos projetos, sentidos e fins” (ACSELRAD, 2004a, p. 8 apud HACON, LOUREIRO, 2014, p. 66).

Nesse sentido, “os conflitos ambientais podem ser entendidos como expressão de tensões no processo de reprodução dos modelos de desenvolvimento” (ACSELRAD, 2004, p. 18). Modelos que variam nas respostas para as questões: “desenvolve-se o que, para quem, com que benefício e a que custo? Que dimensões do ser humano são satisfeitas por ele?” (HEIDEMANN, 2009 p. 29).

2.3.1 Desenvolvimento sustentável: consenso ou conflito?

A relação entre campo ambiental e campo político é muito nítida quando abarcados os projetos sociopolíticos de desenvolvimento de uma região ou país. A decisão de reservar – onde e como – parte dos bens ambientais compõe o processo decisório estipulado pela agenda de desenvolvimento adotado (SANTOS, 2009, p. 148). De fato, as ideias de “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade” que surgem a partir da percepção do

cenário de degradação como caminho alternativo à crise ambiental – ou civilizatória segundo Leff (2006) –, nunca estiveram tanto em pauta na sociedade, na mídia e nas políticas públicas.

A discussão sobre o padrão de desenvolvimento começou a ganhar força em 1972, ano em que ocorreu a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, e foi publicado o relatório *Limites do Crescimento*. Em 1987, foi formalmente explicitada com o relatório *Brundtland* sobre o “Nosso Futuro Comum”, que popularizou o termo “desenvolvimento sustentável”.

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-chave: —o conceito de **"necessidades"**, **sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade;** — a **noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras** (COMISSÃO MUNDIAL... 1991, P. 46).

Introduz-se assim o adjetivo “sustentável” e a noção de “intergeracionalidade” ao desenvolvimento, associando-o à busca por justiça social (com a redução das desigualdades sociais e a luta pelo direito de acesso aos bens necessários para uma vida digna) e aos valores éticos através do compromisso com as gerações futuras e com as necessidades dos pobres do mundo (NASCIMENTO, 2012, p. 54).

Desde então, o desenvolvimento sustentável (DS) tem sido discutido, debatido e utilizado com diferentes perspectivas pelos mais variados atores sociais, sendo considerado como utopia, ideologia, discurso, valor e até mesmo conceito político normativo (NASCIMENTO, 2012). Contudo, este novo paradigma não conseguiu rever o padrão de desenvolvimento baseado na exploração contínua da natureza e dos seres humanos (HACON, LOUREIRO, 2014, p. 60) e muitas críticas começaram a ser tecidas (HERCULANO, 1992).

(...) a noção de DS tem servido aos mais diferentes propósitos e interesses. Ora é tomada como remédio para todos os males, ora desqualificada como mais uma forma encontrada pelo sistema para maquiagem as contradições do modelo de desenvolvimento hegemônico (...) Seja entre os adeptos ou entre os críticos, há uma espécie de consenso de que a noção de DS é imprecisa, frágil, plástica, ambígua, etc. (MACHADO, 2005, p. 314).

As críticas se dão principalmente a partir de duas correntes antagônicas. A primeira delas postula que o desenvolvimento sustentável irá instaurar uma nova racionalidade econômica capaz de oferecer respostas às contradições e mazelas socioambientais geradas pelo capitalismo, apresentando, portanto, um caráter mais reformista, enquanto que a segunda

corrente é contracultural e contra hegemônica questionando diretamente o sistema político e econômico capitalista da contemporaneidade.

Machado (2005, p.312 *apud* FERREIRA, 2013) também afirma que o discurso do desenvolvimento sustentável possui uma dupla perspectiva: é “postulado como portador de uma potencial capacidade de superação dos aspectos colonizadores da racionalidade moderna” e funciona como “mecanismo de reposição mesmo em outros termos, desses aspectos colonizadores”. A pobreza, por exemplo, encarada como um problema a ser enfrentado para se alcançar o desenvolvimento sustentável, só poderia ser combatida através do crescimento econômico.

A popularização do desenvolvimento sustentável trouxe para o centro o debate econômico, político e social das questões ambientais, ainda que dando “prioridade nas suas preocupações aos efeitos nocivo da pobreza para o meio ambiente, em detrimento a crítica do estilo nocivo de desenvolvimento praticado nos países industrializados” (FREY, 2001, P. 4).

(...) o Relatório Brundtlandt, que corresponde ao “*mainstream*” do movimento sobre desenvolvimento sustentável, pode ser considerado como representativo da abordagem econômico-liberal de mercado. O ponto de partida desta vertente de pensamento é a tese de uma correlação negativa entre pobreza e desenvolvimento sustentável, o que exclui a possibilidade de uma vida sustentável em condições de pobreza (BROAD, 1994: 812). Segundo estes autores, a pobreza leva forçosamente a um agravamento do estado de pobreza e a uma deterioração progressiva do meio ambiente, dinâmica caracterizada como “*espiral descendente*” (LEONHARD, 1989: 6; DURNING, 1990: 146). Logo, chega-se a conclusão de que essa espiral descendente só pode ser rompida através de crescimento econômico (FREY, 2001, p. 3).

Além da pobreza, o crescimento econômico capitalista vem sendo reconhecido como a origem da crise ambiental, paradoxalmente é oferecido como a solução na forma de “desenvolvimento sustentável” para os países menos desenvolvidos (HERCULANO, 1992)

A partir da década de 1990, e em especial com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992, no Rio de Janeiro, o conceito de sustentabilidade se destaca. Antes entendida apenas como um adjetivo de desenvolvimento surge como proposta alternativa ao próprio desenvolvimento sustentável (DS), e se torna também campo de disputa, reunindo múltiplos discursos, concepções, instituições e práticas diferentes, que ora se opõem, ora se complementam (ACSERD, 2010, p. 109, HACON, LOUREIRO, 2014). O movimento de justiça ambiental ganha folego na mesma época e passa a questionar a possibilidade de se alcançar justiça e igualdade nos direitos de uso,

gestão e propriedade dos recursos naturais. Isso porque esses processos se dão através de visões e valores diferenciados – muitas vezes opostos e antagônicos – de diversos grupos sociais que se encontram em níveis desiguais em termos sociais, econômicos e políticos.

Nesse momento, “procurou-se incorporar a temática ambiental ao debate mais amplo de crítica e de busca de alternativas ao modelo de desenvolvimento” (ACSERALD, 2010, p. 105):

Abriu-se, a partir de então, um diálogo, inconcluso, mas persistente, voltado à construção de pautas comuns entre entidades ambientalistas e o ativismo sindical, o movimento dos trabalhadores rurais sem terra, os atingidos por barragens, os movimentos comunitários das periferias das cidades, os seringueiros, os extrativistas e o movimento indígena (ibid).

À medida que o ideário e o discurso ambientalista difundiam-se socialmente, eram gradualmente apropriados e ressignificados pelos novos setores que hoje o compõem. “No entanto, a ideia de “sustentabilidade” também foi sendo sistematicamente apropriada e moldada pelas instâncias do mercado e do Estado, com um viés tecnocrata e modernista “para sua adequação à lógica neoliberal de forma a não antagonizar com o crescimento econômico e o desenvolvimento globalizado” (PORTILHO, 2005 apud FERREIRA, 2013, P. 16).

Para Nascimento (2012, p. 56) a “consequência do esquecimento da dimensão da política é uma despolitização do DS, como se as contradições e conflitos de interesse não existissem mais” e “a política não fosse necessária para as mudanças” (ibid.).

Ao restringir-se a discussão ambiental a uma esfera meramente técnica, busca-se despolitizar o debate referente aos usos dos recursos naturais, esvaziando-se o espaço público e dando passagem para a lógica de mercado, nos marcos da desregulamentação neoliberal. Esta lógica não só desloca os problemas e responsabilidades inerentes à crise ambiental, ao levá-la para o campo individual em vez do público, como se apropria do discurso da sustentabilidade para gerar mais riquezas e justificar sua globalização financeira (HACON, LOUREIRO, 2010, p. 61).

Conforme é observado por Acselrad (2010) desenvolveu-se, desde os anos 90,

a impressão de que teria havido um processo de “substituição” do ambientalismo contestatório por um “ecologismo de resultados”, pragmático e tecnicista. No entanto, essa impressão não foi generalizada, dado que alguns atores – e autores – sustentam ter ocorrido, isso sim, um movimento de neutralização das lutas ambientais, empreendido por organismos multilaterais, empresas poluidoras e governos, esforço esse que teria sido bem-sucedido apenas junto ao que chamam de “ecologismo desenraizado”, desprovido de maiores vínculos com movimentos sociais. Para Arnt & Schwartzman (1992, p.125), “a idéia ambientalista desenraizada revela a verdade torta de sua falsidade: a modernização que exprime é a do sistema que obedece aos interesses que contempla” (ACSELRAD, 2010, p 109).

O autor se refere a “modernização ecológica” o processo pelo qual se internalizam preocupações ecológicas buscando-se conciliar o crescimento econômico e a resolução dos problemas ambientais, mas com ênfase na adaptação tecnológica, na celebração da economia de mercado, com a crença na colaboração e no consenso (BLOWERS, 1997 apud ACSELRAD, 2010, p. 107). Algo que, segundo Hacon & Loureiro (2014), beneficia a elite econômica que, fortalecida do ponto de vista político, econômico e ideológico, é capaz de impor as suas demandas próprias e particulares na aparente forma de benefício universal: “uma coletividade ilusória que trará na prática a socialização dos problemas, enquanto os benefícios distribuem-se de forma desigual” (ibid. p. 62).

A compreensão do meio ambiente como um espaço destituído de conteúdos socioculturais diferenciados, no qual os agentes encontram-se, de fato, em constantes disputas pela sua apropriação material e simbólica, leva à concepção de uma natureza abstrata, única e acima dos interesses de classe, de igual responsabilidade de todos (HACON, LOUREIRO, 2014, p. 61, 62).

Também para Bauman (1999), o estabelecimento do desenvolvimento sustentável e da própria democracia, vem sendo pautada através de uma visão centrada em um sistema político plural que é representativo dos interesses da sociedade, mas dentro dos marcos da economia neoliberal. Desse modo, as reivindicações em busca de novas relações de poder (mais democráticas), pela sociedade civil e movimentos sociais, e a legitimação dos novos direitos humanos, ficam bloqueadas ou limitadas ao desenvolvimento econômico “na margem de ação permitida pelas estruturas e instituições hierarquizadas e nas práticas pelo poder econômico institucionalizado”.

(...) conforme nos aponta Loureiro (2006), são diferentes as motivações e necessidades que movimentam os grupos sociais na “defesa” do meio ambiente. Ao analisar as falas e a atuação de diferentes atores que carregam consigo a responsabilidade de legislar sobre a temática ambiental, observa-se uma tendência de se trabalhar para a manutenção do atual regime exploratório (ACCIOLY & SÁNCHEZ, 2011 p. 95).

Penna (1999 apud, p. 130 LOUREIRO, 2007) afirma que a lógica do mercado capitalista e os problemas que derivam dela, além de não conseguirem se conciliar com os propósitos da sustentabilidade, funcionam, na realidade, como verdadeiros obstáculos. Lima (1997 apud LOUREIRO, 2007), levanta algumas questões nesse sentido, como por exemplo:

(...) como conciliar a brevidade do tempo econômico com o longo prazo dos processos biofísicos? Como compatibilizar a racionalidade dos interesses privados com as carências sociais e as necessidades públicas? Como harmonizar a lucratividade, a competitividade e a produtividade inerentes à economia de mercado com a qualidade de vida e a sanidade ecológica? (ibid. p. 130).

O relativo sucesso e a ampliação do movimento ambientalista resultaram em uma paradoxal perda da aura “utópico-revolucionária” das décadas de 60 e 70, com a institucionalização da questão ambiental no âmbito das políticas públicas governamentais e sua apropriação pelo mercado econômico. Os temas ambientais ficaram sujeitos às restrições impostas pela racionalidade administrativa, em que imperam as soluções pragmáticas, e as demandas devem levar em consideração os outros interesses organizados e representados na esfera pública (ALONSO & COSTA, 2002, p. 116).

Além disso, alguns grupos e indivíduos facilmente conseguem se “vestir de verde”, movidos por interesses privados, gerando revolta ou insatisfação com as políticas ambientais. É, segundo Accioly (2013), um movimento “antiecológico” pautado em desinformação, distorção de descobertas científicas, má interpretação de dados, “para disseminar o descontentamento entre aqueles que de alguma forma se sentem prejudicados por regulamentações ambientais” (EHRlich, 1996 apud ACCIOLY & SÁNCHEZ, 2011, p. 98).

A expressão “nebulosa associativa” evocada por André Micoud (2001) para o ambientalismo na França mostra-se duplamente pertinente no caso brasileiro, tanto pelo caráter disseminado e multiforme do conjunto de instituições que a noção compreende, como pela nebulosa intransparência que envolve crescentemente certos procedimentos de ambientalização: empresas suspeitas de práticas predatórias ambientalizam seu discurso, recusando, ao mesmo tempo, controles externos e proclamando sua capacidade de autocontrole ambiental; autoridades governamentais flexibilizam a legislação ambiental, alegando ganhos de rapidez e rigor nos licenciamentos; promotores de grandes projetos hidrelétricos que desestruturam a vida de comunidades indígenas afirmam que desenvolverão programas de “sustentabilidade” destinados “a assegurar a continuidade dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais” dos grupos indígenas (ACSELRAD, 2010, p. 103).

Accioly (2013), por exemplo, observou estratégias adotadas por alguns grupos no Congresso Nacional Brasileiro. Segundo a autora, os grupos atuaram no sentido de encobrir a perspectiva crítica da crise ambiental, visando disseminar sua visão acerca de possíveis soluções para as problemáticas ambientais, de maneira a não desestabilizar a ordem vigente (ACCIOLY e SÁNCHEZ, 2011 p. 95).

Nesse sentido, é preciso levar em consideração que “desenvolvimento sustentável” e, em especial, a “sustentabilidade” são, antes de qualquer coisa, uma questão política e de exercício do poder, que coloca em pauta as instituições-administrativas, a participação e o processo político (FREY, 2001) e que dependem

(...) dos estilos culturais e dos interesses sociais que definem as formas de propriedade, de apropriação, de transformação e uso dos recursos e que se estabelecem através de relações de poder que se entrecruzam na confrontação entre racionalidade econômica e a racionalidade ambiental, impulsionada pelos atores sociais do ambientalismo (LEFF, 2006, p. 467).

Também é preciso considerar, segundo Leff (2006) o papel do Estado nos conflitos, principalmente através das políticas públicas, pois

A crise ambiental não só aponta os limites da racionalidade econômica, mas também a crise do Estado; dessa crise de legitimidade e de suas instâncias de representação emerge a sociedade civil em busca de novos princípios para reorientar o processo civilizatório em direção aos objetivos da sustentabilidade. As demandas por democracia, equidade, justiça da sociedade estão levando à construção de um novo ideário político para onde confluem ideias, valores e interesses que, embora não constitua uma visão do mundo homogênea que dê consistência a uma consciência ecológica global e comum, ou a um bloco de princípios que outorguem organicidade e legitimidade a uma ética ambiental capaz de gerar um consenso no processo de “racionalização ambiental”, está abrindo espaços de poder e mobilizando processos políticos em que surgem os novos atores dos movimentos ambientalistas que estão povoando a cena da ecologia política (LEFF, 2006, p. 453).

O conflito insere-se justamente nesse contexto de disputas físicas e simbólicas, em que pessoas e grupos têm grande vantagem na legitimação de seus interesses e visões de mundo. Mas, não necessariamente o conflito é negativo, podendo configurar como um importante componente para o desenvolvimento das democracias contemporâneas.

Para Hacon e Loureiro (2014, p. 65) a “eclosão dos conflitos contribui ainda para explicitar, por um lado, a ausência de consensos e, por outro, a existência de práticas e universos de valores diversos e, por vezes, antagônicos”. E a “expressão de diferenças reais entre atores e projetos sociais, a serem trabalhadas no espaço público” (ACSELRAD, 2004b, p. 29 apud HACON, LOUREIRO, 2014, p. 65) é fundamental nos processos democráticos, pois pode atuar como elemento constitutivo do debate público e meio de construção do interesse público (PEREIRA, 2012), admitindo a possibilidade negociações e articulações, desde que observada a sua base contraditória e, portanto, conflitiva.

(...) o reconhecimento de que a sociedade é constituída por conflitos não significa, em uma perspectiva democrática e dialógica, que seja impossível ocorrer negociações e busca de consensos que resultem na resolução de um problema identificado, mas sim compreender que os acordos se dão em uma base conflitiva na qual nos movemos e que a capacidade de buscar o diálogo, a aproximação e o respeito define o amadurecimento da participação social e política existente em uma sociedade. O diálogo não elimina as contradições, mas as pressupõe (Loureiro et al., 2003, p. 21-22 apud HACON, LOUREIRO, 2014, p. 66)

Além disso, o conjunto destes diversos grupos e correntes de mobilização e pressão política em torno da questão ambiental, especialmente os compromissados com processos de democratização e justiça social, podem representar uma modificação dos valores e estruturas sociais vigentes na sociedade (FREY, 2001)

Com base nesses pressupostos desenvolveu-se, na forma de estudo de caso, essa pesquisa de natureza descritiva e explicativa com o objetivo de identificar e compreender a dinâmica dos conflitos e negociações que envolveram as alterações no Código Florestal Brasileiro.

3 METODOLOGIA

Com o objetivo de analisar os processos políticos durante a alteração do Código Florestal Brasileiro, a presente pesquisa de natureza qualitativa foi desenvolvida descritivamente, como um estudo de caso, a partir de três grandes fases concomitantes: i) o estudo sobre o Código Florestal; ii) a análise do debate sobre a temática (através do levantamento de materiais como manifestos, reportagens, vídeos, artigos acadêmicos) e iii) a análise do processo de alteração e do cenário político no qual ela ocorreu, seguindo as dimensões das políticas públicas e o ciclo das políticas de Frey (2000).

Frey (2001) traz a *policy analysis* (introduzida por Laswell na década de 30) como base para analisar a inter-relação entre as dimensões “*polity*” (instituições políticas), “*politics*” (processos políticos que são frequentemente conflituosos) e “*policy*” (conteúdos das políticas). Sua base metodológica é o *policy cycle*, adotada no presente trabalho, que fornece o quadro de referência para a análise processual, sendo “um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública” que “atribui funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo” (FREY, 2000, P. 226).

A abordagem de estudo de caso não é um método propriamente dito, mas uma estratégia de pesquisa (HARTLEY, 1994) empregada em estudos de um ou poucos objetos. De acordo com Yin (2001, p. 32 apud DUARTE, 2010, p. 216) o estudo de caso é uma inquirição empírica, rica em dados descritivos, que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada. Segundo o autor:

Ao retratar a realidade de forma completa e profunda, o pesquisador destaca a multiplicidade de dimensões presentes em uma determinada situação, enfatizando a sua complexidade natural e revelando as possíveis inter-relações de seus componentes (YIN, 2001, p. 233).

É uma estratégia empregada quando é preciso responder questões “como” e “por que” e que reúne informações numerosas e detalhadas para apreender a totalidade de uma situação ou fenômeno e explicar seus vínculos causais (BRUYNE, HERMAN, SCHOUTHEETE, 1991 apud YIN, 2001).

Por conta da complexidade do tema, trata-se de uma pesquisa de caráter multi e interdisciplinar, tendo-se utilizado de maneira integrada subsídios teóricos que envolveram conceitos e teorias de áreas das ciências humanas (direito, política, ecologia e comunicação) e

naturais (ecologia), entre os quais: metodologia de análise política, teoria dos grupos de interesse, princípios e instrumentos do direito ambiental, fundamentos da ecologia, entre outras.

De acordo com Frey (2000) existem três principais abordagens na ciência política. A primeira delas se refere ao sistema político em si, questionando o que é um bom governo e qual é o melhor Estado. Em segundo lugar há a análise das forças políticas cruciais no processo decisório e, finalmente, o questionamento sobre os resultados que um dado sistema político vem produzindo.

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado “políticas públicas”, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação, incluindo-se aqui os inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse que influenciam seus resultados e efeitos.

A análise da política pública é um campo complexo, dinâmico e mutante, mas que traz elementos para que se possa entender e explicar o que fazem os governos, como e por que o fazem (LABRA, 1999, P. 134), não havendo, entretanto, uma teoria uniforme (FREY, 2000, SOUZA, 2006). Tampouco se dispõe de modelos acabados ou consensuais para o estudo do processo de produção de uma determinada política, mas de variadas correntes de pensamento ou abordagens (LABRA, 1999, p. 133), embora vários ou formas de enquadramento de processos de políticas públicas tenham sido sugeridos na literatura (DYE, 2008, 2009; FREY, 2000; LABRA, 1999; SOUZA, 2006).

Os modelos servem para ordenar e simplificar a compreensão da realidade, “orientar a pesquisa e a investigação”, propor explicações e prever consequências das políticas públicas (DYE, 2009, p. 100, 126).

Para os propósitos do presente estudo, serão utilizados: as dimensões das políticas públicas e o ciclo das políticas de Frey (2000), o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995; 2007), o Modelo de Coalizões de Defesa – MCA (*Advocacy Coalition Framework*) de Paul Sabatier (1988) e a teoria dos grupos de interesse com base em Clive Thomas (2004).

Entre as questões norteadoras do trabalho estão: Quais são os grupos de interesse e os conflitos envolvidos no debate sobre as alterações do Código Florestal? Como se configurou o debate? Quais interesses e grupos foram favorecidos e por quê? Quais foram os argumentos utilizados e por quem?

A coleta de dados e o procedimento investigativo realizado nesse trabalho estão apoiados no emprego de documentos oficiais (leis, medidas provisórias, atas de audiências

públicas etc.) e de estudos e pesquisas científicas sobre o Código Florestal (AHRENS, 2010; SILVA, CUREAU, LEUZINGER, 2010; SOCIEDADE BRASILEIRA DE PROGRESSO A CIÊNCIA, 2012; MACHADO, 2012; AGLIO, 2012; PEREIRA, 2013; CUNHA, 2013, INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2013). Jornais, notícias da internet e postagens e pronunciamentos nas redes sociais também serviram como fonte de dados.

Primeiramente foi realizado levantamento bibliográfico e a revisão sobre o Código Florestal, contextualizando-o com a evolução das políticas ambientais brasileiras. Buscou-se compreender sua história, seus instrumentos e sua função enquanto instrumento de conservação ambiental.

Durante esse período foi realizado um levantamento sobre o Código Florestal em diferentes mídias (jornais, revistas, sites e blogs), para selecionar materiais e caracterizar o debate sobre o Código Florestal. Como resultado obteve-se um enorme volume de dados e fontes. Também foi possível verificar que diversos estudos e trabalhos acadêmicos abordaram, majoritariamente, a cobertura feita por jornais impressos e televisivos sobre o Código Florestal (SILVA, 2010; ANDI, 2011; PORPINO & BASTOS, 2013). Considerando que as redes sociais da internet constituem um campo privilegiado por ser irrestrito, descentralizado e interativo (SERRANO, 2008), se apresentando na atualidade como um novo espaço público (GUILLAUME, 2004; ROVAÍ, 2013), foram selecionados materiais do *Facebook* e do *YouTube* e um estudo sobre o *Twitter* (MEDEIROS, JUNIOR, 2013).

A partir de estudo bibliográfico e dos materiais coletados, deu-se início ao levantamento dos argumentos empregados, pois “são instrumentos de legitimação e exercem papel de destaque no processo de realização da ação” (SANTOS, 2009, p. 136) e dos atores e grupos de interesse que participaram do debate (em audiências públicas, reuniões políticas, eventos acadêmicos e mobilizações sociais ou que publicaram documentos e manifestos sobre o tema), sendo a análise realizada a partir do modelo de coalizões de Sabatier (1988) e da teoria dos grupos de interesse de Clive Thomas (2004).

No Modelo de Coalizões de Defesa, o *policy* e o *decision making* são resultados da competição e da negociação de coalizões públicas que buscam traduzir suas crenças similares em políticas públicas e arquitetam estratégias de inserção de problemas na agenda governamental, dentro de um determinado subsistema de políticas (SABATIER, 1988). O modelo tem sido vastamente utilizado na análise de políticas públicas especialmente no estudo da dinâmica da política ambiental, que ocorrem conflitos políticos importantes e participam uma grande quantidade de atores sociais (ARAÚJO; CALMON, 2010, p. 2).

Segundo Araújo (2007, p. 56) várias experiências práticas de aplicação do MCA à questão ambiental o sustentam como próprio para compreender situações que envolvem conflitos políticos substanciais e alta complexidade técnica (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 125).

A definição de grupos de interesse adotada neste trabalho é a associação de indivíduos ou organizações, públicas ou privadas, que com base em uma ou mais preocupação compartilhada buscam influenciar as políticas públicas em seu favor (THOMAS, p. X, tradução nossa)⁷.

Paralelamente, foi realizada a análise sobre o processo de alteração do Código Florestal no contexto político brasileiro, a partir do modelo de Kingdon de múltiplos fluxos (*multiple streams*). Kingdon (2007) considera as políticas públicas a partir de um conjunto formado por quatro processos: a formação da agenda, a consideração das alternativas para a formulação das políticas, a escolha dentre as alternativas e a implementação da decisão.

Três dinâmicas de processos são bastante influentes e ajudam a compreender a formulação de políticas públicas: a dos problemas (*problems*), soluções/alternativas (*policies*) e processo político (*politics*), considerando aqui o contexto no qual ele se insere (KINGDON, 2007, p. 224, 225)

Como fonte de dados foram utilizados a íntegra dos textos dos códigos Florestais de 1934 e 1965, os documentos referentes às audiências públicas e comissões do Congresso Nacional, bem como às votações na Câmara e no Senado, comparando-se aos projetos substitutivos: Projeto de Lei (PL) 1876/199, a Lei da Câmara nº 30 de 2011 e a Lei 12.651/2012.

Como o Código Florestal Brasileiro vigorou de 1965 a 2012 e seu processo de alteração durou aproximadamente 13 anos (1999 - 2012), optou-se por um direcionamento processual. Para isso estabeleceu-se um recorte temporal focando a análise entre 2008 a 2012 partindo-se da promulgação da lei de Crimes Ambientais e da denominação do então deputado Aldo Rebelo (PC do B/SP) como relator do projeto até a promulgação do Novo Código Florestal.

No entanto, também foram analisados eventos importantes no processo de alteração do Código Florestal acontecidos nos processos pré-decisórios seguindo o que traz Kingdon (1995; 2007). Em especial, alguns eventos ocorridos desde 1996, ano de promulgação da MP

⁷ “[a]n interest group is an association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor” (THOMAS, p. X)

1.511 que aumentou a Reserva Legal de 50 para 80% na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste. Por fim, buscou-se trazer o panorama atual do Código Florestal, bem como identificar os principais impactos da alteração.

Outro material de referência utilizado foi o documentário “Lei da Água – Novo Código Florestal”, projeto audiovisual dedicado a esclarecer questões referentes às mudanças no Código Florestal Brasileiro, produzido pela Cinedelia em coprodução com O2 Filmes e em parceria com Instituto Socioambiental – ISA, a WWF Brasil, a Fundação SOS Mata Atlântica, a Associação Bem-Te-Vi Diversidade e o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

A partir do material levantado e com o objetivo de esclarecer ou aprimorar algumas questões sobre o debate em torno das alterações no Código Florestal, foram realizadas entrevistas com pessoas que participaram no debate e especialistas da área. Cada entrevista possuía um roteiro semiaberto de perguntas com a possibilidade de inclusão de outras questões. As perguntas foram elaboradas tendo como base a vivência de cada entrevistado no processo político em análise. Foram entrevistados:

- Prof. Dr. Ricardo Ribeiro Rodrigues, do Depto. de Ciências Biológicas da ESALQ/USP atua na área de Ecologia e Restauração Florestal e é coordenador do Laboratório de Ecologia e Restauração Florestal (LERF/LCB/ESALQ/USP). Foi membro convidado do Grupo Especial do Código Florestal Brasileiro da SBPC e ABC, com várias incursões na Câmara Federal, no Senado Federal e no Executivo Federal.
- Servidor(a) do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que pediu para não ser identificado(a).
- Iara Vicente, pesquisadora do IMAZON, integrante do Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, tendo atuado como estudante, pesquisadora e militante.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Código Florestal é uma legislação complexa que abrange toda diversidade de biomas, ecossistemas, atividades econômicas e que ajuda a ordenar diversas formas de ocupação da terra no Brasil (pecuária, silvicultura etc.) Por sua complexidade intrínseca e por ser uma norma jurídica com muitos aspectos técnicos e diferentes interesses envolvidos, o seu processo de alteração foi considerado bastante polêmico e conflituoso. Para facilitar e organizar a análise desse processo foram aplicados os modelos de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2007) e o Modelo de Coalizações de Defesa de Sabatier (1988), tendo como base a análise processual de Frey (2000) e a relação entre *policy*, *politics* e *polity*.

4.1. O processo de alteração do Código Florestal a partir do modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2007)

Esta seção aplica o modelo teórico de Kingdon (2007) de múltiplos fluxos (*multiple streams*) na descrição e análise sobre a formação da agenda da alteração do Código Florestal Brasileiro, buscando definir como foram as dinâmicas dos fluxos de problemas, de soluções ou alternativas e do fluxo político.

4.1.1 O modelo de Kingdon (2007)

O cientista político estadunidense John W. Kingdon é um dos principais autores sobre a formação da agenda das políticas públicas tendo o trabalho *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2003) como obra referencial.

Segundo o autor, os cientistas políticos têm aprendido bastante sobre o processo de promulgação de leis e as decisões tomadas nas diferentes instâncias dos governos, mas sabe-se mais sobre “como as questões são encaminhadas do que como elas vieram a se tornar itens na agenda do governo” e “como as escolhas feitas pelos *decision-makers* (tomadores de decisão) são formuladas” (KINGDON, 2007, p. 219).

A palavra agenda tem muitos usos, até mesmo no contexto das políticas governamentais (KINGDON, 2007, p. 221). A agenda governamental concebida por Kingdon é a lista de temas ou problemas que ganham destaque por parte do governo e atores ligados a ele, mas, nem todos os temas que ganham atenção passam para a agenda de decisão.

Uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Assim, um processo de estabelecimento da agenda filtra o conjunto de temas, que poderiam ocupar suas atenções, produzindo a lista de tema na qual eles realmente se concentram (KINGDON, 2007, p. 225)

Obviamente, existem agendas dentro de agendas: elas variam de extremamente gerais até altamente setorializadas ou especializadas e, assim, temas que não aparecem numa agenda geral podem ser muito importantes em uma agenda especializada (KINGDON, 2007, p. 225).

Pode também haver ciclos inevitáveis de atenção, altas taxas de crescimento que se estabilizam e novidades que aparecem e desaparecem, pois as agendas não apenas definem problemas, mas também podem “fazê-lo desaparecer” ou silenciar (KINGDON, 2007). Por isso, a formação da agenda é crucial dentro do processo decisório, e é um dos momentos em que se verifica o exercício do poder.

A agenda é um dos elementos mais importantes no ciclo de política pública (ZAHARIADIS, 1998), um recurso heurístico utilizado para compreender o processo pelo qual uma intenção é transformada em ação por parte de um órgão público ou publicizado, chamado a cumprir objetivos públicos. Assim, controlar a montagem da agenda significa determinar o que será discutido, decidido e posto em prática (MAJONE, 2006), constituindo-se, dessa forma, em um poder de definir os rumos da ação pública em um determinado contexto ou meio social (ZAPELINI, 2014, P. 797).

Depois que um tema entra na agenda de decisão “o processo de especificação de alternativas restringe o grande conjunto de alternativas possíveis para um grupo menor, a partir do qual as escolhas realmente são efetuadas” (KINGDON, 2007, p. 225).

O modelo de múltiplos fluxos busca compreender porque alguns assuntos são priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados e por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras.

Na formação da agenda três dinâmicas de processos são bastante influentes: a dos problemas (*problems*), soluções/alternativas (*policies*) e processo político (*politics*) considerando o contexto no qual se insere (KINGDON, 2007, p. 224-225). A janela de oportunidade, ou seja, quando há a convergência entre os três fluxos decisórios, irá ajudar a determinar quais questões e demandas sociais serão consideradas e quais serão ignoradas (Figura 1).

Figura 1 - Modelos dos Múltiplos Fluxos
 Fonte: KINGDON (2007), CUNHA (2013). Org. PERES (2015)

Quando as janelas são abertas, defensores (*advocates*) e empreendedores políticos (*Policy entrepreneurs*) de determinadas propostas sentem a oportunidade e buscam aproveitá-la, apresentando problemas para a deliberação dos tomadores de decisão ou suas alternativas de solução (ZAPELINI, 2014, p. 802).

4.1.2 O Fluxo dos Problemas: Por que alterar o Código Florestal?

Nesse tópico destacam-se os principais fatores que motivaram a alteração no Código Florestal e a definição do “problema” a ser enfrentado pela política pública.

No primeiro fluxo (*problem stream*), os problemas se tornam objeto de atenção dos tomadores de decisão não através de pressões políticas, mas por: alguma mudança nos indicadores monitorados pelo governo, por eventos de grande magnitude, como crises ou desastres naturais, ou por *feedback* a respeito de decisões tomadas ou políticas públicas existentes (ZAPELINI, 2014, p. 801).

O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas, e as chances de um tema ou de uma proposta ter destaque são maiores se tiver associada a um problema importante (KINGDON, 2007, p. 228).

Além do reconhecimento, a definição de problemas, que são construções sociais, afetam significativamente as alternativas escolhidas e, conseqüentemente, os resultados

obtidos. Por isso, o enquadramento e a interpretação dada a um problema irão influenciar diretamente os demais fluxos.

(...) adquire importância (...) a investigação do modo de construção social dos problemas ambientais e de como a construção ou representação dos problemas ambientais condicionam fortemente a reação dos indivíduos a esses problemas. Assim, se percebemos os problemas ambientais como técnicos ou políticos, naturais ou sociais, públicos ou privados, individuais ou coletivos, tendemos a assumir comportamentos e a orientar nossas ações de acordo com essas percepções (DICKENS, 1996 apud HANNIGAN, 1995, p. 134, 135).

Para Hajer (1995, p. 14-15 apud HAGON, LOUREIRO, 2014, p. 65) o conflito ambiental

não deve ser conceituado como um conflito sobre um problema predeterminado e inequívoco com atores pró e contra competindo entre si, mas sim compreendido como uma luta complexa e contínua a respeito da definição e do significado do problema ambiental em si mesmo (ibid.).

O Código Florestal sempre esteve na agenda política do Congresso Nacional, mas, de acordo com Moura (2014), a lei é apenas uma pauta da agenda ruralista para a área ambiental. O autor cita uma entrevista do deputado federal Moreira Mendes ao Jornal Valor Econômico durante o relançamento da Frente Parlamentar Agropecuária, em que o parlamentar elenca três grandes reformas necessárias ao agronegócio brasileiro:

i) a expansão da fronteira agrícola (a partir da modificação do Código Florestal e do marco legal de criação e manutenção de Unidades de Conservação e Terra Indígenas); ii) flexibilização da legislação trabalhista e iii) barateamento dos meios de produção (transgênicos e agrotóxicos) (ZANATTA, 2011 apud MOURA, 2014, p. 7).

Moura (2014) cita como exemplos dessa agenda:

(...) a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215/2000 e o Projeto de Lei Complementar (PLP) 227/2012 buscam impedir a criação de novas terras indígenas e invalidar as já criadas. No campo trabalhista pode-se citar o PL 4.330/04 que flexibiliza a legislação trabalhista por meio da terceirização de serviços, e o vigoroso combate da bancada ruralista contra a aprovação da PEC 57A/99 a qual busca o trabalho escravo. Diante de tantas possibilidades, pergunta-se porque o Código Florestal tornou-se o primeiro alvo (MOURA, 2014, p. 8).

De fato, “diversos projetos de lei tramitavam há uma década no Congresso Nacional como soluções e alternativas à questão. Entretanto, a simples existência dessas soluções não era suficiente para tornar o problema como um elemento central da agenda” (PEREIRA, 2013, p. 55). Então, qual foi o problema que motivou as alterações?

4.1.2.1 A edição da medida provisória nº 1.511/96

A promulgação da Lei de Política Agrícola (Lei 8.171/1991) trouxe a obrigação de recompor a Reserva Legal a quem não tivesse os limites mínimos exigidos. A partir de 1992, a recomposição deveria ser feita mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos 1/30 da área total. Esse dispositivo merece atenção, pois pela primeira vez a recomposição da Reserva Legal foi exigida. No entanto, essa obrigação nunca foi regulamentada.

A edição da Medida Provisória (MP) nº 1.511 em julho de 1996 é apontada como principal estopim do conflituoso processo de alteração no Código Florestal (MORIMOTO, 2012, CUNHA, 2013, p. 65) que iria durar aproximadamente 13 anos. A norma que regulamentava e aumentava a área de Reserva Legal Florestal na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste de 50 para 80% do tamanho total da propriedade, além de definir áreas abandonadas, subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada como “aquelas que não correspondem às finalidades da produção agropecuária que justifiquem o incremento de área convertida” (BRASIL, 1996).

A medida provisória veio como resposta aos dados alarmantes, divulgados pelo Instituto Nacional de Proteção à Amazônia – INPE do aumento do desmatamento nestas regiões naquele período (MORITOMO, 2012). Foi uma tentativa de acalantar as pressões políticas surgidas em razão do pico do desmatamento na Amazônia em 1995 e minimizar um possível desgaste do Brasil no exterior em um momento em que era alvo de atenção e pressão internacional (CUNHA, 2013).

Isso porque desde o início da década de 90, alguns acontecimentos deram ampla visibilidade à temática ambiental no país, entre eles a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), o Programa Piloto a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e o Massacre de Haximu com o assassinato de 13 índios ianomâmis por garimpeiros e pistoleiros (CUNHA, 2013, p. 55).

A norma provocou uma reação imediata e indignada do setor produtivo e de seus representantes no Congresso Nacional, além de críticas de diversos partidos políticos

(BENJAMIN, 2000, p. 27-28 apud CUNHA, 2013, p. 65), principalmente que estariam “remendando” a norma, tornando-a ainda mais complexa e mais difícil de ser executada.

Enquanto o Executivo, com o apoio de alguns deputados e senadores, tentava aprovar a medida provisória, reeditando-a mês a mês (processo que se estendeu até 2001), a Comissão Mista constituída no Congresso Nacional promovia audiências públicas em todo o país sobre o assunto. Devido ao impasse entre o governo federal e o Congresso Nacional, a MP foi objeto de sessenta e sete (67) reedições que incitaram o questionamento da constitucionalidade do uso de medidas provisórias em temas que não se caracterizavam como matéria de urgência e relevância, requisitos constitucionais das Medidas Provisórias (MORIMOTO, 2012).

(...) nenhuma das 67 reedições da MPv 1.511/1996 foi fulminada pelo Legislativo ou pelo Judiciário. Muito pelo contrário, graças à EC 32/2001, a última delas (a MPv 2.166-67, de 24 de agosto de 2001) vigorou durante 11 anos sem a devida apreciação do Parlamento, conspurcando, pois, a essência da ordem democrática: o postulado constitucional da separação dos poderes (CUNHA, 2013, p. 74).

Embora outras normas envolvendo o Código Florestal, como a MPv 1.736-31/1998, tenham sido editadas, apenas em 1999 o deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR) e o senador Jonas Pinheiro (DEM-MT), com o apoio da Comissão Mista do Congresso Nacional^{8 8}, destacaram-se no Congresso Nacional ao proporem um Projeto de Lei da Conversão (PL 7/1999) da MP 1.511 (CUNHA, 2013), então com o nº 1.885-43/99, em Lei, que continha diversos dispositivos contrário ao texto da MP original e do Código Florestal, o que levou a proposta a ser considerada já naquela época como uma grande ameaça para a proteção das florestas no País (MORIMOTO, 2012, p. 298).

Ameaça porque entre as propostas de alteração estavam a redução da porcentagem de Reserva Legal na Amazônia e nos estados do Cerrado, a permissão de plantios homogêneos de espécies exóticas em Reserva Legal e a possibilidade de utilização sem restrições de APP desmatadas ilegalmente (MORIMOTO, 2012).

As medidas provisórias também foram combatidas no judiciário. Em fevereiro de 1999, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), entidade de cúpula do empresariado rural e uma das principais representantes do agronegócio brasileiro, entrou com

⁸Em sua pesquisa de mestrado CUNHA (2013, p. 89, 90) identificou os membros da Comissão Mista e apontou que vários eram da bancada ruralista.

uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin nº 19852-0/DF), alegando que a Reserva Legal é uma desapropriação e supressão do direito de propriedade.

Em meio a esse processo, deputado Sérgio Carvalho (PSDB-RO) apresentou o Projeto de Lei 1.876/99 que propunha revogar (ou seja, tirar a validade da antiga norma e fazer uma nova), e não apenas modificar o Código Florestal em vigor. No entanto, novamente a mobilização social, com a promoção de debates e manifestações, de parlamentares da oposição, universidades e entidades ambientalistas e a falta de consenso entre o Poder Executivo e o Legislativo, principalmente sobre a porcentagem de reserva legal na Amazônia Legal, evitaram a votação (ISA, 2000; RESENDE, 2002, p. 156; MORIMOTO, 2012; CUNHA, 2013).

Em 2000, foi criada uma Câmara Técnica Temporária de Atualização do Código Florestal (Resolução nº 254, de 15 de abril de 1999) instituída no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) por determinação do presidente Fernando Henrique Cardoso. Entre os integrantes estavam representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Diante da violenta reação da sociedade às propostas de alteração, a Comissão Mista concordou em esperar por uma proposta alternativa do CONAMA.

Durante o início do ano 2000, o CONAMA realizou 30 reuniões na Câmara Técnica e no grupo de trabalho instituído, além de 25 fóruns em 20 estados brasileiros, com audiências públicas e consultas regionais, na tentativa de construir uma proposta de consenso que pudesse contemplar os interesses envolvidos (CUNHA, 2013, p. 103). Apesar da aparente dificuldade em caminhar nesse sentido, a possibilidade de compensação da Reserva Legal fora da propriedade rural, mas dentro da mesma microbacia, e o instrumento de servidão florestal são exemplos de dispositivos frutos dessas negociações (MORIMOTO, 2012).

Em março de 2000, a Câmara Técnica aprovou um anteprojeto de lei, denominado de “Contribuição para a elaboração de Substitutivo ao Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 1.956/47 de 16 de março de 2000”, na plenária do colegiado. Apenas a CNA votou contra por considerar a proposta uma “auto-mutilação do país” (CUNHA, 2013, p. 104).

No entanto, a Comissão Mista, que novamente continha vários integrantes ruralistas, entre os quais Moreira Mendes e Kátia Abreu (CUNHA, 2013, p.108), aprovou no dia

11/05/2000 o projeto apresentado pelo dep. Micheletto (PMDB-PR), ignorando as iniciativas da sociedade civil e do próprio CONAMA. O Prof. Dr. Ricardo Rodrigues (2015) analisa que

(...) O Código Florestal precisaria ter sido atualizado... 50, 60 anos de Código, e logicamente ele precisaria ter sido atualizado. Só que não precisava ter sido atualizado como foi, ignorando todo conhecimento já acumulado nesse tema. Então, na verdade, eles foram muito espertos porque eles preencheram uma lacuna que a gente não preencheu que foi propor as mudanças de uma forma organizada no Código Florestal ao longo desses 60 anos. Nós ficamos atuando basicamente através do CONAMA, propondo as mudanças no CONAMA, mas isso não é legislativo, então nós tínhamos que ter um feito um trabalho com o legislativo pra propor essas mudanças e não fizemos e deu no que deu (ibid., informação verbal).

Como resposta, surgiu o movimento “Brasil Florestal Em Luto” para debater o tema. Foram realizadas manifestações públicas, com repercussão na mídia e “20 mil *e-mails* enviados em uma semana para os congressistas, numa época em que a internet ainda não estava tão difundida no país” (CUNHA, 2013, P. 109).

Figura 2 -Turma da Mônica na campanha "Brasil Florestal em Luto"

Fonte: CUNHA, 2013

(...) há uma forte pressão da sociedade civil, que tem mostrado grande poder de mobilização e de formação de opinião, influenciando decisivamente todo o processo de tramitação da Medida Provisória do Código Florestal. Aliando grandes campanhas via correio eletrônico e a articulação com os principais meios de comunicação nacionais, a sociedade civil se organiza através da Campanha SOS Florestas, que reúne aproximadamente trezentas organizações não governamentais. O objetivo é se tornar um ator extra Parlamento, com grande poder de persuasão sobre parlamentares indecisos, quando da votação do Projeto de Conversão, no Congresso Nacional (VIGNA, 2001, p. 48)

Apenas uma semana depois, no dia 18/05/2000, a decisão da comissão foi anulada e o PL nº 1.885-43/99 foi arquivado. Porém, o dep. Moacir Micheletto e senador Jonas Pinheiro

apresentaram outro PL (MP 1.956-48/00), no final de 2000, que também não foi apreciado (MORTIMOTO, 2012).

Em 28 de maio de 2000 o presidente Fernando Henrique Cardoso, dentro da lógica das infundáveis renovações das medidas provisórias do Código Florestal, editou a MPv 1.956-50/2000 (a 50ª edição), mas dessa vez, incorporando, de maneira geral, a proposta do CONAMA (CUNHA, 2013).

Em 2001 foi reeditada a última versão (MP 2.166/67) da Medida Provisória criada em 1996 que modificava o Código Florestal, especialmente o percentual da área da reserva legal em propriedades rurais na Floresta Amazônica, que passou de 50% para 80%, e em áreas de Cerrado dentro da Amazônia Legal, de 20% para 35%. Logo após foi criada a Emenda Constitucional nº 32 que determinava um prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por um período igual para que as medidas provisórias fossem aprovadas (art. 62).

No primeiro mandato do governo Lula com Marina Silva a frente do Ministério do Meio Ambiente, “o Código Florestal passou de lei decorativa para o cotidiano do campo, no que diz respeito à fiscalização,” especialmente após a criação do Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm) em 2004, que tinha como objetivo a redução do desmatamento em 80% até 2008. Para isso,

(...) foi necessário adotar uma série de medidas fortes com respaldo no Código Florestal, como por exemplo a criação de 24 milhões de hectares de Unidades de Conservação Federais em áreas de forte expansão da fronteira agrícola predatória e a realização de 21 operações de inteligência feitas pela Polícia Federal, IBAMA e MMA, que levaram à prisão 725 pessoas, dentre fazendeiros, empresários, servidores públicos federais, estaduais e municipais, dentre os quais 125 servidores do próprio IBAMA (VICENTE, 2013, p. 11).

Além disso, também foram realizadas

(...) centenas de operações de fiscalização apreendendo 1 milhão de metros cúbicos de madeira em tora (o que significa uma fila de 500 km de caminhões carregados de madeira) e foram aplicados 4 bilhões de reais em multas⁹. Essas operações foram planejadas e monitoradas a partir de um sistema de acompanhamento por satélite, que foi colocado na internet com amplo acesso à sociedade. (DPCD et. al., 2009) Além disso, criou-se um cadastro público com os dados de todos os proprietários rurais que cometeram crimes ambientais e tiveram suas propriedades embargadas (VICENTE, 2013, p. 11).

⁹Dados do Tribunal de Contas da União apontam que o Ibama aplicou, entre 2008 e 2001, um total de R\$ 13.517.478.930,00 em multas e arrecadou R\$ 89.944.170,00, ou seja, 0,66% do total aplicado. Os dados existentes para os órgãos ambientais estaduais são dessa mesma ordem de grandeza (ISA, 2013, P. 9)

Alguns anos depois, em 2005, o senador Fleixa Ribeiro (PSDB-PA) apresentou outra proposta de alteração com o PL 6.424/05. Foram apensados a ele outros projetos de lei - PL 6.840/06 do dep. Jorge Khoury (DEM-BA) e o PL 1.207/2007 de autoria do dep. Wandenkolk Gonçalves (PSDB-PA). Entre as alterações propostas estavam: a redução para 50% (cinquenta por cento) o percentual destinado à Reserva Legal da propriedade rural localizada na Amazônia Legal, definição de critérios para a recomposição e compensação das áreas de reserva legal degradadas com o plantio de espécies arbóreas perenes, nativas ou exóticas, inclusive palmáceas, como o dendê.

4.1.2.2 A Lei de Crimes Ambientais

Em 2008 dois eventos foram destaque, o primeiro foi a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605/98), com o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que determinava a punição na forma de advertência e multa ao proprietário que não realizasse a averbação da Reserva Legal em um prazo de até 180 dias. O segundo foi a edição da Resolução nº 3545/2008 do Banco Central que passou a exigir documentação para comprovar a regularidade ambiental para financiamentos agropecuários no bioma Amazônia. Foram tentativas de incentivar a adequação ambiental dos produtores rurais, mas que acabaram impulsionando uma mobilização mais intensa que levou à revogação da Lei 4.771/65 – o Código Florestal.

Se por um lado havia uma estabilidade jurídica que permitia, gradativamente, a criação de condições para implementação do CFB, o mesmo não ocorria com relação à situação política-legislativa. Apesar dos confrontos entre os atores terem sido amenizados entre os anos 2001 e 2008, a estabilidade política era apenas aparente, isso porque o CFB se manteve na pauta do Congresso Nacional (CUNHA, 2013, p. 115).

Segundo Rodrigues (2015):

O que motivou na verdade as alterações no Código Florestal foi a pressão que começou a acontecer nos últimos anos, foi uma atuação do próprio Ministério do Meio Ambiente, na época da Marina Silva, e do Ministério Público para o cumprimento do Código de 65. Então apesar de a gente ter a Lei de Crimes Ambientais desde 98, na verdade foram os últimos 5, 10 anos que começou uma pressão forte para o cumprimento do Código, pela própria posição do Ministério do Meio Ambiente que no caso era Marina Silva e por essa atuação do Ministério Público. Então **quando começou essa pressão, os proprietários se sentiriam ameaçados no sentido do cumprimento do Código, alguns começaram a se mobilizar para cumprimento do Código de 65, alguns não, foram muitos os que começaram, mas aí a maioria ao invés de começar a se regularizar, tomou caminho que era o mais fácil, então ao invés da gente ter que se regularizar nessa legislação, a gente altera a legislação** (ibid., informação verbal, grifo nosso).

O Senador Blairo Maggi (PR/MT), em entrevista ao documentário “Lei da Água – Novo Código Florestal” (D’ELIA, 2014), confirma:

Até 2008, até o dia que o presidente Lula fez um decreto exigindo a regularidade ambiental das propriedades, aí obrigou o Congresso Nacional a pegar o projeto de quase 14 anos, 15 anos, que tava aqui do Código Florestal e trazer para a discussão. Caso contrario, os Ministérios Públicos Estaduais e Federais, passariam a agir com o mesmo rigor e a mesma determinação que estavam fazendo na Amazônia Legal.

Pensando no fluxo de problemas do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2007), é possível verificar que o Código Florestal é um “jogo de muitos tempos” (MOURA, 2014) que esteve na agenda política desde 1965, ganhando destaque em 1996 e obtendo força máxima a partir de 2008. Esse processo foi pautado por *indicadores*, tal como os índices de desmatamento da Amazônia, por um lado, e da ilegalidade dos produtores rurais e das terras a serem recuperadas, por outro. Além disso, *eventos* como a regularização da Lei de Crimes Ambientais e o *feedback* das iniciativas do governo para a implementação do Código Florestal, ou seja, a insatisfação dos setores produtivos, em especial os agropecuários, foram fatores que influenciaram a mudança na lei.

(...) com o passar dos anos, criou-se uma “mistificação” de que o Código Florestal é rígido e se apresenta como um empecilho ao desenvolvimento da agricultura no Brasil. No entanto, fica claro que o que falta não é uma “legislação de qualidade” e sim programas do governo que venham para auxiliar a agropecuária na adequação ao código (GERVASIO, SCHLINDWEIN, 2001).

Assim, no jogo de forças entre alterar ou não o Código Florestal, o “problema a ser enfrentado”, motivado por sua implementação pelos órgãos ambientais e o Ministério Público, era a suposta inadequação à realidade e a rigidez da lei, que, se fosse aplicada, iria prejudicar a agricultura do país. Foi a partir dessa definição de que “se é difícil ou caro se adaptar às leis ambientais”, o caminho é flexibilizá-las (MORIMOTO 2012; RODRIGUES, 2015), foi que se deu todo processo de alteração no Código Florestal Brasileiro. Além disso, a apropriação estratégica de recursos institucionais influenciou sua definição e, conseqüentemente, o resultado da política (PEREIRA, 2013, p. 17).

Tabela 3 - Fluxo dos problemas: por que alterar o Código Florestal?

	1995 - 2000	2000 – 2010
INDICADOR	1995 Dados INPE sobre o desmatamento na Amazônia, cerca de 29 mil Km ² de floresta (CUNHA, 2013 apud INPE, 2011)	2004 Operações do IBAMA e aumento da fiscalização durante a gestão de Marina Silva no MMA 2008 Ilegalidade de 80-90% dos produtores rurais
EVENTO	1996 Edição da Medida Provisória nº 1.511 em julho de 1996 que aumentava a área de Reserva Legal Florestal na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste de 50 para 80% do tamanho total da propriedade 1998 Edição da Lei de Crimes Ambientais no 9.605/98	2008 Regularização da Lei de Crimes de Ambientais (Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008), regulamenta o não cumprimento do CF Resolução nº3545/2008 do Banco Central que inviabilizava empréstimos para quem não se adequasse ao CF Saída Marina Silva do MMA
	1999 Insatisfação dos setores produtos agropecuários e dos produtores rurais. Projetos de Lei (PLs) para alterar o Código Florestal	2008 Insatisfação dos setores produtos agropecuários e dos produtores proprietários rurais. Projetos de Lei para alterar o Código Florestal

FEEDBACK	<p>Propostas de alteração no CF: PL 7/1999, PL 1.876/99, PL 1.885-43/99</p> <p>Comissão Mista do Congresso Nacional para analisar os PLs</p> <p>Início da mobilização social contra as alterações no Código Florestal</p> <p>2000</p> <p>Câmara Técnica Temporária de Atualização do Código Florestal (Resolução nº 254, de 15 de abril de 1999) e Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória no 1.956/47</p> <p>Propostas de alteração no CF: PL 1.956-47/00, PL 1.956-48/00</p> <p>2001</p> <p>Reeditada a última versão (MP 2.166/67) da Medida Provisória criada em 1996</p>	<p>ganham força.</p> <p>2009</p> <p>Código Florestal Estadual de Santa Catarina</p> <p>Proposta do “Código Ambiental Brasileiro” (PL 5.367/99)</p> <p>Criação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados tendo Aldo Rebelo como relator e a participação de vários políticos ruralistas</p> <p>Campanhas contra as alterações no Código Florestal por ambientalistas e sociedade civil crescem por todo o país.</p> <p>2010</p> <p>Aprovação do relatório de Aldo Rebelo e início da alteração no CF que deu origem à lei 12.561/2012 e a MP 571/12</p>
PROBLEMA (MOTIVADOR)	<p>Implementação do Código Florestal e aumento da fiscalização</p> <p>CF é considerado uma norma rígida, inexecutável e distante do campo e que iria reduzir às áreas da agricultura e, portanto, o seu desenvolvimento.</p>	

4.1.3 O fluxo das alternativas: o PL 1.876/99 e a mudança no Código Florestal

Se, como vimos, o problema era a aplicação da lei 4.771/65 que segundo os empreendedores políticos ruralistas que buscavam alterá-la, além de ser muito rígida, não condizia com a realidade atual do campo brasileiro, o caminho era flexibilizá-la. Para isso, era preciso construir uma alternativa viável de acordo com os interesses, valores e crenças dos empreendedores que eram ligados aos setores agropecuários.

O fluxo de alternativas do modelo de Kingdon (2007) inclui o conjunto de ideias e propostas em disputa e abrange o processo pelo qual as propostas são geradas, debatidas, rejeitadas e aprovadas. Nesse processo nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento – algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem

(GOTTEMS et al, 2013, p. 513). Entre as alternativas que originam políticas públicas é possível identificar alguns padrões, como viabilidade técnica e aceitação pela comunidade (KINGDON, 2003 apud GOTTEMS et al, 2013, p. 513).

Para Capella (2007, p. 91 apud CUNHA, 2013, p. 43) as ideias e propostas de políticas públicas não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, pois podem ser criadas antes mesmo de um problema aparecer, ficando à espera de uma oportunidade.

Central à construção social das questões e problemas ambientais é a ideia de que eles não dependem de uma série de critérios fixos, sociais e evidentes. Ao contrário, seu progresso varia diretamente de acordo com o resultado do sucesso dos atores envolvidos, tais como cientistas, industriais, políticos, funcionários públicos, jornalistas e ativistas ambientais (HANNINGAN, 2009, p. 99).

A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores e estes manifestam os seus interesses. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.

Dentro desse modelo as comunidades tem um papel central na elaboração das alternativas. Segundo Kingdon (2007), as comunidades são formadas por atores visíveis (presidente, Congresso, mídia, partidos políticos, entre outros) e invisíveis (acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso, analistas que trabalham para grupos de interesse etc.).

Muitas ideias são geradas nessas comunidades (de especialistas). Propostas são sugeridas por vários meios: discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers* e conversas particulares. Os atores divulgam suas ideias, criticam o trabalho dos colegas, aprimoram e revisam essas ideias e discutem novas versões (KINGDON, 2007, p. 231).

Mas

[h]á um longo processo de “amaciamento” do sistema. *Policy entrepreneurs* não deixam ao acaso a consideração de suas propostas favoritas. Pelo contrário, eles as promovem de diferentes formas e em diversos fóruns. No processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas) (KINGDON, 2007, p. 232).

Segundo levantamento feito por Ganen e Araújo (2010, P. 376-401 apud CUNHA, 2013), em janeiro de 2010 havia 41 projeto de leis (PLs), sendo 5 do Senado e 36 da Câmara dos Deputados, visando mudar, de alguma forma o Código Florestal. Um exemplo disso foi a criação de um Código Ambiental estadual em Santa Catarina (Lei 14.675/2009), em 2009, que alterava inconstitucionalmente a aplicação do Código Florestal no estado¹⁰. Seguindo a mesma linha, o deputado Valdir Collato (PMDB-SC) propôs, com mais 46 coautores, um Código Ambiental Brasileiro (PL 5.367/09) revogando as principais leis ambientais do país, entre elas o Código Florestal.

A “apresentação desse projeto, com amplas ambições de mudanças na legislação, demonstrou o grau de anseios e mobilizações da Frente da Agropecuária” (PEREIRA, 2013, p. 51). Para fundamentar e justificar essa proposta foi utilizada uma pesquisa publicada por funcionários da EMBRAPA, em especial por Evaristo Miranda¹⁰ (ABRAMOVAY, 2010; RODRIGUES, 2015; SERVIDOR DO IBAMA NÃO IDENTIFICADO, 2015)¹¹.

A Frente Parlamentar da Agropecuária e a Frente Parlamentar do Cooperativismo mobilizaram o seminário: “Código Ambiental Brasileiro – Pacto Federativo Ambiental centralizado” para discutir o Projeto de Lei 5.367/2009. O evento contou com a presença do então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Reinhold Stephanes e do presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer demonstrando que “esse grupo já estava mobilizado e unido para empreender sua proposta” (PEREIRA, 2013, p. 52).

Além de defender a descentralização da política ambiental, os principais argumentos apresentados para a mudança na lei eram que, com a regularização da Lei de Crimes Ambientais, 90% dos produtores rurais estavam na ilegalidade. Assim, a aplicação do Código Florestal trazia não só uma suposta insegurança jurídica por conta das constantes alterações na

¹⁰A pesquisa acabou sendo usada como se representasse a opinião da EMBRAPA. Por conta disso, houve uma determinação direta que nenhum servidor, só a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, tinha autorização para se manifestar. O que acabou impossibilitando a participação de órgãos ambientais como o IBAMA e as opiniões emitidas foram apenas dos cargos comissionados, pessoas que estavam acompanhando o governo (informação verbal, SERVIDOR DO IBAMA NÃO IDENTIFICADO, 2015)

¹¹O pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Evaristo de Miranda, foi indicado pelo deputado Moreira Mendes (RO) para o *Prêmio Mérito Agropecuário Deputado Homero Pereira*, por conta dos “relevantes trabalhos e honrosas contribuições na área do agronegócio prestados por Evaristo. Ele foi peça fundamental na elaboração de estudos sobre o Código Florestal Brasileiro” (BASSETTO, 2014). Disponível em: <<http://psdcamara.org.br/moreira-indica-evaristo-miranda-para-receber-o-premio-merito-agropecuario/>>. Em 2015 Miranda assumiu o cargo de chefe-geral da Embrapa Monitoramento por Satélite, sendo homenageado por Kátia Abreu na cerimônia “pelo trabalho desenvolvido na Embrapa, especialmente na elaboração do Código Florestal” (MENDES, 2015). Disponível em: <http://www.evaristodemiranda.com.br/>.

legislação, como também significaria na redução da área agricultável do país, afetando a produção agropecuária, em especial a produção de alimentos:

estudos da Embrapa sobre o impacto nacional da legislação ambiental e indigenista demonstram que, se aplicada a legislação ambiental em sua íntegra, restariam aproximadamente 1/3 do território nacional disponível para ocupação, estradas, cidades, produção de alimentos e outros, no entanto mais de 50% do território já está ocupado. (...) Se as áreas prioritárias à conservação da biodiversidade fossem implementadas hoje, não existiriam hectares disponíveis para atividades agrícolas, tampouco para apoiar o desenvolvimento urbano e econômico, como a ampliação de cidades, a construção de hidrelétricas e estradas, por exemplo. Ao contrário, faltaria área para plantio de alimentos e para o crescimento da população. Isso ocorre porque já ultrapassamos, em muito, o limite de utilização das áreas disponíveis (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2009, p. 5).

A alternativa considerável viável e interessante e que motivou a alteração no Código Florestal, era, portanto, reduzir a rigidez do Código Florestal, adequando-o à realidade do campo brasileiro e retirando os produtores rurais da ilegalidade.

O PL 1.876/99 de autoria do ex-deputado Sérgio Carvalho (PSDB/RO) foi o projeto escolhido para encabeçar as mudanças propostas. O PL 5.367/2009 foi apensado à matéria, juntamente com outros nove projetos de lei (PL 4.524/2004, PL 4.091/2008, PL 4.395/2008, PL 4.619/2009, PL 5.226/2009, PL 5.898/2009, PL 6.238/2009, PL 6.313/2009 e PL 6.732/2010)¹², que serviram de base ao relatório de Aldo Rebelo¹³ e, consequentemente, ao projeto aprovado na Câmara dos Deputados.

O processo de geração e seleção das alternativas começou, portanto, com a difusão da proposta ruralista já na frente em relação ao Governo e aos ambientalistas (PEREIRA, 2013, p. 54). Se, em 1999, o Executivo investiu na construção de uma contraproposta junto ao CONAMA, dessa vez a possibilidade de perda para o parecer da Comissão, bem como a divisão interna do Executivo, foram fatores relevantes para a ausência de um projeto próprio (PEREIRA, 2013, p. 79).

¹²O PL que tinha ficado sobre análise da Comissão de Agricultura da Casa, entre 1999 a 2006, com a relatoria feita pelo deputado Moacir Micheletto (PMDB/PR), sendo rejeitado por esta comissão e pela Comissão de Meio Ambiente, embora que por motivos diferentes (PEREIRA, 2013)

¹³VARJABEDIAN, R. O Ministério Público Estadual de São Paulo elaborou um comparativo entre o PL 1.876/99 e a Lei 4.471/1965. [2011?]. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs/1/2267531.PDF>. Acesso em: 4 de outubro de 2015.

Assim, as lideranças ruralistas tiveram espaço e buscaram definir um projeto que atendesse às preferências ou necessidades eleitorais de seus representados, tornando a proposta não apenas viável, mas genuinamente rentável para os legisladores procurarem manter ou expandir seu apoio político (PEREIRA, 2013, p. 58).

A elaboração de uma proposta politicamente rentável para os legisladores foi crucial. Concentrar benefícios e dispersar custos foram objetivos dos parlamentares para que através da política eles pudessem manter e até expandir a recompensa eleitoral (PEREIRA, 2013, p. 58).

Dessa maneira, a proposta de alteração trazia benefícios claros e concentrados nos eleitores dos políticos ruralistas, enquanto os custos ambientais se tornavam cada vez mais dispersos pela sociedade, mas distribuídos de maneira desigual e expressando, na prática, o projeto de uma classe em tornar hegemônico os seus interesses e valores.

Os ambientalistas e ruralistas podem ser considerados como *Policy entrepreneurs* – pessoas ou grupos dispostos a investir recursos para a) promover políticas que possam lhes favorecer, b) esconder aquelas não tão favoráveis e c) convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer com que vejam os problemas da mesma forma que eles (KINGDON, 2007. pg. 238). Melhorar as garantias e condições da conservação ambientais, através da aplicação do Código Florestal, trariam benefícios fundamentais, porém dispersos na sociedade, enquanto os custos ficariam concentrados, especialmente nos produtores rurais. Assim, os empreendedores políticos construíram uma alternativa em que os benefícios da alteração ambiental nas propriedades rurais são claros e concentrados e os custos são dispersos no tempo e no espaço.

O que parece ter tido resultado, especialmente na Comissão Especial, visto que nas eleições de 2010, a Câmara contou com a reeleição de 55% dos parlamentares. Na Comissão Especial, 91% dos membros que buscaram se reeleger foram bem sucedidos. Um dos motivos prováveis apontados por Pereira (2013) é que a realização das audiências e reuniões nos colégios eleitorais aumentou a visibilidade do processo e, conseqüentemente, dos políticos. Além disso, de maneira geral a Bancada Ruralista cresceu nas eleições de 2010 e de 2014, conforme veremos nos próximos capítulos.

4.1.4. O fluxo político: a força da bancada ruralista e de Aldo Rebelo

Finalmente, no fluxo político (*political stream*) Kingdon (2007) define novamente três elementos influentes: o clima ou humor nacional, as forças políticas organizadas (exercidas pelos grupos de interesse e de pressão) e as mudanças de governo ou dentro do próprio governo.

Os desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda e fluem de acordo com dinâmica e regras próprias. No entanto, a natureza da política é um dos fatores determinantes na forma de atuação dos defensores e opositores da política (PEREIRA, 2013, p.60). Os tomadores de decisão possuem preferências, interpretações, interesses e objetivos próprios a serem alcançados com as políticas públicas e atuam, muitas vezes, em função deles. As preferências desses atores influenciam também a priorização das questões na construção da agenda, na definição das alternativas e até mesmo nas decisões tomadas (FREY, 2000). Desse modo, as disputas políticas, as relações de poder e as instituições que estruturam situações políticas, sempre deixarão suas marcas nos resultados políticos (FREY, 2000; LABRA, 1999).

Com base em Pereira (2013) pode-se dividir o fluxo político em dois períodos: o de estabilidade governamental e manutenção do antigo Código Florestal (1996/2008) e o de instabilidade governamental e mudança na legislação (2008-2012). A bancada ruralista teve a percepção de aproveitar o momento político de instabilidade governamental e de mudanças na pasta ambientalista (PEREIRA, 2013, p. 54) para apresentar sua alternativa (viável e rentável) de alteração no Código Florestal.

O primeiro período (1996-2008) foi marcado pela construção do “problema” que justificava a alteração no Código Florestal, no entanto, também houve elaboração da contraposta do CONAMA e uma forte atuação do Executivo, principalmente através das medidas provisórias. Além disso, entre 2003 e 2008 o Ministério do Meio Ambiente foi comandado por Marina Silva, uma das figuras políticas brasileiras com maior prestígio no cenário internacional, e a atuação governamental se dava no sentido de expandir a proteção ambiental, especialmente na Amazônia (PEREIRA, 2013, p. 53). No entanto, a ministra deixou o cargo por conta da dificuldade em prosseguir com a agenda ambiental e a insuficiente 'sustentação política' para as questões do setor. Marina, inclusive, chegou a protagonizar desentendimentos com a então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, por conta das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como as hidrelétricas na região amazônica.

Com a saída de Marina Silva¹⁴ em 2008, o então Secretário de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, Carlos Minc, tomou posse. Sua gestão foi cheia de polêmicas como o caso do Boi-Pirata (com apreensão de gado em propriedades ilegais por agentes do IBAMA), o que acirrou a disputa entre os chamados ruralistas e ambientalistas. No entanto, o ministro se aproximou de entidades com a Contag, participando do Grito da Terra¹⁶¹⁵ e negociando mudanças no Código Florestal que atendessem as necessidades da agricultura familiar, sem, no entanto, “tratar de maneira igual os desiguais”, ou seja, sem expandir esse tratamento para os grandes proprietários e latifundiários.

Tabela 4 - Fluxo político da alteração no Código Florestal (2008 - 2012) com base em Kingdon (2007) ORG. (PERES, 2015)

FLUXO POLÍTICO (2008 – 2012)		
Mudanças de governo ou dentro do próprio governo	Forças políticas organizadas	Clima ou Humor Nacional
Saída de Marina Silva do Ministério do Meio Ambiente Carlos Minc assume como Ministro do Meio Ambiente	Kátia Abreu se torna presidente da CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil Aldo Rebelo é escolhido relator do PL 1.876/99	Insatisfação dos setores ruralistas com a Lei de Crimes Ambientais e iniciativas do MMA Véspera das eleições e aliança PT e PMDB

Na época havia a tentativa de evitar que a matéria ganhasse forças no Congresso Nacional, pois sabiam que lá a correlação de forças era desproporcional (PEREIRA, 2013, p. 53, 54). A falta de consenso dentro do Governo Federal, que dependia do Congresso para aprovar leis importantes como a Lei Geral da Copa, também inviabilizou a construção de uma contraproposta.

Ainda em 2008 ocorreu a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais e o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações,

¹⁴ Bancada ruralista festeja saída de Marina do cargo. Folha Online 14/05/2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u401682.shtml>>. Acesso em: 23/03/2015

¹⁵ Principal evento da agenda do movimento sindical do campo que reúne milhares de trabalhadores e das trabalhadoras rurais de todo o país em Brasília. É uma mobilização promovida pela Contag e apoiada pelas Fetags e pelos STRs e possui um caráter reivindicatório. É por essa razão que a manifestação pode ser considerada como uma espécie de data-base dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra e dos assalariados e das assalariadas rurais brasileiras.

entre outras providências, o que iria afetar até mesmo o financiamento de empreendimentos agropecuários.

Outro acontecimento político importante desse ano foi a eleição da então senadora Kátia Abreu (uma das principais empreendedoras políticas do novo Código Florestal e que viria a ser Ministra da Agricultura no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff), como presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), um dos grupos de interesse mais importantes do agronegócio.

O ano de 2009 foi marcado por implicações do período pré-eleitoral e com a aliança do PT com o PMDB, que ampliou seu poder político. O PMDB (através de políticos como o senador Luiz Henrique e os deputados Paulo Piau, Valdir Colatto e Michel Temer), esteve bastante presente, e até mesmo encabeçando o processo de alteração.

No mesmo ano, Aldo Rebelo foi escolhido para ser o relator na Comissão Especial Temporária, fator fundamental para a alteração na lei, já que deu ao projeto ruralista a legitimidade governista necessária (PEREIRA, 2013; CUNHA 2013; MOURA, 2014).

Ao presidir a Comissão, a bancada ruralista pode se apropriar de outros recursos institucionais influentes nos resultados. Um deles foi a definição do relator. Conforme justificativa do presidente Micheletto, dentre uma composição tão polarizada, a escolha do relator buscou a definição de uma personalidade neutra. Nomearam o então deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP) que, de fato, não pertencia formalmente a nenhuma das frentes envolvidas. No momento da designação do relator, o PCdoB era partido não apenas integrante da base aliada, como os vínculos entre ele e o PT são historicamente conhecidos. Além disso, o deputado Aldo Rebelo já havia sido ministro do governo Lula e presidente da Câmara dos Deputados, demonstrando alta aceitabilidade dentro do Executivo. Esse respaldo político do relator foi fortemente apropriado pela bancada ruralista visando aumentar a legitimidade de suas demandas (SILVEIRA, 2013, p. 71).

O deputado já havia assumido a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, sendo responsável pelas relações institucionais entre os Poderes da República e entre os entes federativos e pela articulação política do Palácio do Planalto. Ou seja, um dos maiores, senão o maior, articulador político do Governo Federal no Congresso Nacional (MOURA, 2014, p. 9).

Também havia se empenhado na relatoria da Lei de Biossegurança, a qual liberou o plantio de transgênicos no Brasil, apresentando um discurso nacionalista unilateral de desenvolvimento das forças produtivas do capital no campo e a necessidade de proteção dos interesses nacionais, o que condizia com os interesses e crenças dos ruralistas. Aldo Rebelo também endossou as críticas aos ambientalistas, em especial às ONGs, patrocinadas pelo

“capital estrangeiro” e que se colocavam contra o desenvolvimento da agricultura nacional (ZANDER et al, 2010).

O presente relatório pretende demonstrar que as escolhas morais e ideológicas no debate contemporâneo sobre a natureza e o meio ambiente revelam, na verdade, os interesses concretos das nações ricas e desenvolvidas e de suas classes dominantes na apropriação dos bens naturais já escassos em seus domínios, mas ainda abundantes entre as nações subdesenvolvidas ou em processo de desenvolvimento. Da mesma maneira, a polêmica confronta a agricultura subsidiada dos ricos vis-à-vis a agricultura cada vez mais competitiva de países como o Brasil (REBELO, 2010, p.8)

A pretensão de ONGs estrangeiras indigenistas e ambientalistas de tutelarem aquela parte do território nacional e seus habitantes é um escárnio para o Estado e para o povo brasileiro

(...)

A ampliação da produção brasileira requer, além dos ganhos de produtividade, disponibilidade de terras e infraestrutura. É exatamente neste ponto, na contenção da fronteira agrícola e da infraestrutura, que as ONGs internacionais tentam montar as barreiras contra a soja brasileira, beneficiando aberta e diretamente os concorrentes da América do Norte no acesso ao mercado mundial em crescimento (REBELO, 2010, p. 15).

Assim, as leis florestais vigentes no Brasil são vistas como frutos dos interesses econômicos e políticos de países concorrentes no setor agropecuário, que é “ameaçado pelos interesses dos países desenvolvidos que promovem um “colonialismo ambiental” criando barreiras à competitividade de países como o Brasil no mercado internacional” (MIGUEL, 2013, p. 59).

Rebelo ataca as correntes ambientalistas em geral, aproveitando-se de suas fragilidades e contradições para afirmar que os ambientalistas não se importam com os seres humanos, que não pensam no desenvolvimento social do país, no acesso à educação, etc., apelando para um “nacionalismo” que exalta costumes e tradições (ACCIOLY, SÁNCHEZ, 2012, p. 105)

Sua posterior condução ao comando do Ministério dos Esportes (em um período decisivo da pasta, às vésperas da Copa do Mundo) e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (controversa, já que Aldo Rebelo diz publicamente que mudanças climáticas não existem), não deixam dúvidas sobre sua legitimidade perante os políticos e o governo.

Conforme afirmado por Kingdon (2007), a chance de um item passar para a decisão é bastante elevada quando seus empreendedores conseguem ligar o problema, a alternativa e a receptividade (PEREIRA, 2013, p. 54).

Em entrevista para Cunha (2013), André Lima, advogado, membro do CONAMA, consultor jurídico da Fundação SOS Mata Atlântica e assessor de Políticas Públicas do IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia), analisou que a aprovação do novo Código Florestal ocorreu muito por conta da articulação de Aldo Rebelo que montou uma “árvore de Natal” juntando enfeites de grupos de interesses privados difusos”, o que aumentou a receptividade, e consequentemente, o apoio para a proposta. Nas palavras de Moura (2014, p. 13) “a abrangência do Código Florestal foi também uma de suas vulnerabilidades e sua alteração transformou-se em um grande guarda-chuva para diversos setores capitalistas relacionados com a apropriação e exploração dos bens comuns naturais” (ibid.)

O Aldo contemplou [...] carnicicultura (mangue), silvicultura (topo de morro), construção civil (mudando o conceito de interesse social e utilidade pública), pecuária (mudando os limites da APP), soja e cana-de-açúcar (flexibilizando reserva legal), setor imobiliário (mudando parâmetros de APP em área urbana). É uma grande árvore de natal, em que ele pendurou bolas de todos os setores, aí cada setor olhava lá e via sua bola é apoiava [...] (LIMA, 2012 apud CUNHA, 2013, p. 141).

Além disso, o projeto considerava estádios de futebol como construções de utilidade pública e, portanto, seriam autorizados a ocupar **APP- Áreas de Preservação Permanente**, o que agradava ao governo, por conta das obras para a Copa do Mundo de Futebol que viria a ocorrer no Brasil, em 2014.

O fluxo político teve influência não apenas na passagem do Código Florestal para a agenda decisória, mas também na forma de organização dessa agenda (PEREIRA, 2013), o que propiciou um ambiente favorável à abertura da janela, percebido pela frente ruralista. A instabilidade governamental não só foi o momento ideal para a apresentação do projeto ruralista, mas também para que o processo de defesa das alternativas já começasse conforme os anseios e necessidades dessa bancada (PEREIRA, 2013, p. 55).

4.1.5 A janela de oportunidade: o processo de alteração do Código Florestal

Figura 3 - O processo institucional de alteração no Código Florestal

Fonte: KINGDON (2007), CUNHA (2013). Org. PERES (2015)

Por conta da complexidade do tema - que era de competência de várias comissões permanentes – o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB) criou uma Comissão Especial Temporária (CE) em setembro de 2009, três meses antes do prazo estipulado pelo decreto para a regularização das propriedades (Decreto 6.514/2008). O objetivo era apressar o andamento da reforma do Código Florestal era adaptar a legislação ambiental vigente aos interesses econômicos (MARTINELLI, 2010). A instalação da Comissão Especial caracteriza, portanto, a passagem da matéria florestal para a agenda decisória (PEREIRA, 2013).

Dentre titulares e suplentes, a comissão foi composta por 35 deputados indicados pelas lideranças partidárias, respeitando-se a proporcionalidade das representações das bancadas (PEREIRA, 2013). A CE, que teve o deputado Aldo Rebelo como relator, contou com a presença significativa de membros da bancada ruralista, tal como o dep. Moacir Micheletto (PMDB-PR) como presidente da Comissão, além dos deputados Paulo Piau (PPS/MG), Valdir Colatto (PMDB/SC) e Moreira Mendes (PPS/RO), que presidia a Frente Parlamentar da Agropecuária. Pereira (2013) destaca também a participação do parlamentar Anselmo de Jesus (PT/RO), coordenador da Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, na vice-presidência da CE, assim, as duas frentes parlamentares mais significativas da agricultura

estavam representadas juntas, com a intenção de demonstrar unicidade. Além disso, o fato dele ser representante do PT colaborou para atenuar o viés da comissão.

Com exceção do PSOL, PV, PSB, PC do B e PT, todos os outros foram representados por parlamentares vinculados às demandas ruralistas. Salvo o PSDB que obteve um membro dentre suas quatro cadeiras ligado ao ambientalismo, os outros partidos preencheram 100% de suas vagas com os representantes do segmento ruralista (PEREIRA, 2013, p. 68).

Entre março e maio de 2010, a Comissão Especial realizou uma série de audiências públicas no Congresso e reuniões em cidades polos de produção agropecuária. Embora no Congresso Nacional as audiências tenham sido mais equilibradas em termos de participação de representantes dos setores rurais e ambientais, em sua grande maioria, as reuniões foram organizadas por sindicatos ou organizações alinhadas à CNA (PEREIRA, 2013).

As audiências públicas também foram representativas da polarização: as posições políticas entre ruralistas e ambientalistas informou as escolhas dos especialistas convidados, já que os especialistas convidados pelos parlamentares da bancada ruralista estavam ligados ao setor agropecuário enquanto os especialistas convidados por parlamentares da oposição à bancada ruralista era majoritariamente formado por atores interessados em causas relacionadas ao meio ambiente e questões de ordem preservacionista. Sendo possível, portanto, reconhecer o caráter político da seleção dos especialistas convidados por parlamentares ruralistas, ambientalistas e membros da base do governo (MIGUEL, 2013, p. 53, 54).

Alonso e Costa (2002, p. 122) levantam a importância de investigar empiricamente se, de fato, as instituições político-administrativas e os mecanismos de governança são capazes de solucionar conflitos ambientais. Formas de participação consideradas democráticas, como as audiências públicas, podem gerar efeitos indesejados, como a elitização do processo decisório e o encobrimento de relações desiguais entre os participantes. Santos et al (2004 apud PEREIRA, 2012, p. 72) também trazem que formas de participação “democrática” podem encobrir relações desiguais entre os participantes.

Grupos (de interesse) específicos, cujas reivindicações em sua maioria, não contemplam toda sociedade, se aproveitam de oportunidades disponíveis para empregar legitimamente formas de pressão na elaboração de políticas públicas fazendo prevalecer seus objetivos. Desse modo, a participação popular acaba sendo meramente uma formalidade legal (ALONSO, COSTA 2002; SIQUEIRA 2008).

Seguindo essa linha, em seu trabalho, Pereira (2013, p. 76) fez o levantamento de 320 participantes nesses espaços e verificou a participação majoritária dos produtores rurais (abrangendo associações, federações, sindicatos e cooperativas do setor agropecuário): com 90 participações.

Em seguida aparecem deputados estaduais (30), representantes do setor ambiental (26 participações, entre institutos, ONGs, associações e fundações da área), prefeitos e seus representantes (22), secretários estaduais (18), professores universitários (16), trabalhadores da agricultura (16), funcionários da Embrapa (12) e vereadores (11), além de outros atores que tiveram menos do que 10 participações (PEREIRA, 2013).

Após esse processo, em junho de 2010 o deputado Aldo Rebelo apresentou seu relatório, aprovado pela Comissão Especial Temporária logo no início de julho. Entre as alterações aprovadas estavam a isenção de Reserva Legal para propriedades com até 4 módulos fiscais (com a permanência de eventuais remanescentes de vegetação) e a permissão de realizar o plantio com exóticas em até 50% da RL (CUNHA, 2013, p. 139), o que reduzia significativamente as áreas naturais protegidas no país.

Do total dos 18 membros presentes, 13 foram favoráveis (sendo 12 ruralistas e 1 da agricultura familiar) e 5 contrários (3 ambientalistas e 2 da agricultura familiar). Cunha (2013, p. 143) analisou os membros da comissão e verificou que 12 eram ruralistas (segundo lista do DIAP e COSTA, 2012) e 13 eram proprietários de terra. Além disso, os 13 deputados que votaram a favor do relatório de Rebelo receberam, na campanha eleitoral de 2006, quase R\$ 5 milhões de doações do agronegócio e interesses associados, o grupo que votou contra recebeu apenas R\$ 482 mil de financiamento desses setores (CUNHA, 2013, p. 170).

Tabela 5 -Votos e composição da Comissão Especial

DEPUTADO PARTIDO/UF	VOTOS
Anselmo de Jesus (PT/RO)	F
Aldo Rebelo (PCdoB/SP)	F
Cezar Silvestri (PPS/RS)	F
Dr. Rosinha (PT/PR)	C
Duarte Nogueira (PSDB/SP)	F
Ernandes Amorim (PTB/RO)	F
Homero Pereira (PR/MT)	F
Ivan Valente (PSOL/SP)	C
Luiz Carlos Heinze (PP/RS)	F
Marcos Montes (DEM/MG)	F
Moacir Micheletto (PMDB/PR)	F
Moreira Mendes (PPS/RO)	F
Paulo Piau (PMDB/MG)	F
Reinold Stephanes (PMDB/PR)	F
Ricardo Tripoli (PSDB/SP)	C
Rodrigo Rollember (PSB/DF)	C
Sarney Filho (PV/MA)	C
Valdir Colatto (PMDB/SC)	F

Nesse período a mobilização social contra as alterações no Código Florestal se intensificou, com campanhas como o SOS Florestas, como veremos no próximo capítulo. O Seminário Nacional sobre o Código Florestal, realizado em São Paulo no dia 7 de maio de 2011, que reuniu 400 participantes de 50 entidades, movimentos populares, parlamentares, cientistas, acadêmicos e organizações sociais do campo e da cidade. Dessa ampla articulação, surgiu manifesto público contra o relatório.

A ABRAMPA (Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente); CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público); ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República); ANPT (Associação Nacional de Procuradores do Trabalho); ANMPM (Associação Nacional do Ministério Público Militar)também manifestaram sua discordância democrática e jurídica com o Substitutivo de Projeto de Lei nº 1876/99, argumentando que as alterações iriam resultar em danos irreparáveis ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida da população, o que desrespeitava a Constituição Federal¹⁶

¹⁶JUNIOR et al. Manifesto pela manutenção do Código Florestal. Brasília. Agosto de 2010. Disponível em: <<http://abrampa.jusbrasil.com.br/noticias/2337116/manifesto-pela-manutencao-do-codigo-florestal>> Acesso em:23/03/2014.

O Ministério Público Federal divulgou uma Nota Técnica criticando o substitutivo do Projeto de Lei 1.876/99 apresentado pelo relator Aldo Rebelo, chamando atenção para diversos problemas: Ameaça de redução de ambientes caracterizados como de preservação permanente (topos de morros, montes, montanhas e serras, áreas com altitude superior a 1800 metros, restingas, ao redor de lagoas naturais ou artificiais de até 1 ha, áreas rurais consolidadas); flexibilização das normas atuais (demarcação de faixa a partir do leito menor e não mais o leito de maior inundação; diminuição da faixa mínima de APP para 15m; possibilidade de definição de APP em reservatórios artificiais no licenciamento; mudança na definição de nascentes, olho d'água, veredas, etc.); possibilidade de consolidar uso alternativo de APP em área urbana, independentemente de já estar ocupado ou não; eliminação da exigência de RL para propriedades com até 4 módulos ...fiscais (podendo chegar a 160 ha em São Paulo e 420 ha na Amazônia), o que representaria a redução de 71.000.000 ha (setenta e um milhões de hectares) de área protegida na região Norte (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima), área superior a todas as Unidades de Conservação na Amazônia Legal que totalizam hoje 61.598.042 ha; dentre outros pontos do Projeto de Lei (MORIMOTO, 2012, p. 307).

Os ex-ministros do Meio Ambiente se reuniram no Palácio do Planalto, em Brasília, para conversarem com a presidenta Dilma Rousseff. A intenção era entregar à presidenta uma carta aberta assinada por Paulo Nogueira Neto, José Goldemberg, Henrique Brandão Cavalcanti, Gustavo Krause, José Carlos Carvalho, Fernando Coutinho Jorge, Rubens Ricupero, José Sarney Filho, Marina Silva e Carlos Minc, criticando as alterações e alertando sobre seus impactos.

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, a Faculdade de Saúde Pública da USP, a Superintendência do IBAMA, a Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” e a Ordem dos Advogados do Brasil, entre muitas outras, foram algumas entidades que organizaram eventos para discutir a proposta aprovada na comissão (MORIMOTO, 2012).

A votação do PL 1.86/99 chegou a ser adiada algumas vezes por conta da mobilização social contra as alterações, no entanto, em 24 de maio de 2011 a Câmara dos Deputados aprovou o texto-base com 410 votos a favor, 63 contra e 1 abstenção, com disciplina partidária da quase totalidade dos partidos, com exceção do PT que, apesar da orientação positiva do líder do partido (Paulo Teixeira PT/SP) e do líder do governo na Câmara (Cândido Vaccarezza PT/SP), se dividiu entre 45 favoráveis e 35 contrários. A alteração contou também com o apoio do PMDB, não só o maior aliado do PT, como também integrante importante do governo.

Tabela 6 - Votação do PL 1876/99 no Plenário da Câmara

Partido	Sim	Não	Abstenção	Total
DEM	38	0	0	38
PCdoB	14	0	0	14
PDT	21	5	1	27
PHS	2	0	0	2
PMDB	74	0	0	74
PP	39	0	0	39
PPS	10	2	0	12
PR	31	2	0	33
PRB	11	0	0	11
PRP	1	0	0	1
PRTB	2	0	0	2
PSB	27	3	0	30
PSC	17	0	0	18
PSDB	47	1	1	49
PSOL	0	2	0	2
PT	43	37	0	80
PTB	21	0	0	21
PV	0	12	0	12
TOTAL	410	63	2	475

Apesar da grande quantia de votos a favor, a articulação das pessoas, organizações e entidades contra as alterações cresceu em volume e força. Foi nesse momento que a polarização entre ambientalistas e ruralistas se agravou, com manifestações dentro e fora do Congresso de ambas às partes.

Figura 4 -Deputados e trabalhadores rurais na votação realizada em 24 de maio de 2011 sobre o Código Florestal (FALCÃO, GUIMARÃES, 2011)

No entanto, o ponto mais polêmico da votação foi a Emenda 164 que tinha como objetivo legalizar as atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas de preservação permanente (APP) caso o desmatamento tenha ocorrido até 22 de julho de 2008, o que ficou conhecido como “área rural consolidada”. Além disso, dava aos Estados, por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA), o poder de estabelecer outras atividades que pudessem justificar a regularização de áreas desmatadas. A presidente Dilma Rousseff afirmou em entrevista à imprensa que não era a favor da emenda e que continuaria firme, defendendo a mudança dessa emenda no Senado.

A emenda de autoria dos deputados Paulo Piau (PMDB-MG), Homero Pereira (PR-MT), Valdir Colatto (PMDB-SC) e Darcísio Perondi (PMDB-RS), não era aceita pelo governo federal, que ameaçava fechar questão contra a aprovação do Substitutivo. Diante de uma negociação intensa e pressionados pelos interesses em jogo, os ruralistas acenaram ao governo um acordo em que a Emenda nº 164 seria retirada de pauta para viabilizar a aprovação do Substitutivo. No entanto, o acordo não foi cumprido, e a emenda foi aprovada por 273 votos a favor, 182 contra e 2 abstenções e representou uma significativa divisão entre PT, que se posicionava contra a medida, e o PMDB.

A votação também foi bastante polêmica por conta das vaias dos deputados durante a denúncia do dep. Sarney Filho (PV/MA) sobre o assassinato do casal de ambientalistas José Cláudio Ribeiro da Silva e Maria do Espírito Santo¹⁷, executados em Nova Ipixuna, região sudeste do Pará, na manhã do mesmo dia. Enquanto falava sobre o assassinato dos ambientalistas, Sarney Filho foi vaiado por ruralistas presentes nas galerias da Câmara, à espera da votação do Código Florestal.

O projeto de lei seguiu para tramitação no Senado passando pelas comissões: de Constituição e Justiça, de Ciência e Tecnologia, Agricultura e de Meio Ambiente. A bancada de apoio ao governo no Senado indicou como relator na Comissão de Meio Ambiente o senador Jorge Viana (PT/AC). Os ruralistas indicaram o senador Luiz Henrique (PMDB/SC), também da base governamental, mas simpático aos setores agroprodutivistas, para ser relator nas outras duas comissões (Constituição e Justiça e na de Ciências e Tecnologia).

O debate em torno das alterações no Código Florestal ganhou destaque na mídia internacional, inclusive na Europa que é um mercado consumidor da agricultura brasileira que vem exigindo que os produtos estejam de acordo com as leis ambientais do país. Por isso, os

¹⁷O Brasil é o país com maior número de crimes envolvendo ativistas e militantes ambientalistas. Trataremos do assunto mais adiante.

dois parlamentares realizaram um ciclo de palestras em Paris, Bruxelas e Londres, direcionado a ONGs ambientalistas, empresários, diplomatas, jornalistas e autoridades políticas, defendendo que o Brasil tem a legislação ambiental mais avançada do mundo.

Os senadores apresentaram um discurso em que se colocavam como mediadores entre ambientalistas e ruralistas, a exemplo de um dos relatores, o senador Luiz Henrique (PMDB/SC) que em pronunciamento ao canal do *YouTube* “BlogdoSenado”, divulgado em 2 de junho de 2011:

Eu entendo que se deva trabalhar para que ele sofra o mínimo de alterações, por quê? Porque **ele representa uma vontade inequívoca do povo brasileiro que se expressou numa maioria na Câmara dos Deputados de 410 deputados**. O projeto atende a diretriz que estabelece a Constituição, segundo a qual a União deve limitar-se-á (...) a estabelecer tomas gerais deixando aos Estados as condições de fazer em relação às normas específicas às duas diferenças territoriais, culturais, econômicas, demográficas, produtivas e por aí a fora, então o projeto elaborado pelo relator deputado Aldo Rebelo atende a essa mandando constitucional e segundo o senador Jorge Vianna, com quem eu já mantive duas conversas, o trabalho do Senado, será em cima desse projeto aprovado pela Câmara, examiná-lo profundamente e se for necessário, **aperfeiçoá-lo para que ele represente um instrumento para o desenvolvimento deste país, esse é o projeto mais importante que está em tramitação nessa casa para o futuro do Brasil. Vamos trabalhar procurando a convergência, procurando o consenso, vamos separar aqueles temas controversos**, que são poucos, não chegam a dez, e vamos ver, dentre esses temas, quais podemos construir comunitariamente, e se não pudermos construir consensualmente, que isso seja resolvido no plenário pelo voto dos senhores senadores, o que é um fato normal, democrático. **O importante é que nós vamos trabalhar para reduzir tensões, pra isolar os radicalismos, em todos os lados e construir um consenso positivo** (Canal de Blog do Senado 2011, grifo nosso).

No entanto, as alterações feitas, especialmente na Comissão de Meio Ambiente, e aprovadas no plenário do Senado, incomodaram integrantes da bancada ruralista. A então Senadora Kátia Abreu, também presidente do CNA, criticou publicamente¹⁸ o relatório de Jorge Vianna (PT-AC). Tampouco o projeto agradou ambientalistas e demais atores contrários às alterações, no entanto, a proposta era considerada melhor para a conservação ambiental do que a da Câmara.

Após mais de 20 audiências públicas realizadas, quatro comissões, dois relatores e seis horas de debate no Plenário, o Senado aprovou com 59 a favor e 7 contrários, na noite de 6 de dezembro, o novo Código Florestal na forma do substitutivo PLC 30/11. Das 78 emendas

¹⁸ CANAL DO PRODUTOR, CNA. Coletiva de imprensa – Pres. da CNA fala sobre Código Florestal. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2N5wWAtuZrQ>> Acesso em: 07/08/2014

de Plenário apresentadas, o relator Jorge Viana optou por acolher 26, quase todas relacionadas a mudanças de redação. O voto "sim" representou 72% do Senado (compostos por 81 parlamentares, no total).

Tabela 7 - Votação do PL 30/2011 no Plenário do Senado Federal

Partido	Sim	Não	Outro (abstenção, impedido ou não compareceu)	Total
PSDB	8	0	2	10
PDT	4	1	0	5
PR	8	0	0	8
PP	4	0	1	5
PT	11	1	1	13
PSB	3	1	0	4
PMDB	10	0	7	14
DEM	4	0	1	5
PTB	3	1	2	5
PCdoB	1	0	1	2
PSD	2	0	0	2
PRB	1	0	0	1
PSOL	0	2	0	2
PV	0	1	0	1
TOTAL	59	7	15	81

Com exceção do PSOL, todas as demais lideranças partidárias deram orientação de votos a favor das alterações. Os votos contra foram dos senadores: Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), Marinor Brito (PSOL/AP), João Capiberibe (PSB/AP), Paulo Davim (PV/RN), Marcelo Crivella (PRB/RJ), Cristovam Buarque (PDT/DF), Fernando Collor (PTB/AL), Lindbergh Farias (PT/RJ).

Com o argumento de evitar tumultos, o Senado restringiu os acessos do público ao plenário e outras dependências da Casa. O motivo da precaução, segundo a Polícia Legislativa, foi a ocorrência recorrente de protestos da sociedade civil, principalmente ambientalistas e estudantes, contra a aprovação do Projeto de Lei. Convites foram distribuídos a pessoas identificadas e credenciadas ou com autorização de parlamentares, ficando a responsabilidade pelo visitante a cargo da autoridade em questão.

Com a aprovação no Senado, o texto seguiu para a Câmara para ser apreciado novamente devido às mudanças que recebeu dos senadores. Com a ausência de Aldo Rebelo, que estava ocupando o cargo de Ministro dos Esportes, a Câmara escolheu o deputado Paulo Piau (PMDB/SC), o autor da polêmica emenda 164 e membro da Bancada Ruralista, com novo relator para o substitutivo do Código Florestal (PETRY, 2012).

Devido ao recesso de final de ano, a votação ficou para o início de 2012, o que deu tempo para o governo se articular com sua base de apoio, após declarações da presidente Dilma de que não sancionaria uma lei que anistiasse os desmatadores, conquistando a opinião pública (PETRY, 2012).

O presidente da Câmara, o deputado Marco Maia (PT/RS) conseguiu segurar a votação por um tempo, mas havia outra votação importante, a Lei Geral da Copa. Por isso o governo trocou o apoio nessa votação pela aprovação do Código Florestal, desde que se mantivesse o texto aprovado pelo Senado (PETRY, 2012, p. 37). Em nova derrota governista, em 25 de abril de 2012, a maioria dos deputados optou por apoiar o relatório de Piau, aprovado com 274 votos a favor, 184 contra e 2 abstenções.

Tabela 8 - 2ª Votação na Câmara dos Deputados

Partido	Sim	Não	Outro	Total
PSDB	26	22	0	48
PDT	17	7	0	24
PR	24	1	1	26
PP	27	8	0	35
PT	1	78	1	80
PSB	9	16	0	25
PMDB	71	3	0	74
DEM	24	2	0	26
PTB	14	1	0	15
PCdoB	6	6	0	12
PRB	0	10	0	10
PSOL	0	3	0	3
PV	0	9	0	9
PRP	1	0	0	1
PCdoB	2	1	0	3
PSC	12	1	1	14
PPS	3	6	0	9
PHS	1	0	0	1
PTC	0	1	0	1
PMN	1	0	0	1
PSD	35	8	0	43
PSL	0	1	0	1
TOTAL	274	184	3	458

Após as votações na Câmara e no Senado, a lei foi encaminhada para a Presidência da República para sanção ou veto, às vésperas da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Rio +20. A Presidente Dilma Rousseff que, além de ter assumido compromisso público durante o período das eleições de não anistiar desmatamentos, estava sendo bastante pressionada pela opinião pública, principalmente com a campanha “Veta Dilma” e “Veta Tudo Dilma” e por conta da realização da conferência.

Segundo o art. nº 66 da Constituição Federal do Brasil, § 1º, "se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto". No entanto, o Congresso pode reverter o veto presidencial conforme diz o § 4º do mesmo artigo: "o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos

Deputados e Senadores, em escrutínio secreto". E se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República (§ 5º) (BRASIL, 1988).

No dia 25 de maio de 2012, a presidente, através dos ministros do Meio Ambiente (Izabella Teixeira), da Agricultura (Mendes Ribeiro), do Desenvolvimento Agrário (Pepe Vargas) e de representante da Advocacia Geral da União (Luís Adams), anunciou a publicação da Lei Ordinária nº 12.651/2012, da Medida Provisória 571/12 e dos vetos de 12 de 84 artigos e 32 modificações no texto, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade. Das modificações 14 recuperam o texto do Senado, 5 correspondem a dispositivos novos e 13 são ajustes ou adequações de conteúdo.

De acordo com a ministra Izabella Teixeira, o veto parcial florestal teve como principais diretrizes: a recomposição do texto no Senado Federal, o respeito ao Congresso Nacional, a não concessão de anistia aos desmatadores, responsabilização de todos pela recomposição ambiental e a manutenção da APP e Reserva Legal.

A medida acabou desagradando tanto os ambientalistas quanto os ruralistas, que apresentaram centenas de emendas à Medida Provisória 571/2012 e entraram com um mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal contra a MP. Já no início de junho de 2012, existiam mais de 400 propostas de emendas. Por fim, foi criada uma Comissão Especial Mista, composta por 13 deputados e 13 senadores, onde a bancada ruralista tinha maioria dos votos, para analisar a Medida Provisória 571 do novo Código Florestal e as mais de 300 propostas de emendas. O deputado Bohn Gass (PT-RS) foi escolhido como presidente da comissão, tendo novamente como relator o senador Luiz Henrique (PMDB/SC) e como relator revisor o dep. Edinho Araújo (PMDB/SP). Membros da Bancada Ruralista, liderados por Ronaldo Caiado (DEM/GO), pressionavam o governo ameaçando não ter votação, para que não houvesse novos vetos. Após 80 dias de tramitação e, novamente, muita polêmica e negociação, o impasse foi superado quando os parlamentares que defendiam uma maior proteção ambiental cederam-na redução das APP em corpos d'água para médios e grande produtores, para garantir o retorno da proteção a rios não perenes, que havia sido retirada por emenda dos ruralistas. Assim, a medida foi votada e aprovada e seguiu novamente para os plenários das casas do Congresso Nacional, sendo repassada à Presidente para sanção, que vetou novamente nove artigos.

(...) se você vê essa novela do Código Florestal, o Aldo produziu um documento, o Senado através do Presidente, do Rollemberg, da Comissão de Meio Ambiente, ele produziu um documento contrapondo o documento do Aldo, então ele modificava todo o documento do Aldo, isso voltava pra

Câmara, os retrocessos voltavam pro documento, voltavam pro Senado e o retrocesso era retirado, então ficou essa novela, e isso eu tenho que dar mão pra palmatória, o Senado coordenado pelo Rollemberg foi muito positivo. Se dependesse do Senado certamente o documento final não seria esse que foi, taria incorporando muitas das questões científicas, então todos os retrocessos que aconteceram em dois ambientes: foi na Câmara e no Executivo (RODRIGUES, 2015)

As principais alterações no Código Florestal dizem respeito à necessidade recuperação e recomposição das Áreas de Preservação Permanente (APP) e da Reserva Legal (RL) que podem variar de acordo com a data do desmatamento, o tamanho e a localização da propriedade. Sem querer esgotar toda a abrangência e complexidade das alterações, segue-se alguns exemplos¹⁹.

No caso da APP, a área continua variando entre 30 a 500 metros de acordo com o tamanho do rio. No entanto, em caso de supressão indevida da vegetação até 22 de julho de 2008, a área a ser recuperada foi determinada de acordo com os módulos fiscais, independentemente da largura do curso d'água. Para os imóveis rurais de 1 a 2 módulos fiscais é obrigatória a recomposição de 8 metros. Para os imóveis entre 2 e 4 módulos a faixa é de 15 metros e nos imóveis com área superior a 4 módulos a faixa varia entre 20 e 100 metros. As nascentes também tiveram o raio de proteção reduzido de 50 para 15 metros, o que cria uma diferença bastante significativa não só entre as propriedades, como também entre os que cumpriram a lei e os que não cumpriram.

Além da redução da APP, de acordo com a nova lei, a recomposição em áreas de até 4 módulos fiscais (que representam 90% das propriedades rurais) pode ser feita com uso de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, sendo nativas ou exóticas.

A dimensão das APPS não tem relação direta com o tamanho da propriedade rural. A APP deve existir não porque o imóvel rural seja grande, médio ou pequeno. Se não se racionar com base na função ecológica da APP na sua defesa das águas, do solo e da biodiversidade, esse espaço perde seu sentido existencial (MACHADO, 2012, p. 30).

¹⁹Machado (2012), Milaré e Machado (2012), SBPC (2012), Lima, Bensusan e Russ (2014), são alguns dos (muitos) trabalhos que analisam as alterações no Código Florestal e seus impactos socioambientais. O quadro comparativo entre a lei 4.771/1965 e a Lei 12.561/2012 está disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/56535/mod_resource/content/1/iso-8859-1Novo%20Codigo%20Florestal%20-%20Quadro%20Comparativo%20-%20Vera%20Weigand%201.0.pdf

Elas também passaram a ser dimensionadas a partir do leito regular do rio e não do nível mais alto, desrespeitando o seu movimento natural, expondo as áreas às enchentes e retirando a proteção das áreas inundáveis.

As APPs de margens de cursos d'água devem continuar a ser demarcadas, como foram até hoje, a partir do nível mais alto da cheia do rio. A substituição do leito maior do rio pelo leito regular para a definição de APP torna vulneráveis amplas áreas úmidas em todo o país, particularmente na Amazônia e no Pantanal. Essas áreas são importantes provedoras de serviços ecossistêmicos, principalmente, protegendo os recursos hídricos e evitando erosões em áreas ribeirinhas e a consequente colmatagem dos rios, razão pela qual são objetos de tratados internacionais de que o Brasil tem sido signatário, como a Convenção de Ramsar (Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional) (SBPC, 2012, p. 21).

Além disso, surgiu a “área rural consolidada”, a área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida neste último caso, a adoção do regime de pousio.

Um dos pontos, dos focos que a gente queria era consolidar as áreas ocupadas. O que que isso significa: o Brasil é deste tamanho, isto aqui está na produção, já está antropizado, já tá derrubado, já tá consolidado, já tá ocupado, então esse pacto, vamos dizer, esse pacto social era o seguinte: bem, daqui pra frente nós vamos ter uma regra nova, daqui pra frente é outra história, mas isso daqui que está na produção, que continue na produção (MENDES, 2014).

A Reserva Legal também sofreu muitas alterações. Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto na lei, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo. Ou seja, se houver apenas 3% de vegetação nativa, essa porcentagem corresponderá à RL daquela propriedade sem a necessidade de recomposição ou compensação.

Os proprietário e possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão da vegetação nativa respeitando os percentuais de RL previsto pela legislação em vigor à época do desmatamento são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais da lei atual. Trata-se, portanto, de direito adquirido sobre o meio ambiente, o que é inconstitucional e que desconsidera os que cumpriram a lei.

A recomposição da RL poderá ser feita em até 50% com espécies exóticas, o que prejudica a conservação da biodiversidade, uma de suas principais funções. Também será possível compensar a RL em outra propriedade desde que no mesmo bioma o que, apesar de criar mecanismos de mercado que podem incentivar os produtores, não assegura a equivalência ecológica de composição, de estrutura e de função da cobertura vegetal e dos serviços ecossistêmicos regionais (SBPC, 2012). Antes da revogação do Código Florestal, as compensações deveriam ser realizadas, prioritariamente, entre áreas equivalentes em extensão e relevância ecológica, localizadas no mesmo ecossistema e na mesma microbacia hidrográfica e somente quando não houvesse alternativa eram permitidas na mesma bacia hidrográfica e, no máximo, no mesmo estado.

Outra alteração significativa foi a possibilidade de computar a APP no cálculo percentual da Reserva Legal do imóvel, que possuem comunidades biológicas, estruturas e funções ecossistêmicas bastante distintas entre si, desde que isso não implique em desmatamento.

Embora ainda haja muitas críticas a respeito, um dos principais pontos de destaque da nova lei é a retomada do CAR – Cadastro Ambiental Rural, que foi previsto no Dec. 7.029/2009 como um dos instrumentos do Programa Mais Ambiente para promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis rurais.

O CAR é um registro público eletrônico de abrangência nacional, a partir de informações georreferenciadas, que é obrigatório para todos os imóveis rurais e tem como finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. A partir dos dados obtidos através do CAR, que é autodeclaratório, os Estados e o Distrito Federal deverão elaborar o PRA – Plano de Regularização Ambiental para planejar e determinar as áreas prioritárias para a conservação ambiental e aplicar os instrumentos previstos na política pública.

Segundo Trennepohl (2012):

O desconhecimento das propriedades rurais no Brasil, em termos de titularidade, limites físicos e características ambientais era uma das maiores fragilidades para o planejamento e a implementação efetiva de políticas de governo, tanto na defesa do meio ambiente quanto na produção agropecuária.(....) Dessa forma, pode-se afirmar que o conhecimento da localização das propriedades e posses rurais em todo o País terá uma utilidade significativa para o planejamento de políticas públicas de proteção ambiental; mas, certamente, também servirá de insumo importante para direcionar investimentos e incentivos governamentais, planejar obras de infraestrutura e prever a expansão de novas fronteiras de crescimento da atividade produtiva (ibid., p. 294).

Segundo a determinação oficial do Ministério do Meio Ambiente, cerca de 5 milhões de propriedades rurais do País deveriam fazer a inscrição e registro do imóvel, junto ao órgão ambiental competente, gratuitamente, até 6 de maio de 2015, prazo que foi estendido até 2018. De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro (2015) a área passível de cadastro é de 397.962.158 hectares e, em setembro de 2015, 60,6% dela havia sido cadastrada, totalizando 2.059.458 imóveis cadastrados¹⁹. No entanto, o cenário indica que o país ainda tem de enfrentar enormes gargalos para pôr em prática a nova lei. Mobilizar os proprietários rurais para aderir ao CAR, garantir acesso dos estados aos recursos financeiros, prover infraestrutura e qualificar a mão de obra para o cadastro dos imóveis rurais, capacitar os técnicos para a validação das informações e criar mecanismos de transparência que permitam à sociedade acompanhá-las são alguns dos desafios a serem enfrentados.

Ao aderir o CAR o imóvel rural que tinha sido sujeito de multas ou outras sanções²⁰, fica livre das mesmas, o que gerou insatisfação por parte dos ambientalistas. No entanto, a medida já existia no Programa Mais Ambiente como forma de incentivar os produtores a aderirem. A contrapartida do produtor é promover a regularização de seu passivo ambiental, recorrendo a uma das formas previstas em lei. Cumpridas as obrigações, as multas que ele possa ter recebido serão consideradas como convertidas em serviços ambientais, estando regularizadas inclusive as áreas rurais consolidadas, desde que adotadas medidas de conservação do solo e da água.

O PRA também é fator decisivo para a continuidade das atividades nessas áreas consolidadas, autorizada a partir da entrada em vigor no Código novo. De acordo com o texto

²⁰Segundo Castilho (2012) parlamentares multados pelo IBAMA participaram diretamente das decisões sobre mudanças no Código Florestal, entre as quais está a anistia a multas ambientais em caso de registro no CAR. Em sua obra, O Partido da Terra (2012, p. 130-132) ele listou os seguintes parlamentares que não só foram multados, como também tiveram obras embargadas: Senador Ivo Cassol (PP/RO), Jayme Campos (DEM/MT), João Ribeiro (PR/TO), Irineu Abreu (DEM/TO), Joseli Agnolin (PDT/TO), Reinaldo Azambuja (PSDB/MS), Roberto Dörner (PP/MT), Augusto Coutinho (DEM/PE), Eduardo Gomes (PSDB/TO), Iracema Portella (PP/PI), Marcos Medrado (PDT/BA) e Paulo Cesar Quartiero (DEM/RR).

aprovado pelos senadores, o produtor rural precisará obedecer aos critérios técnicos de conservação de solo e água definidos pelo programa. No entanto, o proprietário poderá sofrer sanções como advertências ou multas e não poderá obter nenhuma autorização ambiental ou crédito rural, caso não faça o cadastro.

Também foi previsto no artigo 41 da Lei 12.651/2012 a instituição de programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente com a geração de incentivos e sanções positivas através de pagamentos ou incentivos a serviços ambientais como retribuição monetária ou não; da compensação através de créditos e financiamentos; incentivos para a comercialização, além de incentivos específicos para a regularização dos imóveis rurais, tal como a dedução do imposto de renda com os gastos de recomposição

Figura 5. Histórico do processo de alteração do Código Florestal (2009-2012)

Como vimos, as propostas de alteração do Código Florestal, principalmente em termos de sua alteração, já existiam há muito tempo e ficaram a espera de uma janela de oportunidade, que surgiu, como advogamos, em 2009. A demora do processo pode ser explicada pelo fato de haver “ciclos inevitáveis de atenção, altas taxas de crescimento que se estabilizam e novidades que aparecem e desaparecem” (KINGDON, 2007, pg. 228) e pela atuação de grupos de interesse concentrado em duas coalizões contrárias: uma a favor, os ruralistas, e outra contra, os ambientalistas, as alterações previstas no Código Florestal, em que todos buscaram influenciar as decisões políticas através de abaixo-assinados, manifestações públicas, eventos científicos, *lobby* no Congresso etc.

O processo de alteração da norma foi marcado por conflitos e diversas mobilizações sociais, com grupos favoráveis e contrários às modificações propostas. No entanto, após sua aprovação a proposta era de que a nova lei fosse efetivamente implementada, cobrada e fiscalizada pelos órgãos públicos ambientais. Mais de três anos da aprovação da Lei 12.561/12a situação continua praticamente estagnada, avançando de maneira bastante lenta.

Apesar de ser reconhecida mundialmente pela qualidade da legislação, o Brasil ainda encontra dificuldades em implementar suas políticas ambientais de modo eficaz por conta da complexidade de seu território, mas também pela atuação de diferentes grupos de interesse na elaboração, alteração e implementação de políticas públicas.

4.2 O debate sobre as alterações no Código Florestal Brasileiro

A partir do material coletado durante o levantamento sobre o Código Florestal em diferentes mídias (jornais, revistas, sites e blogs), visando caracterizar o debate em torno de sua alteração, obteve-se um enorme volume de fontes e dados. Por isso, foram selecionados estudos e trabalhos acadêmicos que abordaram a cobertura feita pela mídia, especialmente em jornais impressos, sobre o Código Florestal (SILVA, 2010; ANDI, 2011; STEIGLEDER, 2012; TEIXEIRA, 2014; PORPINO & BASTOS, 2013). Considerando que as redes sociais da internet constituem um campo privilegiado por ser irrestrito, descentralizado e interativo (SERRANO, 2008), se apresentando na atualidade como um novo espaço público (GUILLAUME, 2004; ROVAÍ, 2013), também foram selecionados alguns materiais do *Facebook* e do *YouTube* e um estudo sobre o *Twitter* (MEDEIROS, JUNIOR, 2013) para trazer elementos para a caracterização do debate.

Como principal resultado obtido tem-se que a temática ganhou bastante destaque não só no cenário institucional, como também na mídia, nas redes sociais e nas ruas. Foi possível verificar que o processo de alteração do Código Florestal foi marcado por conflitos, divergências e embate político, além de diversas mobilizações sociais, com grupos favoráveis e contrários às modificações propostas. Configurou-se em um dos mais polêmicos e intensos debates públicos sobre temas ambientais da história do país, pautado a partir de uma perspectiva de polarização entre as coalizões “ruralistas”, que eram a favor das alterações, e os “ambientalistas” que eram contra.

A mídia teve êxito em dar visibilidade às questões ambientais, mas a cobertura segue os preceitos dos interesses de seu negócio (CASTELLS, 2009), o que favorece uma cobertura fragmentada e cheia de lacunas. Assim, fica evidente que não há (nem poderia haver) neutralidade na mediação midiática entre as diversas vozes que concorrem na esfera pública (MEDEIROS, JUNIOR, 2013).

4.2.1 Processos midiáticos

Atrair a atenção não é o suficiente para colocar uma nova questão na agenda no debate público. Ao contrário, os problemas ambientais emergentes devem ser legitimados em arenas múltiplas – na mídia, no governo, na ciência e pelo público (HANNIGAN, 2009, P. 121).

Para que os problemas ambientais passem da condição de “questão” para uma “política pública”, a visibilidade da mídia é crucial. Sem a cobertura da mídia, as possibilidades que um problema prévio possa entrar numa arena do discurso público ou se tornar parte do processo político são bastante reduzidas (HANNIGAN, 2009, P. 121).

Diversas pesquisas sobre a cobertura midiática do Código Florestal foram realizadas (SILVA, 2010; ANDI, 2011; STEIGLEDER, 2012; TEIXEIRA, 2014; PORPINO & BASTOS, 2013). A partir delas foi possível caracterizar parte importante do debate sobre a temática, não só porque a mídia influencia de maneira bastante significativa a opinião pública, mas também por determinar o enquadramento e, conseqüentemente, a definição do “problema”.

Para o sociólogo Erving Goffman (1986 apud PORTO, 2002, p. 4) “os enquadramentos são entendidos como marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem as pessoas fazer sentido dos eventos e situações sociais” (ibid.), sendo importantes instrumentos de poder. São “recursos que organizam o discurso através de práticas específicas (seleção, ênfase, exclusão etc.) e que acabam por construir uma determinada interpretação dos fatos” (PORTO, 2002, p. 6). Entre os recursos ou práticas do

enquadramento estão a trivialização, a polarização e a ênfase em disputas internas, entre outras.

4.2.1.1 A cobertura das mídias

A análise elaborada pela ANDI - Comunicação e Direitos, com apoio da CLUA – *Climate and Land Use Alliance*, com base em 17 jornais regionais e nacionais durante a tramitação da reforma na Câmara dos Deputados, evidencia que a cobertura estabeleceu dois campos complementares: o Ambiente Político e a Política Ambiental. As tensões no ambiente político apareciam como tema central das matérias, seguido pelas grandes temáticas que compõem diretamente a política ambiental do Código Florestal e seus aspectos correlatos (reservas legais, regularização e recomposição de áreas desmatadas etc.).

No âmbito da Política Ambiental, foram destaque as diferenças técnicas e ideológicas entre as posições dos atores da produção agrícola e da defesa ambiental (sejam estes parlamentares ou de outros setores).

Teixeira (2014, p.173) que analisou a cobertura do Jornal Nacional, também concluiu que o assunto

(...) foi tratado de forma superficial e o enfoque foi direcionado para uma cobertura política. As fontes usadas nas duas reportagens foram primárias e oficiais, com ênfase para os valores-notícia de conflito e simplificação, sem oferecer uma visão mais específica em termos ambientais de como repercute para a vida humana e social a alteração na legislação ambiental (ibid.)

Entre os principais atores que serviram como fonte de informação para a cobertura jornalística analisada pela ANDI (2011) estão as personalidades políticas (como o deputado Aldo Rebelo, a ex-senadora Marina Silva, a senadora Kátia Abreu e a ministra do meio ambiente Izabella Teixeira, entre outros) com uma representatividade de 44,2%, seguida pelas opiniões dos poderes públicos (44,1%). A sociedade civil, a comunidade científica e o setor privado apresentaram índices bem menores, com 12,5%, 12,4% e 7,2% (sendo que 4,4% referente a CNA), respectivamente.

A pesquisa revela ainda uma visão majoritária bastante crítica ao “novo Código”, através dos textos de opinião, das reportagens, das fontes ouvidas e das cartas de leitores enviadas aos jornais. Sendo assim “porque de forma tão contundente o projeto foi aprovado na Câmara? O resultado da votação significaria um “divórcio” entre os políticos no Congresso

e a opinião pública – cidadãos comuns e especialistas nos temas?” (ANDI, 2011, p 35). Os cientistas também tiveram uma posição majoritariamente contrária ao projeto: nada menos de 67,8% das vezes em que aparecem na cobertura. Este dado chama a atenção, na medida em que a ciência costuma ser um grande vetor legitimador (ANDI, 2011).

Silva (2010) que analisou o Jornal Zero Hora do Rio Grande do Sul, também percebeu que foram destacadas opiniões de ruralistas e ambientalistas, uma vez que esses dois grupos polarizaram as discussões. Com relação às fontes de informação, apesar do jornal trazer as versões dos dois lados não houve equilíbrio, sendo constatada uma predominância das fontes ligadas às entidades ruralistas, tais como a Farsul, Ministério da Agricultura e políticos da bancada ruralista. Da parte dos ambientalistas foram ouvidos Ministério do Meio Ambiente, ONGs e pessoas que defendiam a preservação das áreas de florestas.

As fontes são fundamentais para definir o enquadramento das notícias e a *Policy image*, ou seja, a compreensão socialmente difusa de um objeto de política pública, o que envolve conflitos políticos e luta pelo poder (FUKS, 2000, p.7).

(...) a disputa se dá também no campo simbólico, os produtores de símbolos (mídia, atores políticos, cientistas etc.), legitimizados e reconhecidos como tal, ocupam uma posição privilegiada já que detêm o discurso autorizado. A probabilidade de ganho no campo da disputa, então, poderá ser tanto maior quanto mais próximos estiverem os sujeitos políticos do lugar em que esses instrumentos simbólicos de poder são gerados (VIEGAS, 2009, p. 156).

Hannigan (2009, p. 123) traz um exemplo nesse sentido:

No seu estudo de 1969 sobre o vazamento de petróleo em Santa Bárbara, na Califórnia, Molotch e Lester (1975) observaram que figuras poderosas e organizações com acesso rotineiro à mídia (o presidente, representantes federais, representantes das companhias de petróleo) tinham mais possibilidade de funcionar como fonte de notícia do que os conservacionistas e representantes locais. Essas fontes exercem um poder social e político considerável, fornecendo uma interpretação pré-empacotada, tendenciosa e socialmente construída, de uma série dada de eventos ou circunstâncias – uma interpretação que é prontamente adotada pelos jornalistas, os quais raramente têm o tempo ou conhecimento especializado necessário para adicionar mais informação aos seus próprios ângulos de notícia (SMITH, 1992, p. 28 apud HANNIGAN, 2009, p. 123).

Indivíduos com status sociais elevados tendem a ser mais ouvidos e suas posições consideradas mais relevantes do que as tomadas por indivíduos que sejam quaisquer minorias (SUSTEIN, 2003 apud PEREIRA, 2012, p. 71).

Segundo os estudos, a disparidade também ocorreu nos argumentos. Durante o período completo de análise da ANDI (2011), 16,1% do material publicado apresentaram argumentos favoráveis a alguma das propostas do novo Código Florestal e 32,5% utilizaram argumentos contrários. Nos textos com perspectiva favorável à nova proposta, foram destaque os seguintes argumentos: *i)* oportunidade para que os proprietários que não obedeceram à lei atual se legalizem (48,7%), *ii)* estimula a agricultura familiar e favorece os pequenos agricultores (30,4%), *iii)* se adequa melhor às realidades regionais, permitindo que se definam limites diferentes para a RL e APP (27,8%) e *vi)* a demanda crescente por alimentos exige a disponibilização de uma extensão maior da área produtiva (13,9%).

Já no universo dos textos com perspectiva contrária ao projeto de lei, os principais argumentos eram: *i)* anistia aos desmatadores das RL e APP que não cumpriram a legislação anterior (63,2%), *ii)* estímulo ao desmatamento em lugar de incentivar ganhos de produtividade (25,8%), *iii)* pode gerar prejuízos/desequilíbrios ambientais (20,1%) e *iv)* a proposta do Novo Código não foi elaborada com base em pesquisas e informações científicas (11%).

Vale ressaltar que, para a ANDI (2011), os jornais muito raramente utilizaram uma perspectiva jurídica na abordagem das questões do Código Florestal e nem a cobertura jornalística, nem a pressão ambientalista conseguiram superar o absolutismo da Amazônia na agenda. Além disso, a ótica da sustentabilidade não foi bem trabalhada nos jornais:

A falta de uma posição mais nítida por parte dos jornais sobre a questão da “sustentabilidade” tende a estabelecer falsos embates – correndo o risco de desenhar uma imagem estereotipada tanto dos ambientalistas (santos ou radicais) quanto dos ruralistas (injustiçados quando responsabilizados pelo desmatamento, “logo eles que trazem comida à mesa”; ou, inescrupulosos em sua ganância). Tais generalizações não servem ao debate democrático nem à verdade do que ocorre no espaço público. Há, por certo, uma significativa quantidade de grandes empresas agrícolas dando exemplos de adequada postura ambiental; da mesma forma, são mais atuantes os grupos ambientalistas que nem de longe pretendem propor obstáculos ao desenvolvimento do setor agrícola (ANDI, 2011, p. 16)

A cobertura feita pelo jornal Zero Hora analisada por Silva (2010) também foi superficial, não existindo um grande esforço para trazer informações novas que complementassem as matérias anteriormente publicadas, o jornal tampouco relaciona as matérias às questões ambientais, o que prevalece é o discurso econômico e os interesses políticos.

Teixeira (2014, p. 80) também verificou a ausência de análises detalhadas sobre os efeitos da aprovação do Código Florestal para os ecossistemas brasileiros, não havendo muito espaço para a explicação dos prejuízos trazidos pelas modificações na legislação nacional. Em contrapartida, destacou a contextualização das informações através da retomada de pontos anteriores do debate sobre o tema, de modo a situar o leitor na polêmica, bem como o acompanhamento da tramitação no Congresso Nacional pela sociedade civil.

Porpino e Bastos (2013) realizaram uma análise crítica do discurso das principais agências de notícias brasileiras sobre o Código Florestal na data de publicação dos vetos presidenciais. Foram analisadas as agências Brasil, Estado e O Globo, sendo uma pertencente ao Governo e as outras duas aos maiores conglomerados de mídia brasileiros, assim como da BBC Brasil e Thomson Reuters reproduzidas pelas principais veículos de comunicação do país.

Segundo os autores, a cobertura da mídia sobre o Código Florestal serviu de pano de fundo para representar a disputa entre o Governo, os parlamentares ruralistas e os ambientalistas, sendo que a votação revelou as dificuldades do Palácio do Planalto em coordenar os interesses partidários no Congresso. Nesse sentido, o veto parcial da Presidente Dilma Rousseff, foi um meio termo entre os anseios e pressões dos ruralistas e dos ambientalistas, não aconteceu só pelo conteúdo ou pela pressão da opinião pública, como também devido à preocupação de não confrontar a base no Congresso Nacional (PORPINO; BASTOS, 2013). O estudo, assim como ANDI (2010), também concluiu que houve a polarização entre ambientalistas e ruralistas e o silenciamento não só dos impactos da nova legislação, como também de possíveis alternativas:

[o] noticiário alimentou o conflito entre produção agropecuária e preservação ambiental em vez de apresentar as alternativas tecnológicas já existentes capazes de conciliar os dois lados, que são indispensáveis para a manutenção da existência humana. Dessa forma, falta incorporar ao noticiário informações com embasamento científico, que auxiliem na construção do conhecimento social. Quais tecnologias e boas práticas agrícolas estão disponíveis para uso do produtor rural brasileiro? E quais já são adotadas para produzir os alimentos que chegam a nossas mesas? A resposta a tais perguntas deveria fazer parte do *agenda-setting*, mas observa-se pouca iniciativa da grande imprensa em tentar respondê-las. (PORPINO & BASTOS, 2013, p. 13)

Ficou faltando mais espaço na mídia para o setor a favor da floresta e da conservação dos recursos naturais pudesse esclarecer que não era polarização contra a agricultura, mas

contra interesses econômicos degradantes (SERVIDOR DO IBAMA NÃO IDENTIFICADO, 2015).

Prejudica também a qualidade deste debate o fato de os grupos agrícolas mais ambientalmente responsáveis preferirem o silêncio – possivelmente para não atritar o próprio setor, e sobretudo para não conflitar com as empresas que tem na pecuária seu principal negócio – as quais, de maneira geral, detém muito maior responsabilidade pelo desmatamento. A “ótica da sustentabilidade” não foi bem desenvolvida (e muito menos “defendida”), e é essencial ao exercício da responsabilidade social do jornalismo diante de questões, digamos, inegociáveis. A “sustentabilidade” é tão inegociável (não sujeita a relativizações) quanto são “democracia”, “direitos humanos” e “liberdade de imprensa” – e diante destas questões as redações brasileiras jamais hesitaram em posicionar-se (ANDI, 2011, p. 17)

A análise dos materiais feita por Porpino e Bastos (2013) revelou ainda uma discrepância entre as agências de notícias no enquadramento das agências privadas e da Agência Brasil. Em um dos casos analisados há uma clara divergência na cobertura da mídia sobre o mesmo fato, na mesma entrevista e com a mesma fonte, em que as edições deram sentidos opostos para a mesma situação. Uma matéria do portal da Agência Brasil, por exemplo, denominada “Veto ao Código Florestal agrada bancada ambientalista, ruralistas reclamam” trazia uma fala do deputado e líder do Partido Verde na Câmara, Sarney Filho (PV-MA) em que este considerava como positivo o veto e que “A princípio, a presidenta cumpriu os seus compromissos de segundo turno [das eleições de 2010]”. Sobre essa mesma questão e com a mesma fonte, a Agência Estado traz outra manchete: “Sarney Filho lamenta veto parcial do Código Florestal”. Logo abaixo do *lead*, revela a fala completa do deputado: “A presidente Dilma cumpriu compromissos de segundo turno, mas isso não quer dizer que o movimento ambientalista, a frente parlamentar e o PV estejam em concordância com o veto parcial” (PORPINO & BASTOS, 2013, p. 11).

Ficou evidente ainda a divergência de abordagem, o viés ideológico, apresentado pelas agências de notícias, especialmente Brasil e Estado, sobre as mesmas questões, no mesmo momento, com as mesmas fontes. Isso derruba definitivamente aquela tão perseguida tese de objetividade e isenção da produção jornalística. Reforça ainda que a cobertura da mídia ganhou contorno de espetáculo. A espetacularização do noticiário aliada à superficialidade das matérias contribuiu para que as discussões em torno do Código Florestal tivessem pouco caráter científico (PORPINO & BASTOS, 2013, p. 14).

Segundo Hannigan (2009, p. 136) a mídia normalmente situa o meio ambiente como *locus* para conflitos e, em especial, uma luta entre ambientalistas e seus oponentes visto que é mais fácil retratar essas disputas. No entanto, não foi somente na mídia que a polarização se destacou, esse processo ocorreu também nas redes sociais.

4.2.1.2 O debate nas redes sociais

Frente ao enquadramento das grandes mídias, as redes virtuais, que vem ganhando cada vez mais espaço e contam com ampla participação social, podem dar possibilidade aos atores de construírem contrapontos para as grandes discussões levantadas pela imprensa tradicional, bem como aumentar a diversidade de fontes de informação, opiniões, discursos etc. (PORPINO, BASTOS, 2013). Isso porque diferentemente de outros meios de comunicação em massa, os consumidores da internet também são produtores, pois fornecem conteúdo e dão vida à teia (CASTELLS, 1999, P. 439).

Nesse sentido, Ferreira (2014) defende que as redes sociais podem ser encaradas como termômetros da sociedade, ambientes autônomos, no qual a expressão é livre, um espaço onde os temas de interesse público podem ser enunciados e processados por meio do diálogo democrático, embora possam existir manipulações e efeitos negativos. Pensando nisso, foi realizado um levantamento nas redes sociais buscando elementos que ajudassem a caracterizar o debate em torno das alterações no Código Florestal, longe de esgotar a complexidade do assunto.

No *Facebook*, a partir da palavra-chave “Código Florestal”, foram obtidos 84 páginas e grupos (fechados e abertos) com a temática que incluem fóruns de discussão ligados à universidade e à sociedade civil, espaços de informação e notícias, como também páginas de livros, de vestuário e de divulgação de um blog pessoal sobre o Código Florestal. Porém, majoritariamente diziam respeito à mobilização social em torno do tema e de outras questões ambientais, sendo que apenas três (sendo dois grupos e uma página sobre o blog) pediam a aprovação da nova lei.

Em seguida, para analisar os termos mais recorrentes nos títulos dos grupos e páginas no *Facebook* foi construída uma nuvem de *tags* (Figura 6). Segundo Ferreira (2014), nuvem de *tags* é uma lista ou conjunto de palavras hierarquizada visualmente, utilizada como método

grupos e comunidades de interesse, tanto dentro quanto fora dos espaços de comunicação digital (FERREIRA, 2013, p. 34), em especial os ambientalistas “estão presentes na vanguarda das novas tecnologias de comunicação, utilizando-as como ferramentas de organização e mobilização, principalmente pela internet” (CASTELLS, 2000, p. 162).

Medeiros e Junior (2013) analisaram quanti e qualitativamente os fluxos comunicativos no *Twitter* sobre as mudanças no Código Florestal. Foram coletados, através do software *The Archivist*, 3.693 *tweets* ao longo de sete dias entre 11 de setembro e 29 de outubro de 2011. Após a eliminação de alguns *tweets* para a correção de possíveis distorções, restaram 3.457 a serem considerados na análise de conteúdo. Os *tweets* foram classificados de acordo com a divisão a seguir, considerando-se a categoria “teor do conteúdo”: i) Contra o novo Código Florestal; ii) A favor do novo Código Florestal; iii) Não emite opinião diretamente no *tweet*, mas possui *link*; iv) Cita o código florestal sem emitir opinião ou remeter a *link*; v) Conteúdo dubio, não identificado ou opiniões não conclusivas.

Dos 3.457 *tweets* analisados, 649 (18,8%) manifestaram uma opinião conclusiva sobre as mudanças no Código Florestal, sendo 567 contrários e 82 favoráveis. Levando em consideração apenas esses 649 conteúdos que manifestaram opiniões conclusivas, temos que 87,2% deles foram contrários às mudanças no código florestal, enquanto 12,8% foram favoráveis.

Os autores concluíram que apenas uma minoria dos conteúdos publicados no *Twitter* (que compuseram a amostra da pesquisa) continha opiniões conclusivas no interior dos 140 caracteres e nem todos apresentavam argumentos para justificar essa opinião. Mesmo os argumentos apresentados não problematizaram profundamente a questão, parecendo óbvio que tal fato se deu, entre outras razões, devido à limitação espacial imposta pelos 140 caracteres máximos do *Twitter*. Além disso, verificou-se que 69,8% dos *tweets* pesquisados continham ligações hipertextuais para outros conteúdos externos ao Twitter.

Isso não indica, necessariamente, a ausência de opinião formada sobre o tema Código Florestal. Mesmo nos conteúdos configurados como conteúdos informativos é possível verificar a presença de posições. Um *tweet* como “Aumenta pressão social contra projeto que altera Código Florestal” (Brasil de fato – <http://t.co/RG5eGdA4>), apesar de formatado nos moldes do que tradicionalmente se convencionou chamar de “informação”, tem notadamente a função de respaldar a posição contrária às mudanças, assim como o *tweet* “CNA afirma que novo Código Florestal preservará 61% dos biomas naturais” (<http://t.co/LSJZXuAF>) é um conteúdo informativo que pretende dar visibilidade a uma posição favorável ao novo Código Florestal (TEIXEIRA, 2013, p. 129).

Levando em conta os *tweets* nos quais os usuários defenderam sua posição, foram encontrados os seguintes argumentos:

Tabela 9. Argumentos contra e a favor ao novo Código Florestal no *Twitter*

Argumentos contra o novo Código Florestal	Argumentos favoráveis ao novo Código Florestal
<ul style="list-style-type: none"> - O novo Código Florestal diminui proteção ambiental/aumenta o desmatamento; - O novo Código Florestal é um retrocesso legal e/ou ambiental; - O novo Código Florestal promove a impunidade e anistia aos desmatadores; - O novo Código Florestal ameaça o futuro da humanidade; - A opinião pública é contra as mudanças no Código Florestal; - O novo Código Florestal provocará catástrofes ambientais; - A mudança visa a atender apenas os interesses financeiros dos ruralistas; 	<ul style="list-style-type: none"> - O outro lado não tem legitimidade para falar sobre o Código Florestal; - Uma lei de 1965 precisa ser atualizada; - Necessidade de acabar com a fome mundial; - O novo Código Florestal garante a preservação; - Necessidade de tirar agricultores da ilegalidade; - Necessidade de desenvolvimento/crescimento econômico; - O produtor rural é quem entende de meio ambiente e produção; - O novo Código Florestal trabalha com a realidade concreta; - O agronegócio gera empregos;

Finalmente, buscou-se trazer elementos do *YouTube*, de acesso público e irrestrito, configura-se como um dos espaços públicos do mundo contemporâneo, com uso de linguagem audiovisual que permite registrar eventos sociais dinâmicos como debates, discussões e pronunciamentos. Para Burgess e Green (2009) o *YouTube* e todos os demais portais de vídeos *online* que o seguiram, transformaram a maneira de se obter conteúdo, constituindo-se numa enorme ágora virtual que, embora não seja uma produtora em si, é um importante agregador de conteúdos.

Em uma pesquisa no *YouTube*, na data 31/07/2013, detectou-se aproximadamente 14.000 (catorze mil) postagens de vídeos no canal ao digitar a palavra-chave “código florestal”, sendo que o vídeo mais visto possuía aproximadamente 125 mil acessos. Em julho

de 2015, o número de vídeos postados já passava dos 40 mil e o vídeo com mais visualizações possui cerca de 128 mil acessos, demonstrando que a temática continua gerando materiais e visualizações.

Um dos principais desafios para o estudo da comunicação na web é que está em um constante fluxo (ELY, 2013), sendo as redes sociais bastante dinâmicas e interativas. Por isso, optou-se por uma data simbólica para a seleção dos vídeos: 25 de maio de 2014, dois anos após os vetos da Presidente Dilma Rousseff a Lei 12.651/2012 que implementou o novo Código Florestal. Para o levantamento e a seleção, foi utilizado o programa *NodeXL* – *Network Discovery and Exploration for Excel* de análise exploratória das redes desenhado para funcionar a partir de planilhas de Excel.

Através do Programa *NodeXL*²¹ foram selecionados, a partir da palavra-chave “código florestal”, cerca de 500 vídeos postados no *YouTube* entre 2009 e 2014, ligados entre si pelos usuários que comentaram seus vídeos, e que serviram como base de dados para a pesquisa. Dados como título do vídeo, nome do autor da postagem, data, número de visualizações e números de comentários, entre outros, são automaticamente sistematizados em uma tabela do Excel pelo programa.

A partir desse levantamento foi possível verificar uma diversidade de publicações de vídeo no *YouTube* que abrangiam, principalmente, reportagens e debates televisivos, palestras acadêmicas, depoimentos, pronunciamentos de pessoas públicas, vídeo aulas, trabalhos escolares e universitários, entre outros.

Os 500 vídeos selecionados para o estudo foram postados por 233 atores diferentes, sendo a maioria pessoas da sociedade civil (57) e meios de comunicação (55). 26 políticos, entre senadores, deputados federais e estaduais e um vereador, também postaram vídeos em seus canais do *YouTube* entre eles: Aldo Rebelo, Blairo Maggi, Jorge Viana, Kátia Abreu e Marina Silva.

O Senado Federal (através dos canais “BlogdoSenado” e “TVSenado”), a Câmara dos Deputados (“ComissõesCâmara”), o Palácio do Planalto (“PaláciodoPlanalto”) e Frente Parlamentar Ambientalista (“FAmbientalista”) também estiveram presentes, assim como os partidos DEM e PT. O restante foram instituições (Ministérios, Secretarias Estaduais, empresas, universidades, institutos de pesquisa e canais de vídeo-aula), movimentos sociais (Via Campesina e Juntos! Juventude em Luta), ONGs (Greenpeace, WWF, ISA), entidades de

²¹O *NodeXL* é uma ferramenta *open-source* (ou código aberto) que permite interpretar dados dinâmicos, apresentando vértices, grafos, nós e demais métricas encontradas no estudo de redes em uma planilha que foi desenvolvida por um time da Fundação de Pesquisa e Projetos Externos da Microsoft, distribuído em equipes nos Estados Unidos e na Europa e contando com colaboradores ao redor do mundo

classe (CNA, FAEG, FAMASUL e OCEPAR) e campanhas (Sou Agro e FlorestaFazADiferença).

Houve um processo de agendamento, visto que a maioria dos vídeos foi postada e visualizada nos anos de 2011 e 2012, época em que ocorreu o processo de alteração do novo Código Florestal e que o tema ainda era bastante recorrente na mídia (Gráfico1).

Tabela 10 - Quantidade de vídeos postados ao longo dos anos

Ano	Quantidade (vídeos postados)
2009	5
2010	19
2011	153
2012	146
2013	59
2014	118 ²²
TOTAL	500

Gráfico 1 -Número de visualizações dos 500 vídeos selecionados pelo *NodeXL*

²²Vale ressaltar que dos 118 vídeos publicados em 2014, 107 deles eram provenientes do Canal no *YouTube* da TV Senado.

meio ambiente em si, como florestas ou água.

Além desse material também se destacam os comentários dos vídeos, que reproduzem argumentações, posições e discussões sobre a temática. Nos vídeos com maior número de visualizações foi possível verificar falas bastante polarizadas contra e a favor das alterações do Código Florestal nos comentários dos usuários, inclusive com agressões verbais entre os mesmos, como nos comentários a seguir:

Tabela 11 - Comentários a favor das alterações no vídeo “Código Florestal em Perigo” (FUNDAÇÃO... 2011)

marcelovv01 2 anos atrás só existe uma palavra pra definir os brasileiros(urbanos) OTÁRIOS, se deixam levar por ongs gringas e a mídia sensacionalista e personalidades mau informadas e mau intencionadas, e fazem tudo o q os países desenvolvidos querem , massacram o setor produtivo, se as mudanças do código florestal não forem aprovadas a agricultura brasileira vai entrar em colapso, mas o mundo inteiro sabe q brasileiro é otário mesmo desde o período colonial,eu ã culpo eles ã eles jogam a isca os otários mordem.
paulo cunha 2 anos atrás ALERTA,,ALERTA,,ALERTA. ALERTA A TODAS AS RELIGIOES DO MUNDO. A MIDIA ESTA PREPARANDO UMA RELIGIAO MUNDIAL, USANDO A CAUSA AMBIENTAL ONDE O SER HUMANO É UMA PRAGA E SERÁ ELIMINADO. A MIDIA(TV GLOBO e SEUS LUCIFRIANOS)e AMBIENTALISTA SAO INIMIGOS MORTAIS DO POVO BRASILEIRO. OS AMBIENTALISTA ESTAO TRAMANDO TRANSFORMA O MEIO AMBIENTE EM RELIGIÃO,,,,,,ALERTA,,VAMOS DEFENDER A VIDA DO SER HUMANO,VAMOS NOS UNIR E DEFENDER.
aldo360100 2 anos atrás Ambientalistas vagabundos a maconha de vc esta garantida ninguém vai tirar. Sempre se criticou as OMG que são instrumento estrangeiro contra o Brasil e agora vemos que querem destruir a agricultura do nosso pais assistimos de PE e não fazemos nada. Gente estão chamando de bandido as pessoas que trabalha neste pais, as pessoas que ajudaram esse pais ser um orgulho na produção de alimentos.

Tabela 12 - Comentários contra das alterações no vídeo “Código Florestal em Perigo” (FUNDAÇÃO... 2011)

Leonardo RCP 2 anos atrás

PARA ESSE QUE DEFENDEM COM FALACIAS AS REFORMAS (QUE MAIS SÃO DESTRUIÇÃO) NO CF, VALE A DICA DE ESTUDAR MAIS UM POUCO, SE BASEIAM EM DISCURSOS VAZIOS DE QUE VAI IMPEDIR A PRODUÇÃO, DE QUE MUITOS PASSARAM FOME, ETC... OLHA BEM A MENTIRA QUE ALIMENTAM, POIS EXISTEM ESTUDOS COMPETENTES DIZENDO QUE SE PODE PRODUIR MAIS AINDA PRESERVANDO MAIS AINDA, QUE A QUESTÃO DA FOME, É UMA QUESTÃO DE MÁ DISTRIBUIÇÃO E QUE DESENVOLVIMENTO NÃO SIGNIFICA ATROPELAMENTO, PORTANTO VÃO ESTUDAR CABADA DE IGNORANTE!!!!

Miguel Rangel 2 anos atrás em resposta a 2025rui

Eu acho que são idiotas alienados além de fazendeiros. É só ver que muitos desse defensores não conseguem nem escrever um pequeno texto de 3 linhas de forma inteligível.

Luca Helal 2 anos atrás

As pessoas a favor do novo código florestal merecem morrer, ninguém simplesmente percebe que o meio ambiente é algo essencial para nosso país? De 30m das margens dos rios passará para 15m! É como se alguém pegasse metade da sua casa para destruir tudo igual a um retardado e vocês ainda são a favor? sinceramente... MORRAM!

Comentários que demonstram que a polarização entre ambientalistas e ruralistas nos cenários institucionais, pautada pela mídia, foi também apropriada pelos usuários do *YouTube*, bem como o discurso de escolha entre conservação ambiental e produção agropecuária conforme apontado por Martinelli et al (2010).

Figura 11 - Site do jornal Estado de São Paulo. 2012. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/tragico-economico/2012/04/30/veta-ou-derruba-dilma/>>. Acesso em: 05/12/2014

Essa tendência da polarização está bastante presente nas pesquisas de Cass R. Sunstein que questiona em suas obras *“The law of group polarization”* e *“A Era dos Extremismos”*, a possibilidade de produção de consensos dentro do processo deliberativo em função da tendência a uma polarização entre grupos heterogêneos.

Em sua obra *“Republic 2.0”*, Sustein (2007) trata sobre o desafio atual à sociedade globalizada de avaliar e questionar as novas tecnologias, incluindo a internet, sobre como elas afetam a cidadania de uma perspectiva ampla (civil, política e social) e não apenas como cidadão-consumidor (TREIN et al., 2013). Essa discussão é fundamental visto que na internet é o usuário que procura e filtra as informações que deseja (o que pode reforçar essa “assimilação tendenciosa”). Além disso, a internet possibilita o que Thompson (2011) chama de comunicação mediada, ou seja, não há mais, necessariamente, a interação face-a-face, fator que ajuda a polarização e a exposição de posições extremas.

A polarização é considerada o fenômeno de radicalização de opiniões que ocorre quando pessoas moderadas se reúnem e abordam determinados assuntos em comum ou quando membros de um ou mais grupos em deliberação se encaminham para pontos mais extremos do que a direção indicada pelos julgamentos anteriores à deliberação (SUNSTEIN, 1999, p.1, tradução nossa)²³. Uma das principais críticas à polarização é que ela pode afetar diretamente a diversidade de ideias e a qualidade de opiniões, na medida em que pode criar nichos homogêneos de pensamento.

São duas as principais causas da polarização segundo Sunstein (1999): a primeira diz respeito às influências sociais e a necessidade de aceitação dentro de um grupo por conta da reputação. O segundo fator é o que pode ser considerado de assimilação tendenciosa, ou seja, estar perto de pessoas, ler fontes de informação etc. que reforcem nossos pontos de vista, e que não os questionem ou o ponham em dúvida, o que dá uma falsa sensação de estarmos sempre certos.

Além disso, há a tendência dos indivíduos procurarem sustentar suas posições antagônicas se estiverem em grupos distintos e reforçarem seus pertencimentos a eles através de participações que possam convencer e reforçar os argumentos dos grupos do qual fazem parte (PEREIRA, 2012, pg. 70). As frentes “ruralista” e a “ambientalista” que aparentemente dominaram o debate podem ser exemplos dessa tendência ao antagonismo e à busca pela reafirmação de pertencimento a um grupo através de mobilizações sociais e do uso da mídia.

²³ *In a striking empirical regularity, deliberation tends to move groups, and the individuals who compose them, toward a more extreme point in the direction indicated by their own predeliberation judgments.* (SUNSTEIN, 1999, p. 1).

A polarização foi uma estratégia discursiva da bancada ruralista para tentar escapar do fato que eles estavam prejudicando o bem comum, foi uma estratégia para criar um adversário, polarizar, demonizar, radicalizar e manufaturar um contraponto para se colocar como as pessoas que alimentam o Brasil (VICENTE, 2015, informação verbal).

A polarização é um fenômeno recorrente no cenário político brasileiro. Para Rodrigues (2015):

(...) o jogo político no Brasil, é da polarização. Politicamente por essa estrutura política que nós temos, não tem nenhum interesse de não ter a polarização. Não tem nenhum interesse de ter a política agrícola resolvida, que tenha a questão ambiental resolvida. Isso não é interesse porque a nossa estrutura política, a nossa política tá organizada dentro desse sentido, então... a polarização é um interesse porque ele tem motivo pra subir no palanque, pra convencer, tanto que se vê que as duas pessoas que mais polarizaram que é o Aldo Rebelo e a Kátia Abreu viraram ministros, então esse é o jogo político: o cara que faz a polarização é o cara que tem condição de continuar na política e em destaque (ibid.) .

Embora parte do processo tenha sido caracterizada como vitória da bancada ruralista e derrota governamental, em um momento no qual o Executivo possuía maioria legislativa, o conflito não se deu entre governo e oposição, mas sim entre duas coalizões opostas (PEREIRA, 2013, p. 5). Partindo dessa constatação e com base no destaque que a polarização teve ao longo de todo o debate e no processo de alteração, foi realizada a análise das coalizões.

4.2.2 Modelo de Coalizões de Defesa (SABATIER, 1988) e os grupos de interesse no debate sobre o Código Florestal.

Com base nessa constatação de que a polarização dominou o debate em torno do debate sobre as alterações no Código Florestal, buscou-se trazer elementos para compreender os processos políticos além do cenário institucional do Congresso Nacional com o embate entre ruralistas e ambientalistas, a partir do Modelo de Coalizões de Defesa, quadro teórico desenvolvido por Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Partindo disso, e longe de esgotar todas as possibilidades do modelo, foram levantadas as características das coalizões, para entender: i) quem são os ruralistas e os ambientalistas, ii) quais os grupos de interesse que os compõem e iii) quais foram as estratégias e recursos utilizados.

4.2.2.1 O modelo de Coalizões de Defesa: um pouco de teoria.

Proposto por Paul A. Sabatier para estudar a formulação e os processos pelas quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo, a abordagem do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalização de Defesa (MCD), foi revista várias vezes desde que foi inicialmente desenvolvida em 1988 (VICENTE, CALMON, 2011).

De acordo com Araújo (2007) o modelo enfatiza o papel das ideias e dos valores no processo de formulação e alteração das políticas públicas, em que os conflitos estão relacionados às diferenças nos sistemas de crenças políticas dos atores e explicam os problemas importantes nos processos decisórios.

Os atores integrantes desses subsistemas de políticas públicas apresentam um conjunto de crenças preestabelecidas sobre como enfrentar, adequadamente, os diferentes problemas que se lhes apresentam e, mais do que isso, diferentes projetos políticos, entendidos na visão gramsciana, como “[...] o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282 apud ARAÚJO, 2007, p. 22, 23).

No entanto, esse processo é marcado por *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública, principalmente através da aquisição de novos argumentos, conhecimentos e recursos. As coalizões são formadas por

(...) pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, empresários, líderes de grupos de interesse, representantes da sociedade civil, pesquisadores, intelectuais etc.) que: i) compartilham determinado sistema de crenças, valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e ii) demonstram grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo (VICENTE, CALMON, 2011, p 1).

As coalizões competem dentro de um determinado subsistema político buscando traduzir suas crenças em políticas públicas, arquitetando estratégias para inserção de problemas na agenda governamental, aspecto que dialoga com Kingdon (2007). De um modo geral, o MCD tenta mostrar como agrupamentos concorrentes de grupos e indivíduos (*advocacy coalitions*) competem por políticas “vencedoras” num determinado subsistema usando estratégias políticas para afetar favoravelmente decisões, bem como informações técnicas e científicas para mudar pontos de vista de outras coalizões e dos agentes do Poder Público (SABATIER, 1999, apud VICENTE, CALMON, 2011, p. 3).

Um subsistema de políticas públicas é composto por coalizões de advocacia, um conjunto de atores individuais ou coletivos, públicos ou privados, de um determinado escopo geográfico, que atuam em torno de determinada questão de política pública e tentam influenciar as decisões naquele domínio (SEBATIER e JENKIS-SMITH, 1999 apud VICENTE, CALMON, 2011, p. 3; ARAÚJO, 2007).

Dessa forma, Sabatier e Weible (2007 apud VICENTE, CALMON, 2011) entendem que o *policy making* e o *decision making* são resultados de uma ampla negociação entre coalizões, que incluem atores de dentro e de fora da estrutura do governo, e que atuam dentro de um determinado subsistema de políticas públicas. O processo político, sobre essa perspectiva, deve ser entendido no contexto de redes e comunidades políticas, com a análise do conjunto de convicções, valores, ideias e fatores socioeconômicos, a partir dos quais elucidam-se os critérios utilizados na construção do processo de definição de políticas.

No entanto, suas estratégias dependem dos recursos que possuem. Cada coalizão detém determinado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos.

Os recursos materiais, organizacionais e simbólicos disponíveis para um determinado grupo serão, ao menos parcialmente, responsáveis pelo sucesso de sua campanha para promover suas preocupações ao status de problema social (FUKS, 2000, p. 6). No entanto, os recursos não são estáticos ao longo do tempo e podem alterar o poder e a influência exercida pelas coalizões.

Os tipos de recursos relevantes identificados por Sabatier e Weible (2007, p. 201-203) são os seguintes: autoridade legal para decisões em termos de políticas públicas; opinião pública; informação; recursos financeiros; tropas mobilizáveis; e liderança com habilidade.

A informação é um recurso estratégico fundamental para uma atuação bem sucedida no subsistema, sendo que a informação técnica pode facilitar o aprendizado orientado a políticas públicas, sobretudo no nível instrumental, por isso o MCA ressalta o papel dos pesquisadores (acadêmicos, analistas, consultores etc.) no âmbito das coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 198). Informações sobre a severidade e as causas do problema, e sobre os custos e benefícios associados às diferentes alternativas em termos de políticas públicas, também constituem importante recurso (ARAÚJO, 2007, p. 52).

Já os recursos financeiros podem ser utilizados para obter outros recursos, por meio da produção de informação, campanhas para obtenção de apoio da opinião pública, financiamento de campanhas eleitorais etc. As tropas mobilizáveis, por sua vez, têm função especial principalmente quando as coalizões contam com poucos recursos financeiros

(ARAÚJO, 2007).

Na maioria dos subsistemas, há uma coalizão dominante que é mais bem sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais (WEIBLE, 2005, p. 462 apud ARAÚJO, 2007, p. 36). Uma das características da coalizão dominante é ter mais membros em posição de autoridade do que as coalizões minoritárias, o que possibilita não só entrada no cenário político, como também a legitimação do problema a ser resolvido ou da proposta de política pública.

Segundo Araújo (2007, p. 36) fatores como interesses pessoais e organizacionais estão normalmente refletidos no sistema de crenças dos atores sobre as políticas públicas e compreendem um conjunto de prioridades valorativas que influenciam e são influenciados por percepções referentes às causas, efeitos e seriedade dos problemas; às relações institucionais; ao papel do Estado etc.

Assim, os sistemas de crenças “têm a função dupla de moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e o discernimento de soluções (diagnóstico) em relação a certos fenômenos percebidos” (VICENTE, CALMON, 2011, p. 6). Eles são formados a partir de uma estrutura hierárquica de três níveis segundo grau decrescente de resistência a mudanças, formada por:

- Núcleo duro (*deep core*): axiomas normativos e ontológicos fundamentais, tal como as concepções sobre a natureza humana e as prioridades relativas a valores fundamentais como o direito à vida e a identidade sociocultural, que dificilmente são alterados
- Núcleo político (*policy core*): posições mais importantes sobre a política pública, envolvendo as estratégias básicas, as causas dos problemas, a identificação dos grupos sociais cujo bem estar é prioridade, preferências e prioridades dos instrumentos da política, entre outras.
- Aspectos instrumentais (*secondary aspects*): decisões instrumentais, as medidas e as informações necessárias para implementar o *policy core* (VICENTE, CALMON, 2011, p. 7).

Figura 12 - Diagrama dos níveis de convicções das coalizões

Fonte: Parsons (1995, p. 157) apud Araújo (2007)

Para Araújo (2007) os atores pertencentes a uma coalizão vão discordar muitas vezes em questões menores, em sua maioria nos aspectos secundários ou nos instrumentos, mas a divergência é limitada.

O quadro analítico da MCA ainda é composto por parâmetros relativamente estáveis do sistema (atributos da área do problema, distribuição dos recursos naturais, valores socioculturais fundamentais, estrutura social e constitucional) e eventos externos dinâmicos (mudanças nas coalizões, nas condições socioeconômicas, na opinião pública, decisões políticas ou impactos de outros subsistemas). Fatores que irão influenciar não só as limitações e recursos dos atores, como as estruturas de oportunidade das coalizões. Já no âmbito interno do subsistema, as coalizões alocam seus recursos e crenças em estratégias e instrumentos de ação para atingir seus objetivos políticos. Geralmente, a implementação desses instrumentos de ação, visando a alteração de programas e/ou políticas públicas, provoca conflitos pela incompatibilidade entre as ideias e as crenças das coalizões concorrentes.

Figura 13 - Diagrama do MCD. FONTE: Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 123) apud Vicente e Calmon (2011, p. 4). Org. (PERES, 2015)

O MCD entende que

a resolução de conflitos entre coalizões em regra não é tarefa simples, uma vez que os atores de diferentes coalizões percebem o mundo por meio de lentes distintas. Os níveis de conflito refletem o grau de incompatibilidade entre as crenças fundamentais das coalizões concorrentes (ARAÚJO, 2007, p. 37)

Além dos eventos externos, Sabatier e Weible (2007 apud ARAÚJO, 2007) também trazem eventos internos focalizadores que atraem a atenção pública, ressaltam vulnerabilidade, falhas ou negligências nas políticas públicas, o que dialoga com o fluxo dos problemas de Kingdon (2007).

4.2.2.2 As coalizões de defesa do Código Florestal Brasileiro

Com base no modelo MCA, e tendo como ponto de partida a polarização entre as coalizões ambientalistas e ruralistas, identificamos suas principais características, recursos e estratégias, bem como os principais grupos de interesse que as integravam. O governo foi parte fundamental do processo de alteração do Código Florestal, no entanto, os atores governamentais (em especial a Presidente da República, os Ministros e o Congresso Nacional) estiveram ligados às duas coalizões, conforme a figura a seguir:

Figura 13. Coalizões de Defesa no processo de alteração no Código Florestal Brasileiro.

De acordo Clive Thomas (2004), desde a década de 50 o estudo dos “grupos de interesse” e “grupos de pressão” vem ganhando espaço na academia, sendo estudados em diversos países do mundo, embora ainda ocorra muita confusão entre os termos e não haja um consenso na literatura sobre suas definições. Também não há consenso se a atuação desses grupos fortalece o processo democrático ou se permite que interesses privados se sobreponham aos interesses públicos na tomada de decisão política.

A conceituação e diferenciação entre grupos de interesse e grupos de pressão é problemática em razão da diversidade e ambiguidade dos termos adotados. Thomas (2004), no entanto, defende a amplitude do termo “grupos de interesse”:

(...) reason for using a broad definition is that in all societies there are many informal groups that are, in effect, interest groups but would not be covered by a narrow definition. For example, in all political systems there are influential groups of political and professional elites that may not be recognized as formal groups but are crucial in informally influencing public policy (ibid).

Para o autor um grupo de interesse é constituído por indivíduos ou organizações, públicas ou privadas, que com base em uma ou mais preocupação em comum tentam influenciar as políticas públicas em seu favor (THOMAS, 2004)²⁴, estando muitas vezes orientados por interesses privados ou específicos, geralmente de natureza econômica, e dando pouca atenção ao impacto de suas agendas sobre o interesse geral Berry (1989 apud ESPARCIA, 2011). Essa definição abrange a atividade de grupos de interesse em suas diversas formas e em muitos tipos de sistemas políticos atuais e do passado e por isso, optou-se por utilizá-la como referencial teórico na presente pesquisa.

Os grupos de interesse podem ser compostos por indivíduos sem uma organização ou membros formais, surgindo de maneira quase espontânea e com curta duração, organizadas para atuar contra políticas públicas impopulares, por exemplo. No entanto, também podem ter uma organização formal estabelecida e contínua.

Para Thomas (2004), nem sempre é a sociedade que procura influenciar o Estado, o Estado também busca influenciar a si mesmo e a sociedade, existindo, portanto, grupos de interesse dentro do mesmo. Nesse sentido, é importante considerar a presença dos grupos de interesse dentro do Estado e no poder público, como o caso das bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro.

Os grupos de interesse são elementos importantes das estruturas políticas na formação das agendas e tomada de decisões, tanto integrando demandas quanto definindo a hierarquia das propostas. Para Santos (2002), além da função de articulação de interesses, os grupos possuem uma função latente de integração, já que são sujeitos de socialização política, de canalização de reivindicações e de comunicação política entre os próprios governantes e os mesmos com a sociedade. Por isso, é necessário entender como os grupos de interesse agem, como contribuem para o processo de formulação/reformulação de políticas públicas e quais os fatores que condicionam sua atuação.

A atuação dos grupos de interesse inclui algumas estratégias, entre as quais: conseguir acesso aos políticos e influenciar os formuladores de políticas através da opinião pública e incentivos (ganhos ou de perdas) para os mesmos. Isso pode ser feito através de contato direto, conexão de um grupo com os políticos no poder e de interações indiretas (manifestações, protestos, abaixo-assinados, campanhas etc.), incluindo-se aqui a questão da

²⁴ (...) *an interest group is na association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor* (THOMAS, 2004, p. x)

mobilização através das redes sociais. No entanto, é importante ressaltar que a atuação de um grupo de interesse depende não só do sistema político em que está inserido, como também da própria dinâmica e contexto do mesmo.

A internet e em especial as redes sociais, estão sendo bastante utilizadas pelos grupos de interesse para diversas funções, tais como divulgar causas, ideias e interesses, estabelecer parcerias e ganhar aliados, pesquisar e divulgar dados, criar petições públicas etc., pois possibilitou a abertura de novos espaços de confrontação e negociação no ciberespaço.

4.2.2.2.1 Os ruralistas e a força do agronegócio

Visando caracterizar e analisar a atuação dos atores denominados de ruralistas, partimos de uma perspectiva histórica para, em seguida, realizar um levantamento feito através de vídeos do *YouTube*, de reportagens no site da Câmara e do Senado, das campanhas e manifestos públicos e da revisão bibliográfica de estudos já realizados, buscando suas características e os principais grupos de interesse que compõem a coalizão. O principal resultado obtido foi que a figura dos “ruralistas” está bastante presente no cenário institucional (em especial no Congresso Nacional), sendo confundida com a Bancada Ruralista, sua principal representante.

4.2.2.2.1.1 Construção histórica do termo “ruralista”

A expressão “ruralista” refere-se ao artista que nos seus trabalhos dá preferência à representação de cenas rurais ou da pessoa que se interessa pelos problemas ou coisas agrárias. O conceito está ligado ao ruralismo, conjunto de representações e práticas acerca do mundo rural brasileiro, e também a um movimento político de organização e institucionalização de interesses de determinadas frações de setores agrários brasileiros (COSTA, 2012; VICENTE, 2013).

O surgimento do movimento ruralista brasileiro se confunde com a organização dos ruralistas em torno de entidades de representação de seus interesses na condução de projetos para a agricultura (COSTA, 2012, p. 39). Enquanto movimento político, compreende as agências e agentes da estrutura social agrária, sustentado por canais específicos de organização, expressão e difusão de demandas (BRUNO, 2000 apud VICENTE, 2013, p. 1).

Para Vicente (2013) o termo “ruralista” se refere aos principais atores políticos

(...) ligados às grandes propriedades de terra no Brasil e à cadeia produtiva do agronegócio, podendo ser eles mesmos proprietários diretos ou não, e que agem em conformidade com uma agenda comum de atuação, agenda esta que transcende os vínculos partidários (ibid., p. 1).

O ruralismo no Brasil remonta aos privilégios históricos com relação à propriedade e ao direito de uso dos territórios. É na Primeira República, no entanto, que se apresenta enquanto “fio condutor da reordenação política intra-classe dominante rural” (BRUNO, 2000 apud VICENTE, 2013, p. 2), com o surgimento, por exemplo, da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Sociedade de Agricultores Paulistas (SAP), em 1897, e da Sociedade Rural Brasileira (SRB) em 1919 que tinham como objetivo a defesa do “produtor rural” bem como do direito “sagrado” (e absoluto) à propriedade. Em 1928 veio a Confederação Rural Brasileira (CRB), que se tornou a estrutura de cúpula da representação dos empresários rurais e de seus interesses, sendo substituída pela Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA), criada por decreto-lei de 1964, juntamente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) (ORTEGA, 2005).

Ainda que representassem segmentos distintos do empresariado rural, tivessem divergências pontuais e disputassem o status de legítima porta-voz da classe proprietária rural a SNA, a SRB e a CNA historicamente convergiram em seus pontos de vista acerca das iniciativas governamentais voltadas à reforma agrária, tanto durante o governo João Goulart quanto no Estatuto da Terra, proposto pelo governo Castelo Branco. O esforço conjunto dessas entidades foi, naquele momento, de consolidar a figura discursiva do produtor rural enquanto empresário rural e da modernização da agricultura legitimando a capitalização da agricultura brasileira sem que se tocasse, de maneira mais significativa, na questão da estrutura fundiária do país (BRUNO, 1997 apud VICENTE, 2013, p. 2). Além disso, a SNA, desde a década de 70:

avança em novas frentes para a ampliação de seus espaços e sua influência política: a ecologia, o ensino e a imbricação ao Estado em sua dimensão regional, advocando para si o papel de “pioneira” e “legítima” representante da causa ambiental (MENDONÇA, 2010, p. 96), disputando o “poder” de conceituar o que é ser ambientalmente correto” (ACCIOLY, SÁNCHEZ, 2012, p. 101)

Segundo Costa (2012) até a década de 80 a ação dos ruralistas se dava pela forma de ação direta de determinadas lideranças de cada segmento junto ao governo. Assim, o termo “ruralista” não era utilizado como termo identificador, mas sim “nós proprietários ou empresários”. A autodenominação e identificação de ruralista “irrompem com Ronaldo Caiado e a União Democrática Ruralista – UDR, no bojo da democracia formal e

representativa, que ocorreu durante a Nova República, quando começaram a atuar de forma organizada no Congresso Nacional” (ibid. p. 15). As principais articulações do grupo político no início da Nova República também se deram em função das tentativas de alterar a estrutura fundiária vigente no país, a partir da mobilização dos trabalhadores sem terra.

Rapidamente disseminou-se, nas associações e nos sindicatos patronais, a ideia de que, no contexto da democratização, seria possível uma profunda e radical transformação da estrutura fundiária. Ao mesmo tempo, difundia-se a certeza da inevitabilidade de uma “verdadeira guerra no campo” devido, sobretudo, à revitalização do movimento de ocupações de terras, à crescente importância das oposições sindicais que começaram a se articular através da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e à possível radicalização do movimento sindical dos trabalhadores rurais – reconhecido, na época, como a principal força social organizada no campo. Organizados como classe, grandes proprietários de terra e empresários rurais, em especial das regiões modernizadas do Sul e do Sudeste, reagiram contra qualquer tentativa de democratização da propriedade da terra, fazendo ruir as possíveis alternativas abertas com a transição e a mobilização dos trabalhadores rurais por uma reforma agrária (BRUNO, 2003, p. 287, 288).

A União Democrática Ruralista (UDR) surge, portanto, em resposta ao PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985, liderada por Ronaldo Caiado e Junqueira Jr, com o objetivo de articular os proprietários de terra para a preservação do direito de propriedade e a manutenção da ordem e respeito às leis do País.

Entre as suas estratégias estavam a desqualificação dos trabalhadores rurais, que seriam incapazes de cuidar de suas próprias terras e de “pensar e agir com pleno direito” (BRUNO, 1996), e a adoção do anticomunismo, utilizado para desacreditar os partidários da reforma agrária, em especial a Igreja Progressista.

Apesar da imensa aliança contra a reforma agrária, havia ainda duas grandes divergências no interior das elites patronais rurais: uma relacionada à representação de classe e outra sobre a melhor estratégia para o enfrentamento da reforma agrária. Para o setor mais radical não se podia concentrar a luta política na discussão sobre os mecanismos legais, era preciso fazer o enfrentamento no campo (através do uso da violência e da formação de milícias armadas, o que era considerado “legítimo” por se tratar do direito de propriedade).

O discurso construído em torno da estrutura rural vigente no país tinha sido, portanto, no sentido de superação do “atraso”: evitou-se os termos que foram alvos de maior politização no debate público (especialmente “minifúndio” e “latifúndio”). A concentração de terras era justificada pelas entidades de proprietários a partir da naturalização de caracteres geográficos do país, em particular a “vastidão do território. Nos termos da SRB, a concentração fundiária não passaria de “uma fatalidade aritmética” (MENDONÇA, 2006 apud VICENTE, 2013, p. 2,3).

Por mais que demonstrasse força política, a agressividade e a cultura da violência geraram muitas críticas à UDR e a Caiado, e nem todos se sentiam integralmente representados por seu discurso e sua prática (BRUNO, 1996). Os setores do patronato rural buscando mais espaços de representação e outra lógica discursiva, identificada com o “grupo da agroindústria” deslocaram a discussão para as necessidades de maior competitividade da agricultura brasileira, associando os interesses ruralistas a um projeto de sociedade (BRUNO, 1996, p. 83).

Assim, a peculiaridade do comportamento dos ruralistas, em especial os ligados à UDR, provocou muito desgaste político e estes perderam o poder de mobilização inicial. Com o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor e com a desarticulação nacional das forças conservadoras, o grupo começou a perder sua referência de representação (VIGNA, 2011). Após ser desativada em 1994, por conta de uma série de problemas judiciais e às acusações de incentivar atividades paramilitares contra o MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra, a UDR voltou a operar em 1996. Nas décadas seguintes, ancorada no sucesso do agronegócio nacional, foi um dos principais braços da bancada ruralista.

4.2.2.2.1.2 Grupos de interesse ruralista

O termo “ruralista” está, portanto, bastante ligado à organização política do patronato rural em suas diversas correntes. Por conta de sua proximidade do Congresso Nacional uma de suas principais estratégias é a eleição de representantes que defendam seus interesses e a ocupação de cargos nas Comissões que lhe interessam.

Nesse contexto, o principal grupo de interesse é a Bancada Ruralista que tem raízes nesse movimento, mas que foi além da organização em sindicatos patronais, partindo para uma agremiação inequivocamente política (VICENTE, 2013).

Os parlamentares identificados enquanto bancada ruralista hoje são portanto herdeiros da representação, assumida enquanto “defesa de classe” (MENDONÇA, 2006), exercida por entidades como a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), a União Democrática Ruralista (UDR), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). A identidade evocada por estes grupos (apesar das divergências internas e das diferentes causas agremiadoras) é, especificamente, vinculada à propriedade da terra. Procuram, historicamente, representar proprietários rurais e suas famílias (VICENTE, 2013, p. 4).

Moura (2014, p. 8) e Vicente (2013) entendem que a Bancada Ruralista é um grupo de interesse de expressão política de estratos da classe rural dominante que possuem mecanismos econômicos, sociais e ideológicos para avançar sua pauta. São ligados às grandes propriedades de terra no campo e à cadeia produtiva do agronegócio que se concentra especificamente nas duas casas do Congresso Nacional Brasileiro, onde seus quadros agem enquanto bloco, mantendo um caráter suprapartidário de atuação política (VICENTE, 2013, p. 8). Assim, a Bancada Ruralista pode ser entendida como a face política do agronegócio.

Como uma bancada suprapartidária, os ruralistas formam um grupo de interesse atípico, que atua dentro do Estado, sendo parte do aparelho de Estado, mas com objetivos idênticos aos de qualquer outro grupo social: atuar em favor de interesses setoriais (VIGNA, 2001, p. 14).

A bancada existe apenas na prática, não enquanto figura jurídico-normativa, diferentemente dos partidos políticos, que estão submetidos à legislação própria, e até mesmo das frentes parlamentares, o que lhe garante plasticidade (FRADE 1996 apud VICENTE, 2013).

Embora se misture com a Bancada Ruralista, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) é um grupo formado por cerca de 200 parlamentares que tem como objetivo estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional. No entanto, embora seja assim, nem todo integrante da FPA pode ser considerado ruralista, pois na Frente Parlamentar Ambientalista, por exemplo, nem todos são ambientalistas: um de seus integrantes era o falecido deputado ruralista Moacir Micheletto.

As Frentes Parlamentares são associações suprapartidárias de pelo menos 1/3 dos integrantes do Poder Legislativo Federal, destinadas a aprimorar a legislação referente a um tema específico. As frentes parlamentares estão regulamentadas pelo ato 69/05, da Mesa Diretora e toda frente tem um representante oficial. Atualmente existem 160 frentes parlamentares no Congresso Nacional.

Além da Bancada Ruralista, outros grupos de interesse importantes são as entidades de classe, em especial o Sistema CNA que abrange a CNA (representação e defesa dos interesses dos produtores rurais), o SENAR (Formação Profissional Rural e Promoção Social) e o Instituto CNA, uma associação civil sem fins lucrativos, que desenvolve estudos e pesquisas sociais e do agronegócio. O Sistema é organizado da seguinte maneira: as Federações da Agricultura trabalham nos Estados, os Sindicatos Rurais no âmbito dos municípios e a CNA atua na defesa dos interesses dos produtores rurais brasileiros junto ao Governo Federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do poder Judiciário. Outras entidades importantes que compõem a coalização ruralista são a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e o Ares (Instituto para o Agronegócio Responsável), além de empresas ligadas aos setores produtivos agrossilvopastoris. Dessa maneira, o agronegócio funda uma gama de organizações revelando um complexo exercício na disputa pela construção e consolidação da hegemonia dos negócios rurais em um contexto de imagnetização do capital (LACERDA, 2011).

4.2.2.2.1.3 Estratégias e recursos dos ruralistas

As principais estratégias dos ruralistas envolvem i) o financiamento de campanhas eleitorais de candidatos ao legislativo e ao executivo como demonstram Accioly e Sánchez (2012), Cunha (2013) e Pereira (2013), ii) o investimento na melhoria da imagem do agronegócio, iii) o discurso de “defensores da agricultura e do pequeno produtor” e iv) a ocupação de posições cruciais do campo político legislativo como as Comissões Parlamentares, bem como de postos-chave no interior de diversos partidos políticos, especialmente os majoritários e conservadores. Movidos por interesses privados, utilizam como estratégias

a desinformação; a distorção de descobertas científicas; a má interpretação de dados – para “construir uma certa visão de mundo e sustentar uma agenda política” (ENRLICH, 1996, p. 11); se organizam para exercer pressão a favor da flexibilização da legislação ambiental e do desmonte do aparato público administrativo para a gestão ambiental, assim como a redução de verbas públicas para a fiscalização; adotam a política do “fato consumado” para a aprovação de leis a seu favor; atacam movimentos ambientalistas, desqualificando-os pretensamente em prol da “soberania nacional” e do “interesse social relevante”, gerando confusão e confundindo a opinião pública, deliberadamente (ACCIOLY, SÁNCHEZ, 2012, p. 103)

A participação nas várias comissões permite: atuar na apreciação e votação dos projetos, promover audiências públicas, convocar ou convidar autoridades e requerer informações do Executivo, entre outras coisas.

As comissões mais visadas são a Comissão de Constitucionalidade e Justiça (CCJ), a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) – onde é majoritária –, e mais recentemente, a Comissão de Meio Ambiente (CMA), além da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDH). A importância da atuação na CCJ é mais clara, uma vez que por ela passam todas as matérias que tramitam na casa, antes de irem a plenário. Por meio das outras três os ruralistas garantem sua interceptação em todos os projetos que envolvem de alguma forma o território (VICENTE, 2013, p. 8)

Em apresentação sobre a FPA²⁵ quando era presidente, o deputado Moreira Mendes, diz que a frente propôs ou acompanha 450 matérias, sendo 86 delas sobre meio ambiente, 55 de política fundiária, 49 de trabalho, 46 de política agrícola e 45 de previdência e tributação. Somente 24 matérias são referentes à defesa agropecuária em si.

Figura 14 - Funcionamento da Frente Parlamentar Agropecuária

²⁵ MENDES (c.a. 2011). Frente Parlamentar da Agropecuária: Balanços e desafios. (Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Cacau/20RO/App_FPA.pdf> Acesso em 21/09/2015)

O grupo tem demonstrado grande poder de ingerência com relação à estruturação da Casa e às matérias que nela tramitam, sejam Projetos de Lei, Decretos, Projetos de Emenda Constitucional, composição e cargos dentro das comissões ou resultados de votações. Sendo assim, esta elite política figura entre as mais bem-sucedidas do Congresso Nacional e sua visão em relação ao conteúdo das matérias é muitas vezes determinante do sucesso ou do insucesso destas, especialmente no que se refere à questão ambiental (VICENTE, 2013, p. 1).

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, órgão de assessoria parlamentar dos sindicatos brasileiros, classifica como integrante da bancada ruralista aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área do agronegócio, assume sem constrangimento a defesa dos interesses da bancada, dentro e fora do Congresso Nacional.

A senadora Kátia Abreu, vice-presidente da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) e forte representante do setor do agronegócio, através do vídeo “Ajude-nos nessa missão”, vem a público pedir que empresas do setor agrário e setores associados façam doações em dinheiro para campanhas eleitorais dos candidatos da bancada ruralista no Congresso Nacional, a fim de continuarem tendo os seus interesses representados no legislativo a partir de 2011. Nesse mesmo vídeo a senadora deixa a entender que o maior objetivo destas doações a serem feitas pelo setor do agronegócio seria a pauta de projetos de lei a ser colocada como prioridade em 2011 para votação, tanto na Câmara como no Senado, sendo o Código Florestal o maior desafio (ACCIOLY, SÁNCHEZ;2012, p. 103).

A estratégia deu certo e a bancada ruralista, uma das mais eficientes do Congresso, cresceu nas eleições de 2010, tendo sua capacidade de atuação ampliada nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas do setor no âmbito do Poder Legislativo. Nas eleições de 2014 a Bancada Ruralista aumentou em 33% segundo levantamento preliminar do FPA²⁶ e o Congresso Nacional foi considerado o mais conservador desde 1964, época da ditadura militar.

Dada a tamanha representatividade conquistada, a articulação política construída pela bancada ruralista no Congresso Nacional e no âmbito do poder Executivo, alcança a adesão e apoio tanto de representantes da oposição quanto da base governista, no sentido de acumular força política e a garantia de votos para a aprovação de seus projetos.

²⁶ MARCEL, T. Estudo indica que bancada ruralista sai fortalecida das eleições. Rádio Câmara. 2014 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/475643-ESTUDO-INDICA-QUE-BANCADA-RURALISTA-SAI-FORTALECIDA-DAS-ELEICOES.html>. Acesso em: 21/09/2014

Os ruralistas têm conseguido exercer seu poder de influência para obter vitórias. São eles que patrocinam as indicações para o Ministério da Agricultura e elegem, a cada ano, o presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Com redutos estabelecidos, exercem a pressão com mais facilidade. A Bancada Ruralista já impôs ao Tesouro três renegociações da dívida agrícola dos grandes proprietários, desde 95 (VIGNA, 2001).

Ao longo dessa década a bancada ruralista vem se renovando e criando novas formas de articulação política e de apresentação de seu discurso ideológico, sobretudo a partir da construção de uma imagem positiva do agronegócio junto à sociedade brasileira, principalmente por conta de sua participação no PIB nacional e na exportação (de commodities como grãos, carne, celulose, etc.) (RIBEIRO, 2008, p. 944).

O “agronegócio”, visando associar a imagem do latifúndio à racionalidade econômica, apresenta-se com um “complexo agroindustrial, motor de desenvolvimento e pedra de sustentação do PIB” (VICENTE, 2013, p. 2) e acaba se tornando, a partir dos anos 2000, a palavra política unificadora dos interesses das classes e grupos dominantes no campo (BRUNO, 2000 apud VICENTE, 2013), se consolidando como projeto hegemônico para o campo brasileiro (MOURA, 2014). Tendo, inclusive, se intitulado de “defensor da agricultura”, em especial da agricultura familiar e do pequeno produtor, o que aconteceu também por interesses eleitoreiros devido ao cerca de 4 milhões de pequenos produtores no país.

Essa confusão de papéis de pequenos e grandes tem, sobretudo, um cunho eleitoreiro. É estratégico para alguns parlamentares defender que todos os produtores rurais são iguais em direitos e deveres. Logo, um pequeno agricultor nas urnas pode legitimar sua representatividade votando em um político que, simplesmente, defende o setor agrícola, independente de qual lado da agricultura esse candidato está (CAMARGO, 2010)

Mas na realidade, há o embate entre dois modelos de desenvolvimento que se reproduzem no campo brasileiro: a agricultura camponesa e o agronegócio (RIBEIRO, 2008).

O agronegócio envolve a modernização e a tecnificação da agricultura oriunda da Revolução Verde (com o uso da mecanização, fertilizantes, defensivos agrícolas produtos transgênicos e alta dependência do mercado e de capital) e a formação de um complexo sistema comercial e financeiro com base nas cadeias produtivas de base agrícola, pecuária e florestal que incluem também as indústrias de alimentos, fertilizantes e defensivos agrícolas etc., ou seja, “o antes da porteira, o dentro e o depois da porteira da propriedade”.

Desde a década de 2000, o agronegócio vem investindo em campanhas de fortalecimento de sua imagem, tanto através da publicidade quanto através da educação, como

o Programa Educacional “Agronegócio na Escola”, buscando a valorização de suas logomarcas e sua imagem como um todo, apresentando discursos de “sustentabilidade”.

Durante as alterações no Código Florestal, em julho de 2011, o setor investiu de forma organizada, a partir de iniciativa multisetorial de empresas e entidades representativas do agronegócio, na criação do Movimento “Sou Agro”, convocando a população a aderir e tendo como objetivo principal a valorização do agronegócio. Buscava-se também estabelecer um canal permanente entre o agro e seus diversos públicos de interesse, especialmente o cidadão urbano.

A agência Nova S/B, agência responsável pelo desenvolvimento e criação da campanha, publicou uma série de vídeos em seu canal do *YouTube* com a mensagem que “todo brasileiro é agro” e o “agro está presente em todos os momentos do seu dia a dia”, relacionando o cotidiano das mães, dos taxistas, dos estudantes, dos chefs de cozinha, etc. ao agronegócio. Também foram utilizados depoimentos de pessoas e de personalidades públicas, principalmente cantores sertanejos. De acordo com o site Sou Agro da BASF²⁷ o “objetivo é reposicionar a imagem do agronegócio nacional na sociedade brasileira, destacando suas contribuições econômicas, construída com respeito às agendas social e ambiental”.

Figura14. - Vídeo da campanha "Sou Agro". Agência Nova S/B. Jul. de 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KsZQ93owpg4&list=PLxS-fC556rBfEfg84D7wx66yDsbeIkBOP&index=3>. Acesso em: 23/06/2013

²⁷O portal da BASF está disponível em: <http://www.agro.basf.com.br/agr/ms/apbrazil/pt_BR/content/APBrazil/news_room/Sou_Agro/Sou_Agro> Acesso em: 12/05/2015.

A coalização ruralista também buscou construir argumentos científicos para aumentar sua credibilidade, principalmente porque a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC), após um intenso processo de estudo, análise e debate, concluiu pela inadequação proposições apresentadas pelo deputado Aldo Rebelo para alteração do Código Florestal (ALMEIDA, 2011)²⁸. Para isso a CNA se aproximou de pesquisadores da EMBRAPA, como Evaristo Miranda e Gustavo Curcio, utilizando estudos realizados por eles, aproveitando-se do fato de ser financiadora – em 20 milhões de reais - do projeto Biomas que conta com o apoio também do SENAR, SEBRAE, Monsanto e John Deere.

A pesquisadora da EMBRAPA Pantanal, Débora Fernandes Calheiros, publicou um texto denunciando que a instituição proibiu institucionalmente, desde outubro de 2010, seus pesquisadores de se manifestarem oficialmente no que se refere ao Código Florestal e a outros assuntos considerados “polêmicos”, a fim de evitar conflitos com a posição oficial da instituição, contradizendo seu Código de Ética²⁹

A ocupação de cargos nas Comissões demonstrou-se bastante efetiva no processo de alteração do Código Florestal (PEREIRA, 2013; CUNHA, 2013). Os ruralistas realizaram diversas audiências públicas nacionais e seminários sobre a temática, com a coordenação do “corpo a corpo” das entidades com os parlamentares e a sensibilização das bancadas dos partidos, além de uma manifestação com a participação de 15 a 20 mil pessoas, em 5 de abril de 2011. Os ruralistas não estiveram sozinhos. Os setores da silvicultura, carcinocultura e construção civil e de empreendimentos hidroelétricos também se mobilizaram para conseguir alterações no Código Florestal que as interessavam (MOURA, LOMBARDI; 2013).

²⁸ ALMEIDA, V. O Código Florestal, a CNA e a privatização cinza da Embrapa. 2011. Disponível em: <http://www.cut.org.br/artigos/o-codigo-florestal-a-cna-e-a-privatizacao-cinza-da-embrapa/> Acesso em: 02/08/2015

²⁹ Disponível em: <http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/69963/ensaio-cegueira-ambiental-social/> Acesso em 02/08/2015

Figura 15 - Mobilização em Brasília pedindo a aprovação do Novo Código Florestal (REVISTA GLOBO RURAL, 2011)

Outra importante estratégia foi transmitir uma imagem de unidade de classe, tratando o setor agropecuário como um só, ao intitular-se como defensores da agricultura e, em especial, da agricultura familiar. Estratégia que serviu não só para justificar as alterações propostas e expandir os direitos dos pequenos aos grandes, como também devido a interesses eleitoreiros. Os produtores rurais eram vistos como iguais em direitos e deveres, logo, “um pequeno produtor nas urnas pode legitimar sua representatividade votando em um político que simplesmente, defende o setor agrícola, independente de qual lado da agricultura esse candidato está” (CAMARGO, 2010, s/n.)

Por conta da expressividade dentro do Congresso Nacional, do financiamento de campanhas de políticos ruralistas e não ruralistas por empresas do agronegócio, da mobilização das entidades de classe agropecuárias, bem como a construção de uma alternativa viável, os ruralistas souberam não só negociar com o governo, como, em momentos decisivos, impor suas vontades (caso da emenda 164) e alterar o Código Florestal. Há, assim, uma associação não só do poder econômico com o poder político, mas também a associação entre matrizes ideológicas e discursivas.

Embora não tenham ganhado o mesmo destaque a bancada ruralista e a CNA, as associações do agronegócio tem uma atuação fundamental no “processo de politização da economia através da abordagem do agronegócio como um movimento político-ideológico do empresariado rural no Brasil” e para o “modelo organizacional difundido pelo conceito de *agrobusiness*, recentemente ressignificado enquanto agricultura sustentável” (LACERDA, 2011, p. 183).

Figura 16 - Características da coalização ruralista

Para Moura (2014, p. 9) a alteração no Código Florestal se baseia em três motivos centrais: o tático, o ideológico e o territorial. O tático está relacionado ao teste da força conjuntural da bancada da unidade das forças políticas do agronegócio. A motivação ideológica também caminha nesse sentido: “parte da análise de que a vitória do agronegócio sobre uma legislação conhecida e amplamente defendida pela sociedade é uma decisiva demonstração de força e consolidação hegemônica” (ibid.).

O autor ainda destaca que no campo jurídico-ideológico a relação entre o Código Florestal e a função socioambiental da terra transforma o ataque à Lei 4.771/65 também em ataque à segunda, graças ao conceito de Área Rural Consolidada (PAULINO, 2012; SAUER, FRANÇA, 2012 apud MOURA, 2014, p. 10).

Finalmente o territorial, na perspectiva da liberação de áreas para o agronegócio, o que ele chama de territorialização “ampliada” do capital, não só através da Área Rural Consolidada, mas também por meio das Cotas de Reserva Ambiental (CRA) mecanismo que será utilizado para a compensação da Reserva Legal. Segundo Teixeira (2012 apud MOURA, 2014, p. 12) “há grande potencial para que latifúndios improdutivos sejam transformados em “fábricas de carbono” ou em repositórios de Reserva Legal, o que lhes assegurará uma suposta função produtiva e virtuosismo ambiental”.

A mudança no Código Florestal, símbolo de um acúmulo histórico da sociedade brasileira, foi mais do que uma alteração técnica de uma legislação e se transformou numa

conquista decisiva do agronegócio no aspecto material e também no imaterial, demonstrando sua força e consolidação hegemônica (MOURA, 2014).

4.2.2.2.2 O movimento plural e diverso dos ambientalistas

Com o objetivo de caracterizar e analisar a atuação dos atores denominados de ambientalistas foi feita a revisão de documentos políticos (manifestos e cartas), técnicos (notas técnicas) e científicos (artigos e ensaios) apresentados por movimentos camponeses, organizações ambientalistas e acadêmicas e redes ou articulações criadas ao longo do debate de alteração do Código Florestal (2008-2012). Foi possível verificar a pluralidade dos atores ambientalistas no cenário brasileiro.

Com a emergência do movimento ambientalista, muitas pessoas, grupos e instituições têm se mobilizado para atuar nas arenas que envolvem a tomada de decisões e a construção de legislações e políticas públicas, buscando influenciá-las de acordo com seus interesses, valores, símbolos etc. Mesmo entre os ambientalistas é possível identificar diferentes visões de natureza e projetos societários (LOUREIRO, 2009 apud ACCIOLY, SÁNCHEZ, 2012). Leff (2006) também discute a pluralidade do movimento ambientalista ao afirmar que:

(...) a percepção da problemática ambiental não é homogênea e cobre um amplo espectro de concepções e estratégias de solução. As manifestações da crise ambiental dependem do contexto geográfico, cultural, econômico e político, das forças sociais e dos potenciais ecológicos sustentados por estratégias teóricas e produtivas diferenciadas. Nesse sentido, não pode haver um discurso nem uma prática ambiental unificados (LEFF, 2008. pg. 96).

No caso do Código Florestal, no entanto, foi possível unificar diversas organizações, movimentos sociais e instituições sob um mesmo discurso: “ser contra as alterações do Código Florestal”, principalmente em nome da “defesa das florestas”.

Para Castells (1999) embora as ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide ao ambientalismo sejam muito diversificados, tornando praticamente impossível considerá-lo um único movimento, é justamente essa dissonância que o caracteriza como uma nova forma de movimento social descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes e com alto grau de penetração e capilaridade.

Organizações religiosas, camponesas, sindicais e ambientalistas, instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério Público, a academia (principalmente

por meio da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Academia Brasileira de Ciência), além de grupos organizados da sociedade civil compuseram uma frente heterogênea de polarização com os ruralistas. Com características diferentes entre si, conseguiram pontos importantes de articulação, mas não conseguiriam avançar para o fortalecimento de um bloco contra hegemônico (MOURA, 2014) frente ao poder político e econômico dos ruralistas.

4.2.2.2.1 Campanhas e mobilizações como estratégias políticas

Diferentemente do que aconteceu com os ruralistas, que possuem uma Frente Parlamentar e uma Bancada bastante forte, os ambientalistas, apesar de estarem articulados junto à Frente Parlamentar Ambientalista e outras frentes relacionadas à temática ambiental, não possuem a mesma força dentro do Congresso Nacional. Por isso, mesmo utilizando estratégias como o diálogo corpo a corpo com os parlamentares e manifestações durante as votações nas duas casas, os ambientalistas se focaram na mobilização social e na realização de eventos, visto que a pressão popular e a opinião pública eram seus principais recursos.

As mobilizações sociais em torno do Código Florestal iniciaram em 1999, quando as tentativas de alteração se intensificaram após a edição da MPvⁿ 1.511/1996. A primeira grande campanha foi o “Brasil Florestal Em Luto”, que realizou uma série de manifestações públicas, com repercussão na mídia e “20 mil *e-mails* enviados em uma semana para os congressistas, numa época em que a internet ainda não estava tão difundida no país” (CUNHA, 2013, P. 109). Também foram realizados debates sobre os projetos de alteração do Código Florestal e manifestações públicas (MORIMOTO, 2012).

Dentre as organizações atuantes na época destacam-se as ONGs como o Instituto Socioambiental – ISA, SOS Mata Atlântica, Instituto o Direito Por Um Planeta Verde e associações de promotores públicos federais e estaduais. Também algumas instituições de ensino se envolveram no processo, com destaque para a Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” – ESALQ/ USP (MORIMOTO, 2012).

A mobilização social na época impediu que os projetos de lei fossem votados no Congresso Nacional. No entanto, com o passar dos anos, observou-se, uma espécie de “calmaria” na mobilização popular, acreditando-se que estarem “adormecidas” as ameaças às florestas brasileiras (MORIMOTO, 2012). Somente com a criação da Comissão Especial do PL 1.876/99 a mobilização social contra as alterações foi retomada pelos ambientalistas que acreditavam que as mudanças previstas significam um retrocesso na legislação ambiental nacional, com a redução do tamanho das áreas protegidas e a necessidade de restauração das

mesmas, o que causaria muitos impactos negativos para a biodiversidade e para os serviços ambientais.

Em 2009 surgiu a Aliança Camponesa Ambientalista em Defesa da Reforma Agrária e do Meio Ambiente pactuada entre entidades como a Via Campesina, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA) e ONGs, e que também tinha como objetivo lutar contra as propostas de mudanças dos ruralistas.

O vínculo dessa aliança foi preponderante para o fomento da causa. Entre as mobilizações realizadas, destaca-se o manifesto “Não ao desmonte do Código Florestal: Em Defesa do Meio Ambiente e da Soberania e Segurança Alimentar”. Esse manifesto foi assinado por grande número de entidades e lançado durante o Fórum Social Mundial 2009, realizado em Belém (PA). Em seus manifestos, a Aliança articulou a agroecologia com a defesa do Código Florestal, cobrando, por exemplo, políticas públicas que viabilizassem o manejo florestal comunitário e a recuperação de RL e APP com sistemas agroflorestais (ALIANÇA CAMPONESA E AMBIENTALISTA EM DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA E DO MEIO AMBIENTE, 2009 apud MOURA, 2014).

Percebeu-se então, a necessidade de apoio no sentido de oferecer informações contextualizadas aos participantes no processo e, principalmente, de Políticas Públicas que pudessem auxiliar as organizações populares a terem suas demandas e questionamentos ouvidos e debatidos pelos representantes parlamentares eleitos pelo voto popular (MORIMOTO, 2012, p. 299)

Em 2010 surge o “SOS Florestas: Código Florestal em perigo” formado por um coletivo de ONGs ambientalistas Apremavi, Greenpeace, Imaflora, Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto Socioambiental (ISA) e WWF-Brasil, que lançou a cartilha “Código Florestal: Entenda o que está em jogo com a reforma de nossa legislação ambiental” que buscava explicar com argumentos técnicos, científicos e históricos as principais consequências das mudanças.

Em junho de 2011 é criado o Comitê em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável em evento na sede da Ordem dos Advogados do Brasil, em Brasília no ápice do processo de alterações do Código Florestal, durante o período das votações no Congresso Nacional. No mesmo mês o Instituto Datafolha publicou pesquisa realizada entre os dias 03 e 07/06/2011 que indicava que 85% da população defendia a priorização da proteção das florestas e dos rios mesmo que isso viesse a prejudicar a produção agropecuária, 79%

manifestavam-se contra o perdão das multas sobre os desmatamentos efetuados até junho de 2008 e 84% não votariam em um candidato que votou a favor de isenção de multas e punições para quem desmatou ilegalmente. Em agosto de 2011 o Comitê em Defesa das Florestas realizou o lançamento do Comitê Paulista e a sociedade civil foi convidada a formar comitês locais e regionais.

O Comitê Nacional em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, é um bom exemplo dessa articulação plural. Fruto da articulação de diversas instituições e movimentos sociais dos mais variados tipos, conta oficialmente com a participação de mais de 185 organizações, entre as quais: a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), Greenpeace, SOS Mata Atlântica, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Comitê Inter-Tribal, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Via Campesina, Rede da Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade (REJUMA), Coalização SOS Florestas, Fórum Nacional de Reforma Urbana (FBRU) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF), Fórum de Mudança Climática e Justiça Social; Fórum dos Ex-Ministros do Meio Ambiente.

A coalização ambientalista conseguiu uma importante articulação bastante heterogênea de polarização com os ruralistas (MOURA, 2014, p. 15). A capilarização do comitê através dos comitês estaduais e regionais abrangeu ainda mais pessoas, instituições e organizações. Vale ressaltar que, embora seja “ambientalista”, o comitê, assim como a Aliança Camponesa, é formado instituições e movimentos sociais diretamente relacionados à agricultura, e principalmente, à agricultura familiar – que foi usada como argumento para justificar a reforma na norma.

O Comitê lançou as campanhas “#FlorestaFazADiferença”³⁰ e a “#MangueFazADiferença” que pretendia mobilizar os brasileiros a manifestarem sua discordância e, com isso, sensibilizar os senadores para a aprovação de uma lei que:

³⁰ A cartilha base da campanha está disponível em: http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/cartilha_codigoflorestal_20012011.pdf. Acesso em: 14/03/2013

Garanta efetivamente a conservação e uso sustentável das florestas em todos os biomas brasileiros; Trate de forma diferenciada e digna agricultores familiares e populações tradicionais; Garanta a recuperação florestal das áreas ilegalmente desmatadas; Reconheça e valorize quem promove o uso sustentável; Contribua para evitar desastres ambientais e ajude a garantir água de boa qualidade para as cidades; Acabe de vez com o desmatamento ilegal (FLORESTA FAZ A DIFERENÇA, 2011).

Assim como os ruralistas no movimento Sou Agro os ambientalistas buscaram aproximar a população, especialmente as urbanas e demonstrar como as alterações também iriam afetá-las, para isso foram utilizadas frases como na figura 16.

Foi o primeiro passo para popularizar o tema até então restrito a políticos, ambientalistas, ativistas e militantes, por meio da internet. Com criatividade, o movimento trabalhou a partir do ciberativismo com ferramentas de mobilização nos formatos de áudio, imagem e vídeo, além de camisetas, folders, cartazes e cartões, que podiam ser facilmente acessados e disseminados na internet por meio das redes sociais. Também foram gravados centenas de depoimentos em vídeos postados no *YouTube*, inclusive com a participação de vários artistas brasileiros. Além disso, um *videoclip* com a música tema da campanha cantada por artistas nacionais como Arnaldo Antunes e Carlinhos Brown, foi lançado.

Figura 16 - Campanha da Floresta Faz A Diferença

Com a aprovação no Senado Federal da PLC 30/2011 que alterava o Código Florestal, outra campanha foi lançada: o “Veta Dilma”. A escolha por pressionar diretamente a Presidente se deu por conta da falta do diálogo com os deputados que aprovaram as modificações consideradas mais prejudiciais à conservação ambiental.

Ainda maior do que a “FlorestaFazADiferença”, o “Veta Dilma” foi uma das maiores campanhas ativistas em rede, de temática ambiental, já realizadas no país, que visava pressionar a presidente a vetar o Projeto do Novo Código Florestal Brasileiro que foi aprovado no Congresso Nacional.

Figura 17. Campanha Veta Dilma. Disponível em: http://acritica.uol.com.br/amazonia/Campanha-vetaDilma-destaque-midias-sociais-Manaus-Amazonas-Amazonia_5_694180578.html. Acesso em: 29/09/2015

Devido a suas características intrínsecas, a internet se configura hoje esse cenário de ampla midiaticização das ações coletivas e discussões sobre as temáticas relevantes para a sociedade ou que simplesmente despertam interesse social (AZEVEDO, TAVARES, 2012). Segundo os autores, é possível verificar:

(...) a força que pode ter o uso da internet, pela apropriação social do meio, na realização de protestos, sensibilização de pessoas, na defesa de alguma causa. As redes sociais foram amplamente utilizadas na organização de ações *offline e/ou online*, gerando conseqüências de ordem prática e, talvez, mostrando seu potencial na mobilização e mudança social (ibid.)

Muitas foram as críticas tecidas sobre essa mobilização, principalmente de que os ambientalistas estariam simplificando e reduzindo a questão e manipulando a sociedade que, além de não entender o Código Florestal, desconhece a realidade do campo brasileiro.

No entanto, a estratégia se mostrou eficiente ao pressionar a presidente Dilma Rousseff – que tinha feito promessas de não anistiar desmatamentos durante a campanha eleitoral – no momento em que o país se preparava para sediar a Rio+20. Foram obtidas mais de 2 milhões de assinaturas e dezenas de eventos e manifestações públicas em todas as regiões do país contra a nova lei³¹.

³¹http://www.avaaz.org/po/brasil_veta_dilma/?sbc

As críticas ao novo texto não se restringem aos riscos ambientais envolvidos. Havia também uma questão política, que envolvia a postura adotada pelo Brasil sobre desenvolvimento sustentável e a oportunidade para que o País mostrasse o que tem feito à comunidade internacional.

Em entrevista à imprensa no dia 26/5/2011, a presidenta Dilma Rousseff comentou a aprovação do relatório do deputado Aldo Rebelo (PC do - SP) sobre o Código Florestal.

Eu, primeiro, tentarei construir uma solução que não leve a essa situação de impasse que ocorreu na Câmara, lá no Senado. Agora, quero dizer a vocês que eu tenho compromisso com o Brasil. Eu não abrirei mão de compromisso com o Brasil. Nós temos obrigações diferentes e prerrogativas diferentes. Somos Poderes e temos de nos respeitar: Judiciário, Legislativo e Executivo. Eu tenho a prerrogativa do veto. Se eu julgar que qualquer coisa prejudica o país, eu vetarei. A Câmara pode derrubar o veto, não é? Você tem ainda as instâncias judiciais. O que eu quero dizer é que eu sou a favor do caminho da compreensão e do entendimento, eu sou a favor deste caminho. O governo tem uma posição, espero que a base siga a posição do governo. Não em dois governos, tem um governo (ROUSSEFF, 2011)²⁸

Além disso, embora muitos atores que participaram da coalizão ambientalista acreditavam que era sim necessário fazer alterações no Código Florestal, o fato é que não eram as modificações que estavam sendo aprovadas no Congresso Nacional. Além disso, a maioria dos dispositivos eram irreversíveis ou irrecuperáveis por meio de veto parcial, sendo necessário um veto maior ou a construção de outro projeto de lei.

Era o que defendia a SBPC e a ABC, que pediam uma moratória de dois anos para a construção de outra proposta de alteração, que fizesse jus aos avanços científicos. A discussão em torno das mudanças no Código Florestal propostas no substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.876/99, levou a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC) a instituírem, em junho de 2010, um grupo de trabalho para analisar a questão.

A ABC e a SBPC, fundadas respectivamente em 1916 e 1948, são entidades representativas da comunidade científica brasileira e, segundo seus estatutos e regimentos, instituições isentas de viés político-partidário. Entre seus objetivos está “tomar posição em questões de política científica, educacional e cultural e programas de desenvolvimento científico e tecnológico que atendam aos reais interesses do país” (SBPC, ABC, 2012, p. 6).

²⁸Entrevista disponível em: Dilma e o Código Florestal: 'Tenho compromisso com o Brasil. Se julgar que o prejudique, vetarei'. 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qnb8UZn4KVY>. Acesso em: 22/04/2014

De caráter interdisciplinar esse grupo de trabalho, por meio de um estudo amplo, levantou dados técnico-científicos para subsidiar a discussão. As conclusões do estudo estão publicadas nas duas edições do livro “O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo”, a primeira lançada em 2011 e a segunda em 2012.

Teve vários grupos que através dessas entidades forneciam dados para gente, pra gente tá discutindo com esse grupo, então, na verdade nós montamos uma representação científica e política pra conversar com o Legislativo, através das sociedades de classe, porque não teria sentido pegar uma Universidade ou um pesquisador, nós tínhamos que trabalhar como estavam trabalhando, através da CNA- Confederação Nacional da Agricultura, nós também tínhamos que trabalhar através da Confederação Nacional da Ciência que é a SBPC e a ABC (RODRIGUES, 2015, informação verbal).

O grupo de trabalho (GT) que organizou este documento foi constituído por: Antonio Donato Nobre (INPA/INPE), Carlos Alfredo Joly (UNICAMP – BIOTA), Carlos Afonso Nobre (INPE – MCT), Celso Vainer Manzatto (EMBRAPA – Meio Ambiente), Elíbio Leopoldo Rech Filho (EMBRAPA – Recursos Genéticos e Biotecnologia), José Antônio Aleixo da Silva (UFRPE – SBPC e Coordenador do GT), Ladislau Araújo Skorupa (EMBRAPA - Meio Ambiente), Maria Manuela Ligeti Carneiro da Cunha (*University of Chicago*) –Livre Docente (USP), Peter Herman May (UFRRJ e sociedade ECOECO), Ricardo Ribeiro Rodrigues (ESALQ/USP), Sérgio Ahrens (EMBRAPA Florestas) e Tatiana Deane de Abreu Sá (EMBRAPA – Diretoria executiva) e participação Especial: Aziz Nacib Ab’Sáber *in memoriam* (SPBC, ABC, 2012).

Foram convidadas a participar do GT diversas instituições de pesquisas, universidades, representações profissionais e organizações civis, entre as quais: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Instituto Butantan; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais (SBEF); Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS); Associação Brasileira de Florestas (ABRAFLOR); Rede Brasileira Agroflorestal (REBRAFL) e as universidades: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Escola Superior de

Agricultura Luiz de Queiroz - Universidade de São Paulo (ESALQ-USP) (SPBC, ABC, 2012).

Além de cartas e manifestos públicos, e participações em audiências públicas o Grupo de Trabalho das principais entidades científicas do país atuaram principalmente junto aos senadores em diversas reuniões.

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC) concordam com a necessidade de reformulação do Código Florestal vigente (Lei 4.771/1965) para adaptá-lo às mudanças no uso e ocupação do solo do território brasileiro. No entanto, a atualização do Código Florestal precisa ser feita à luz da ciência e tecnologia hoje disponíveis. O Brasil tem a oportunidade de dar um exemplo ao mundo de uma nova forma de convivência harmoniosa da conservação ambiental com a produção agrícola. O Senado Federal tem o importante papel de corrigir os equívocos verificados na votação da matéria na Câmara dos Deputados (—substitutivo ao PL 1.876/1999 e demais PLs àquele apensados e, atualmente denominado Projeto de Lei da Câmara nº 30/2011) (SPBC, ABC, 2011).

A expectativa era de que o texto aprovado no Senado Federal fosse melhorado ou pelo menos aprovado na Câmara dos Deputados, o que não ocorreu, pelo contrário, o resultado foi pior que o esperado já que o parecer do deputado Paulo Piau (PMDB-MG), que propôs a retirada de diversos pontos do texto que veio do Senado, foi aprovado pelos deputados.

Em carta pública assinada em abril de 2012 por José Antônio Aleixo da Silva (Diretor da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e Coordenador do GT) escreveu que:

Um projeto que vem sendo discutido há mais de 10 anos e que é tão importante para o país não poderia ser votado em forma de disputa de poder dentro do Congresso Nacional. Foi uma batalha entre partidos políticos e da bancada ruralista versus a bancada ambientalista. Venceu quem tinha maior número. Também se observa que mais de 100 deputados faltaram na votação. Existem justificativas ou esses deputados não queriam se comprometer perante suas bases eleitorais? No final, foi uma disputada na qual quem saiu perdendo foi o país como um todo. (...) Nós que fazemos parte do GT lamentamos muito o que ocorreu ontem, esperávamos que houvessem acordos entre partidos políticos, ambientalistas e ruralistas, para que o agronegócio brasileiro continuasse crescendo, mas com sustentabilidade ambiental. Todos teriam que ceder para somar, mas prevaleceram os interesses de grupos e demonstração de poder político, isto é o que interessa no Congresso, os interesses do Brasil ficam em segundo plano (SILVA, 2012, s/n)

Para Rodrigues (2015) que acompanhou o processo de perto as alterações

não tem fundamento científico. A grande maioria do debate que nós conseguimos fazer, isso foi muito interessante, nós conseguimos fazer debates extremamente produtivos com o Legislativo, principalmente com o Senado, então pra mim ficou muito clara a diferença entre a Câmara e o Senado, a Câmara é um instrumento político sem nenhum interesse científico ou qualquer outro interesse que não seja o de favorecimento pessoal. Então, na verdade, foi todo um jogo pra mostrar força pra Dilma ou contra Dilma, que era esse jogo lá. Então realmente a gente não conseguiu por um debate científico porque não tinha debate científico, só tinha debate político (RODRIGUES, 2015, informação verbal)

A mobilização social foi levada para a Rio+20 com o mote “#OJogonãoAcabou”, explicitando que, após o veto parcial da presidente Dilma Rousseff, a bola voltou ao Congresso. E, às vésperas das eleições 2012, o “Floresta Faz a Diferença” voltou repaginado para cobrar o voto consciente dos eleitores, com a campanha “Não vote em quem votou contra as florestas”. A iniciativa popular alertava a sociedade e a opinião pública para os parlamentares que votaram a favor da nova lei.

O Ministério Público Federal (MPF) e os MP estaduais também estiveram presentes no debate sobre as alterações no Código Florestal e suas contribuições foram muito importantes para o embasamento jurídico da coalizão ambientalista. Grupos e câmaras técnicas se reuniram para estudar as propostas de alteração, realizando diversas reuniões com cientistas e pesquisadores. Em setembro de 2011 o GT Áreas de Preservação Permanente, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, publicou o relatório “Novo Código Florestal e a atuação do Ministério Público Federal”³² refutando diversos argumentos utilizados pela coalização ruralista.

Em maio de 2012, o Subgrupo de Defesa do Patrimônio Florestal e do Combate às Práticas Rurais Antiambientais do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) lançou um relatório que analisa o texto do projeto aprovado na Câmara criando um material para servir de base à elaboração de estratégias de atuação funcional nessa área.

Com a aprovação da Lei 12.651/2012 o Ministério Público Federal entrou com três pedidos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS), acompanhados do partido

³²MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. O novo Código Florestal e a atuação do Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. GT Áreas de preservação permanente. 2011. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/base-de-dados/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>> Acesso em: 12/08/2013

político PSOL que também entrou com uma ação. As ADIN continuam no Supremo Tribunal Federal ainda sem julgamento.

Para servir como material para os ministros do Supremo na apreciação das ADIN surgiu o documentário “Lei da Água – Novo Código Florestal” fruto de uma parceria entre o Instituto Socioambiental (ISA), Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) e Bem-Te-Vi. O material foi produzido ao longo de 16 meses, com base em pesquisas científicas e 37 entrevistas com ambientalistas, cientistas, ruralistas e agricultores. O documentário foi exibido por todo o país, principalmente através de financiamentos coletivos como o *crowdfunding* e de “cine debates” com pesquisadores, professores, militantes e profissionais da área ambiental. Dessa maneira, apesar das alterações terem sido aprovadas, iniciou-se um novo processo de diálogo sobre a temática junto à população, principalmente sobre seus prováveis impactos socioambientais.

Além das organizações e movimentos (socio)ambientalistas, outro importante ator da coalização de defesa ambientalista foi a Frente Parlamentar Ambientalista, que foi fundamental para garantir o mínimo de participação dos ambientalistas dentro do cenário institucional do Congresso Nacional. Criada pela primeira vez em 1987, tendo como objetivo incluir a pauta ambiental nas discussões que levaram à Constituição de 1988. Dentro da Frente está também o Observatório Parlamentar Socioambiental, que monitora os projetos de lei em tramitação no Congresso referentes à área. Entre os objetivos da frente estão: lutar pela aprovação das proposições legislativas que aperfeiçoam a legislação ambiental vigente, assegurar os ajustes que se fizerem importantes nos textos em discussão no Congresso Nacional; rechaçar qualquer tentativa de impor retrocessos à legislação ambiental e atuar como catalisador de demandas da sociedade em relação a questões ambientais, aproximando o cidadão comum da esfera em que as leis ambientais são discutidas e como as decisões sobre elas são tomadas.

Em maio de 2013, sete instituições da sociedade civil – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), WWF-Brasil, SOS Mata Atlântica, Instituto Centro de Vida (ICV), *The Nature Conservancy* (TNC), Conservação Internacional (CI) e Instituto Sociambiental (ISA) – lançaram o Observatório Código Florestal que tem como objetivo principal monitorar a implementação da nova Lei Florestal (Lei Federal 12.651/12) em todo o país, além de realizar acompanhamento do que sai na mídia sobre o tema e produzir conteúdos a respeito.

Figura 18 -Principais recursos e estratégias dos ambientalistas

4.2.2.2.3 Argumentos e crenças na alteração do Código Florestal

Com base nos materiais levantados, foram analisados e sistematizados os principais argumentos apresentados pelas duas coalizões durante o debate sobre as alterações no Código Florestal (Tabela 13).

Tabela 13 - Principais argumentos no debate sobre as alterações no Código Florestal

A FAVOR DAS ALTERAÇÕES	CONTRA AS ALTERAÇÕES
Sobre o Código Florestal	
Código Florestal de 1965 era desatualizado	<p>Código Florestal era uma boa legislação, o que faltava eram políticas públicas para sua implementação</p> <p>Código Florestal era uma boa legislação e precisava ser atualizado, mas não com as alterações propostas no Congresso Nacional</p> <p>SBPC e ABC pediram uma moratória de dois anos para a elaboração de um novo Código Florestal à luz dos avanços científicos</p>
As alterações na Lei 4.771 ao longo dos anos trouxeram insegurança jurídica, com as mudanças nas leis os produtores podem ser tornar ilegais e uma hora para outra (um exemplo: até 1989 a lei não determinava nem exigia a recomposição da Reserva Legal. Com as mudanças da lei passou-se a exigir e aqueles que não o fizeram, mesmo desmatando antes do Código Florestal existir, estão ilegais)	As alterações na Lei 4.771 visavam aprimorar a aplicação do Código Florestal e frear o desmatamento. A necessidade de conservar uma parte da propriedade com cobertura vegetal existe desde 1934. Além disso, o produtor rural teve tempo para se adequar às mudanças na lei
As Áreas de Preservação Permanente e, em especial, a Reserva Legal é uma expropriação da propriedade privada	<p>As florestas e demais formas de vegetação nativa são de interesse comum a toda sociedade brasileira (Lei 12.561/2012, Novo CFB, art. 1)</p> <p>A terra deve cumprir sua função social (Constituição Federal, art. 186)</p>
A elaboração e alteração de leis de maneira democrática cabem ao Congresso Nacional	A formulação de uma política pública sobre um bem de interesse coletivo deve resultar do diálogo e da participação de todos os níveis de governo e todas as partes interessadas, incluindo a comunidade científica. Nesse processo, é
O debate sobre questões ambientais diz respeito a todos, não só aos ambientalistas ³³	

³³Vide depoimentos da então senadora Kátia Abreu no Senado: “Durante muitos anos, nós assistimos um grupo que se dizem ambientalistas, fazerem desse tema uma reserva de mercado, fazer desse tema um monopólio. Fizeram e conquistaram mudanças no Código Florestal Brasileiro sem um debate com a sociedade, fazendo com que o presidente da república não só esse, mas o anterior pudesse fazer mudanças unilaterais apenas com discussão com o Ministério do Meio Ambiente, através de medida provisória, através de decretos, através de legislação imposta pelo CONAMA, que legisla mais do que essa casa, nos últimos anos. Fizeram do tema meio ambiente uma religião, uma reserva e um dogma. Mas agora senhor presidente, nós, brasileiros, urbanos, produtores rurais, estamos dispostos a debater esse tema, com a cabeça erguida, procurando ajuda, estudando o debate, para que possamos contribuir de verdade com o país. Deixamos as nossas armas, as nossas prevenções, o radicalismo, abrimos o nosso coração e a nossa alma para que esse tema tão importante, assim como a produção de alimentos, pudesse ter um debate elevado, um debate racional, um debate lógico e que pudesse ser, em primeiro lugar, positivo para os seres humanos, para a sociedade brasileira (...) Eles investiram durante todos esses anos, dominando esse debate, e trazendo prejuízos e inviabilizando o Brasil”(CANAL DO PRODUTOR, 2009). “Desde 1965 que o Código Florestal não era votado no Brasil, e por ser a primeira vez que nós acabamos com o monopólio, que nós acabamos com a ditadura ambiental nesse país, aonde meia dúzia de ONGs controlavam o Ministério do Meio Ambiente, controlavam o IBAMA, controlavam o CONAMA e ainda controlam, e não deixavam o Congresso Nacional participar do debate. E a raiva de todos eles (...) é que esse mundo acabou. A questão ambiental é de todos nós” (ABREU, 2011).

	<p>necessário considerar também as políticas públicas já formuladas para outros temas, assim como os compromissos internacionais já assumidos pela sociedade por meio do governo (SBPC, 2012)</p> <p>A ênfase excessiva nos espaços institucionais deslegitima outras formas de organização e ação política como passeatas, abaixo-assinados etc. (PEREIRA, 2012)</p>
Outros países não possuem legislação ambiental tão rígida, o que reduz a competitividade do agronegócio brasileiro	A proteção das matas ciliares também existe nas legislações de Paraguai, Chile, Panamá, Venezuela; Bolívia, Costa-Rica, Equador, México, República Dominicana, Belize, Austrália e de alguns Estados dos EUA. Institutos semelhantes à reserva legal também são encontrados no Paraguai, Venezuela e Costa Rica (NUSDEO, 2012).
Sobre a aplicação da lei	
Ilegalidade de praticamente 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais do país	A ilegalidade esteve sempre presente, o que falta é política pública para a aplicação da legislação ambiental para além do modo "comando e controle"
<p>A aplicação do Código Florestal reduziria a produção agropecuária e prejudicaria o PIB brasileiro.</p> <p>SPAROVEK et al (2010): considerando o Brasil como um todo, num caso hipotético em que fosse feita a recuperação de todo déficit da vegetação natural através de plantio, haveria um custo provável de duas vezes o PIB anual de todo o setor agropecuário, além da perda da produção nas áreas reconvertidas.</p>	<p>A vegetação nativa e os serviços ecossistêmicos ofertados por ela são fundamentais para a produção agrícola.</p> <p>Não há incompatibilidade entre produção e conservação.</p> <p>Estima-se que o impacto da erosão ocasionado pelo uso agrícola das terras no Brasil é da ordem de R\$ 9,3 bilhões anuais, que poderiam ser revertidos pelo uso de tecnologias conservacionistas e pelo planejamento de uso da paisagem, gerando benefícios ambientais (SBPC, 2012)</p>
Necessidade de manter as áreas consolidadas para não prejudicar as atividades desenvolvidas em áreas protegidas pelo Código Florestal;	
Sobre a agricultura brasileira	
A agricultura brasileira é a mais sustentável do mundo	Atualmente a expansão agrícola é a principal causa de desmatamento no país
Necessidade aumentar a produção de alimentos	<p>Dos quase 280 milhões de hectares ocupados pela produção agropecuária, 210 Mha é de pecuária e apenas 67 Mha para a produção de alimentos. Com o aumento da produtividade por hectare e a recuperação das áreas degradadas é possível dobrar a área produtiva agrícola sem desmatar mais nada (SPAROVEK et al, 2010)</p>
Necessidade de proteger o pequeno produtor	<p>O pequeno produtor e a agricultura familiar devem ter tratamento diferenciado, o que já estava previsto no Código Florestal de 1965</p> <p>Entidades e movimentos ligados a agricultura</p>

	familiar e camponesa se posicionaram contra as alterações
O Estado está jogando a responsabilidade pela conservação ambiental para o setor privado	O Poder Público e a coletividade tem o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Constituição Federal, art. 225)
As cidades brasileiras são as verdadeiras responsáveis pela degradação ambiental do país	Novo Código Florestal também irá afetar as cidades diretamente e indiretamente devido a ocupação ilegal de encostas e da APP, a perda da qualidade da água, erosão, etc.
Sobre o Novo Código Florestal	
A nova lei garante a conservação ambiental	A nova lei é um retrocesso na legislação ambiental, reduzindo a proteção de áreas naturais importantes e anistiando os desmatamentos

O primeiro argumento é que o antigo Código Florestal (Lei 4.771/1965) estava obsoleto e ultrapassado, sendo necessário “atualizá-lo” ou “modernizá-lo”. Além disso, sua aplicação traria sérias implicações econômicas, pois áreas que foram desmatadas e que servem para a produção agropecuária deveriam ser novamente convertidas em mata nativa o que reduziria a área de produção. A redução da área produtiva atrapalharia não somente o produtor rural como também o país, visto que a agropecuária é responsável por um terço do PIB brasileiro.

Segundo Sparoveket al (2010) realmente o custo do plantio para a recuperação das áreas desmatadas ilegalmente seria o dobro do valor anual do PIB agropecuário. No entanto, estudos como os realizados por Bracalion e Rodrigues (2010), feito a partir das propriedades canavieiras do estado de São Paulo, e da WWF (SCARAMUZZA, 2011?) em municípios de alta produção agrícola (produtoras de uva, café e outros cultivos que eram apontados como “inviabilizados” se as alterações não acontecessem), demonstram que a redução da área agrícola, principalmente por conta da APP, seria extremamente baixa, chegando a representar apenas 1,5% da área agrícola total de alguns municípios.

Além disso, outras políticas públicas, com instrumentos e incentivos positivos, poderiam ser criadas de modo que o produtor rural, em especial o pequeno, não arcasse com todos os gastos sozinho. Outros custos ou perdas como as oriundas da erosão que estão estimados em R\$ 9,3 bilhões anuais e aumento do custo de tratamento de água que chega a ser 20 ou 30 vezes mais caro por metro cúbico devido ao desmatamento de mananciais (TUNDISI, 2010), por exemplo, poderiam ser revertidos em políticas de adequação ambiental e no uso de tecnologias conservacionistas do planejamento de uso da paisagem, gerando

diversos benefícios ambientais (SPBC, 2012). Ao recuperar a vegetação nativa o produtor rural ganha em serviços ecossistêmicos que são difíceis de serem mensurados como o aumento da quantidade da qualidade da água, a conservação do solo, o aumento dos processos polinizadores e do controle natural de pragas, entre outros, e que ao longo do tempo trazem retorno positivo para a produção agrícola.

E agora nós estamos mostrando, já víamos mostrando, o efeito da floresta sobre a zona produtiva do Brasil.(....) não existe incompatibilidade entre agricultura e preservação ambiental. Ao contrário. Uma agricultura sábia, ela preserva o meio ambiente, ela na verdade recupera onde ele foi destruído e ela aumenta a produtividade (NOBRE, 2014).

Mas, como “plantar florestas” ainda é visto como uma atividade sem fins lucrativos que pode prejudicar a produção agropecuária, e, por mais que tenha melhorado, a responsabilização financeira pelo desmatamento irregular ainda é ínfima, não há muitos atrativos para os produtores fazerem a restauração ecológica de suas propriedades.

Para o Prof. Dr. Ricardo Ribeiro Rodrigues (ESALQ/USP e integrante do GT Código Florestal da SPBC/ABC) o “problema da agricultura brasileira não é o problema do Código Florestal, não é um problema ambiental, é um problema agrícola”. No entanto, é necessário integrar as políticas agrícola, agrária e ambiental, “o que levaria a valorização da agricultura e não o prejuízo como o ruralismo tem defendido”. Além disso,

Os retrocessos que aconteceram não tem nenhuma justificativa científica e muito menos uma justificativa econômica porque não tem pacto econômico que vá resolver a vida dos produtores rurais v então eles continuam na mesma situação anterior de crise (RODRIGUES, 2015, informação verbal).

A validade científica do Código Florestal de 1965 foi questionada, utilizando-se de argumento, por exemplo, que a escolha da metragem da APP no entorno dos corpos d’água foi meramente uma escolha aleatória. No entanto, esses questionamentos foram contraditos por cientistas e pesquisadores como Metzger (2010) que analisou se estes limites realmente eram os mais viáveis sob o ponto de vista científico e biológico.

Contrariamente ao que se tem dito, o estado das pesquisas atuais oferece forte sustentação para critérios e parâmetros definidos pelo Código Florestal, sendo que em alguns casos haveria necessidade de expansão da área de conservação definida por esses critérios, em particular na definição das Áreas de Preservação Permanente. A literatura científica levantada mostra ainda que as recentes propostas de alteração deste Código, em particular alterando a extensão ou as regras de uso das Reservas Legais, podem trazer graves prejuízos ao patrimônio biológico e genético brasileiro. Os dados aqui apresentados, que retratam avanços recentes da ciência na área de ecologia e conservação, deveriam ser considerados em qualquer discussão sobre modificação do Código Florestal, e na procura da melhor configuração de nossas paisagens, que permita maximizar os serviços ecossistêmicos e o potencial de conservação da biodiversidade da biota nativa, sem prejudicar o desenvolvimento econômico nacional (ibid., p. 12).

O segundo argumento é que o Brasil é um dos países com maior cobertura florestal do mundo e que a produção agropecuária ocupa uma área menor do que a ocupada por florestas e demais formações vegetais. De fato, como demonstram Sparovek (2010) e Soares-Filho (2013) cerca de 530 milhões de hectares (Mha) são cobertos por vegetação nativa (em diferentes estágios de conservação). No entanto, 60% desse total se encontram em propriedades privadas ou terras públicas sem designação, o restante está localizado em as terras públicas com florestas se concentram no bioma da Amazônia, através das Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Além disso, a expansão da fronteira agrícola é uma das principais causas de desmatamento no Brasil, que é um dos países que mais desmata no mundo, atualmente.

Já o setor agropecuário ocupa uma área de aproximadamente 270 milhões de hectares em áreas agrícolas. No entanto, a maioria disso, 200 milhões de ha, é ocupada por uma pecuária muito extensiva, com a lotação média é de 1,1 cabeça de gado por hectare, restando somente 70 milhões de hectares para o cultivo de alimentos, incluindo (mono)culturas como a soja e a cana de açúcar (SPAROVEK et al, 2010; MARTINELLI et al, 2010).

Um dos principais argumentos a favor da reformulação do Código Florestal foi a produção de alimentos, que segue a linha da melhoria da imagem do agronegócio e apela para uma questão “moral” que estaria acima de qualquer interesse. Os ruralistas procuraram construir uma narrativa em que eles são os que se importam com as pessoas e os outros os que se importam com um meio ambiente fantasioso, com o qual não convivem nem conhecem (VICENTE, 2013).

Em seu portal o Canal do Produtor³⁴ diz que é necessário atualizar o atual Código Florestal para que o Brasil continue a produzir alimentos para os brasileiros e para o mundo, com proteção efetiva, e não apenas aparente, dos nossos recursos naturais. No entanto, em ocasião de uma entrevista (D'ELIA, 2014) o deputado Moreira Mendes (PSD/RO) disse que “produção de alimentos é tão importante ou mais do que você preservar o meio ambiente”.

Nós estamos em um momento de alimentos caros pelo mundo todo. 1 bilhão e meio de pessoas passam fome pelo mundo todo. Nós não temos condições morais e nem éticas de diminuir a área plantada de alimentos, mas também não podemos mais desmatar nossas florestas. Nós estamos de acordo com isso. Portanto, nós precisamos ter, nesse momento, um sentimento cívico pelo Brasil de não atender interesse internacionais de países que não tem mais um palmo de suas florestas e querem empatar o Brasil de crescer (CANAL DO PRODUTOR, 2011)

Claramente é colocada a dicotomia: ou preservamos ou produzimos alimentos, dicotomia essa que é falsa e inexistente: o Brasil tem área suficiente para a conservação ambiental e para continuar aumentando a sua produção de alimentos para o consumo interno e exportações (MARTINELLI et al, 2010). Porém, o aumento da lotação das pastagens e o desfrute do rebanho, seriam liberados quase 70 milhões para a produção agrícola, ou seja, a produção de alimentos poderia dobrar, sem ser necessário desmatar mais nada (MARTINELLI et al, 2010).

Na realidade, o grande "vilão" da produção de alimentos no país é a falta de acesso a financiamentos, assistência técnica e incentivos para pequenos agricultores, bem como de regularização fundiária. Quase 800 mil proprietários não possuem o título de suas terras e outros milhares ainda não tem acesso garantido a terra através da Reforma Agrária. Lembrando que uma vez assentados, esse é só o primeiro passo para garantir a permanência desses homens e mulheres no campo.

³⁴ CANAL DO PRODUTOR. Porque é importante mudar o Código Florestal. Disponível em: <<http://www.canaldoprodutor.com.br/codigoflorestal/porque-e-importante-mudar-o-codigo-florestal>> Acesso em: 10/05/2013.

Os maiores entraves para a produção de alimentos no Brasil não se devem a restrições supostamente impostas pelo Código Florestal, mas, sim, à enorme desigualdade na distribuição de terras, a restrição de crédito agrícola ao agricultor que produz alimentos de consumo direto, a falta de assistência técnica que o ajude a aumentar a sua produtividade, a falta de investimentos em infraestrutura para armazenamento e escoamento da produção agrícola, a restrições de financiamento e priorização do desenvolvimento e tecnologia que permita um aumento expressivo na lotação de nossas pastagens, na pouca ênfase da pesquisa dos setores públicos e privados no aumento da produtividade de itens alimentares importantes para o mercado nacional, e no direcionamento dos investimentos e pesquisas para o modelo industrial da produção agrícola desconsiderando a importância da pequena agricultura tradicional em questões de segurança alimentar, geração e distribuição de renda e ocupações. Em suma, são esses os verdadeiros entraves para a produção de alimentos no Brasil (MARTINELLI et al, 2010, p. 329)

Trata-se, na realidade de uma clara questão de escolha: optar pela atividade agropecuária nos moldes tradicionais, incorporando os custos ambientais relatados ou investir em outro modelo produtivo que garanta a rentabilidade e a sustentabilidade agrícola pelo uso pleno do conhecimento tecnológico, pelo planejamento do uso da terra, de manejo do solo e da água e pela degeneração mínima do sistema planta –solo–clima (SPBC, 2012).

No entanto, a questão ambiental aparece como uma mera “externalidade” que não deveria ser superada, articulando com argumentos legítimos como a produção de alimentos e com construções liberais, como o controle total por parte do proprietário da sua unidade produtiva (MOURA, 2014, p. 14).

A Reserva Legal é uma expropriação da propriedade privada e eu que sou o proprietário rural ainda tenho responsabilidade pela conservação daquela reserva legal. Então são coisas que não tem sentido, mas tudo isso passou pelo bem da defesa do chamado meio ambiente (MENDES, 2014).

Para os ruralistas, o direito de propriedade aparece, portanto, acima da função social da terra e dos interesses (difusos) da coletividade, ignorando também o fato que o meio ambiente é um bem/patrimônio público (FUKS, 1992).

Outro argumento utilizado a favor das alterações é que a agricultura brasileira seria a mais sustentável do mundo, justamente por ainda manter uma grande proporção de cobertura vegetal em seu território. Assim, o produtor rural figura como principal responsável pela conservação ambiental do país. Entretanto,

mesmo considerando os avanços na agricultura conservacionista e o sucesso da agricultura tropical, o processo histórico de ocupação do território brasileiro resultou, em alguns casos, no aumento das pressões sobre o meio

ambiente, em processos erosivos, na perda de biodiversidade, na contaminação ambiental e em desequilíbrios sociais. Assim, o desperdício dos recursos naturais decorrente do uso inadequado das terras é uma realidade a ser enfrentada e levando a repensar essa ocupação para evitar os erros do passado e promover uma gradual adequação ambiental da atividade rural. A agricultura brasileira, que atualmente, possui uma nova dimensão socioeconômica e ambiental e é responsável pelo superávit comercial brasileiro, demanda ciência, inovação, tecnologias modernas e atenção redobrada quanto aos seus impactos sobre os recursos naturais. Os diagnósticos realizados demonstram que existe um passivo da ordem de 83 milhões de hectares de áreas de preservação ocupadas irregularmente, de acordo com a legislação ambiental em vigor. (SBPC, 2012, p. 142).

A legislação ambiental é considerada rígida e por vezes abusiva, manipulada por ONGs que defendem os interesses de outros países, e que reduz a competitividade do agronegócio brasileiro, afetando principalmente o pequeno produtor. Para Rebelo (2011, p. 13) a legislação ambiental funciona como uma verdadeira carga tributária, elevando o custo final do produto, já oprimido pelo peso da infraestrutura precária e das barreiras não tarifárias cobradas pelos importadores. Discurso esse bastante sintonizado com o da CNA.

(...) nenhum dos grandes países produtores do mundo submete seus agricultores aos limites e restrições que foram aqui estabelecidos. Estados Unidos, Europa, Argentina, Austrália, nenhum deles tem algo equivalente à nossa reserva legal ou às exigências das áreas de proteção permanente. Nenhum deles pune seus agricultores por produzir em áreas que um dia foram florestas, nem cogita de obrigá-los a parar de produzir para tentar recriar o ambiente de outrora (CANAL DO PRODUTOR, 2011).

Miranda (2011, p. 101-102) avalia que

no “novo” Código Florestal a estratégia de dominação ideológica levada a cabo pelo discurso dominante é estabelecida através do argumento da inevitabilidade das concessões na legislação frente ao cenário de expansão econômica do país. Associada a esse argumento, está a perspectiva de que o código vigente penaliza os “pequenos agricultores” com a criminalização pela ocupação de áreas de preservação permanente e da não averbação das áreas de reservas legais (ibid.).

Assim, o pequeno agricultor e a agricultura familiar aparecem como escudos discursivos para justificar as alterações, visto que supostamente são os mais afetados pela legislação ambiental. Porém, a lei 4.771/65 já trazia um tratamento diferenciado para esses casos. Além disso, entidades e movimentos ligados a agricultura familiar e camponesa se posicionaram contra a reforma no Código Florestal, conforme veremos no próximo capítulo.

Quem era a favor de desmatar, de ampliar a área desmatada, quem era contra as florestas, geralmente é quem visa o lucro imediato, porque mesmo na questão econômica, todos sabem que sem água, sem solo, não tem produção agrícola. Então só quem visa o lucro imediato e o esgotamento do solo, dos nutrientes, dos recursos hídricos para poder lucrar por um tempo, porque depois quando isso se esgotar ele não vai poder mais, porque já vai ter feito, já vai ter acumulado, geralmente são aqueles empresários mesmo dos grandes, não são os agricultores de fato (FONTE NÃO IDENTIFICADA, 2015).

Em seu manifesto, o Comitê em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável³⁵ pergunta:

Por que tanta polêmica em torno da manutenção do que resta das nossas florestas? Será possível que ambientalistas, cientistas, religiosos, empresários, representantes de comunidades, movimentos sociais e tantos cidadãos e cidadãs manifestem sua indignação diante do texto do Código Florestal, aprovado pela Câmara dos Deputados, apenas por um suposto radicalismo ou desejo de conflito sem cabimento? Será justo afirmar que os defensores das florestas não levam em conta as pessoas e suas necessidades de produzir e consumir alimentos? Do que se trata, afinal? O que importa para todos os brasileiros? (...) Não está se fazendo a defesa pura e simples das florestas. Elas são parte dos sonhos de um país com mais saúde, menos injustiça, no qual a qualidade de vida de todos seja um critério levado em conta. Um Brasil no qual os mais pobres não sejam relegados a lugares destruídos, perigosos e insalubres. No qual a natureza seja respeitada para que continue sendo a nossa principal fonte de vida e não a mensageira de nossas doenças e de catástrofes (ibid., 2011).

Também foi possível verificar que apesar dos discursos de “sustentabilidade”, ao longo do debate, o meio ambiente, além de ter sido caracterizado como agente externo, também foi visto como algo a ser vencido ou dominado para servir aos interesses humanos, como é possível ver nas fala de Aldo Rebelo:

Assim se apresenta o caso da conquista econômica da Amazônia: luta tenaz do homem contra a floresta e contra a água. Contra o excesso de vitalidade da floresta e da abundância da água dos seus rios. Água e floresta que parecem ter feito um pacto da natureza ecológica, para se apoderarem de todos os domínios da região. O homem tem que lutar de maneira constante contra essa floresta que superocupou todo o solo descoberto e que oprime e asfixia toda a fauna terrestre, inclusive o homem, sob o peso opressor de suas sombras densas, das densas copas verdes de seus milhares de espécies vegetais, do denso bafo de sua transpiração (REBELO, 2010, p. 30).

³⁵FLORESTA FAZ A DIFERENÇA. Manifesto em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável Junho de 2011. Disponível em: <<http://www.floresta fazadiferenca.org.br/manifesto/#sthash.jVqUTNUP.GSR5u8Qg.dpuf>><http://www.floresta fazadiferenca.org.br/manifesto/#sthash.jVqUTNUP.dpuf>> Acesso em: 30/05/2013

Analisando os argumentos é possível perceber as crenças que estão por trás, principalmente sobre o meio ambiente e sobre *quem, quando, onde e para quem* se deve protegê-lo. São definições, práticas e políticas envolvendo o meio ambiente enraizadas nas distintas práticas concernentes ao mundo material e nas posições particulares das pessoas e grupos, assim como na dinâmica da luta ideológica, por meio da imposição de certos discursos sobre o ambiente, sua conservação e transformação (FOLADORI & TANKS, 2004. pg. 323).

O debate acabou sendo muito mais ideológico e político e, por isso, desvirtuado, não havendo espaço para um debate técnico-científico acerca dos mecanismos e parâmetros que salvaguardem os serviços ambientais e ecossistêmicos e a produtividade agropecuária, para buscar de fato integrar a política agrícola e a ambiental, mesmo com a participação de pesquisadores e cientistas em ambas as coalizões. Houve um deslocamento proposital para a polarização, o conflito e o discurso de escolha entre duas opções, para que não se questionasse o modelo produtivo e de desenvolvimento que estava sendo pautados e outros temas conflituosos como a questão agrária.

A esse tipo de procedimento de neutralização da crítica, “de mudança do lugar/condição social do enfrentamento crítico, permitindo evitar perdas de superioridade relativa dos atores dominantes e atribuindo-lhes forças derivadas de novas circunstâncias”, Boltanski & Chiapello (1999) chamam de “deslocamentos” – mudanças organizativas ou de critérios de alocação social pelas quais o capitalismo assegura continuidade a seus próprios mecanismos, contribuindo para esvaziar as críticas que lhes são dirigidas (ACSERLALD, 2010, p. 107).

Assim, também foi empregada a desqualificação do discurso ambientalista, situando-o como exógeno e em descompasso com os interesses de um suposto “modelo de produção” já definido que é importante para o PIB brasileiro e por isso não deve ser questionado.

4.2.3 Agricultura e o debate sobre o Código Florestal: reflexões sobre o modelo de desenvolvimento do campo em pauta

Em seu estudo Vicente (2013) concluiu que as estratégias discursivas da Bancada Ruralista orientam-se sempre no sentido de construir um enunciado em que escapem das acusações de ser uma elite legislando em causa própria. Ela vem se renovando e criando novas formas de articulação e de apresentação de seu discurso ideológico, sobretudo a partir

da construção de uma imagem positiva do agronegócio junto à sociedade brasileira (RIBEIRO et al, 2008).

Duas figuras tornaram-se escudos discursivos no debate sobre o Código Florestal: o pequeno agricultor rural e a agricultura familiar, encenando-se uma unidade de classe através da imagem do agronegócio. Aqui, o pequeno produtor é caracterizado como um ser oprimido pelo Estado, pressionado pelas intempéries naturais, potências estrangeiras e pela legislação ambiental.

Quando usada pelos ruralistas, evoca uma série de supostos que identificam o setor como sinônimo de união da classe produtiva, sucesso, geração de renda, expressão de modernidade e de um novo modelo de desenvolvimento. Este status auto-inferido opera no sentido de criar um discurso unificador reprodutível apesar das divergências e disputas internas, a partir da lógica de estabelecidos e outsiders (ELIAS, 2000). Agindo em bloco e apresentando-se como bloco, conquistar espaços na institucionalidade, bem como a construção de novos espaços de representação e mediação de interesses tornam-se um imperativo (VICENTE, 2013, p. 2).

Na realidade, ao longo do debate apareceram diversos atores sociais ligados à agricultura, entre os quais se destacam os agricultores familiares, os produtores rurais e os ruralistas, sendo que, estes muitas vezes eram confundidos entre si ou usados como sinônimos. A contradição é que a principal bandeira da Bancada Ruralista é na verdade o agronegócio, considerado inimigo pelas entidades e movimentos sociais ligados a luta camponesa e a reforma agrária.

Segundo Moura (2014)

(...) a polarização em torno da legislação ambiental resultou em uma miríade de sujeitos políticos vinculados ou próximos à classe camponesa que se envolveram no debate sobre sua alteração. A complexidade desse “campo” extrapola a divisão propositalmente rasa feita pela maioria da imprensa, que classificava o enfrentamento de forma dicotômica, entre ruralista e ambientalista, visão esta que inclusive se irradiou para setores políticos e acadêmicos (MOURA, 2014, p. 14).

Mas, nem todo pequeno produtor é necessariamente agricultor familiar, e nem todo agricultor familiar está relacionado ao movimento do campesinato. Por isso, é preciso ter clareza sobre a pluralidade da agricultura, considerando as diferentes formas de produção e relação com o meio ambiente; as relações sociais de trabalho, de ligação com a terra e de mercado; o tipo de posse ou propriedade e o tamanho da propriedade (Tabela 14).

Tabela 14 - Diversidade da agricultura

Formas de produção e relação com o meio ambiente	Agronegócio Agroecologia Agricultura orgânica Agrofloresta Biodinâmica Coivara e demais saberes, conhecimentos e métodos de comunidades tradicionais.
Relações sociais de trabalho, de ligação com a terra e de mercado:	Agronegócio Agricultura familiar Campesinato
Tipo de posse ou propriedade da terra:	Arrendatários Posseiros Grileiros Proprietários etc.
Tamanho da propriedade:	De acordo com o módulo fiscal e módulo rural, pode ser considerado minifúndio, pequeno, médio e grande proprietário.

Das crescentes preocupações ambientais em relação à agricultura, surgem perspectivas de análise e de intervenção antagônicas e conflitantes, que refletem as disputas de diferentes interesses sociais, econômicos e políticos e posicionamentos sobre os modelos de desenvolvimento e sobre a própria sustentabilidade (HESPANHOL, 2008; MOREIRA, 2000), como no caso do Código Florestal.

Mas a agricultura, antes de ser uma atividade essencialmente econômica e ambiental, é uma atividade também cultural, e mais do que de processos naturais, trata-se, fundamentalmente, de processos socioculturais, de uma construção humana (GERVÁSIO; SCHLINDWEIN, 2001, p. 48).

Nesse sentido, ao colocar a agricultura familiar e o pequeno produtor como um dos principais argumentos para justificar as alterações no novo Código Florestal, há uma

simplificação das diferentes categorias sociais da agricultura que existem, de suas características e lutas políticas. Essa postura não problematiza o jogo de força, as divergências de interesses sociais em disputa e a dominação hegemônica associada a ela (MOREIRA, 2000).

No espaço rural contemporâneo, temos atores, com interesses os mais variados, que compõem um complexo campo de forças. No nível da produção, o espaço rural pode ser conformado por grandes, médias e pequenas produções, propriedades e patrimônios produtivos, exibindo uma diversidade de relações de trabalho a elas associadas. Este campo de forças inclui ainda as empresas agropecuárias, unidades familiares, empresas e cooperativas agroindustriais, empresas de comercialização – de máquinas, equipamentos, insumos e defensivos de toda a ordem, bem como de produtos agrícolas –, bancos e associações de financiamento e crédito rural etc. Se olharmos para a expressão de todos esses interesses localmente, torna-se visível a dificuldade de obtenção de consenso acerca de políticas de desenvolvimento sustentável (MOREIRA, 2000 p. 7).

Essa simplificação veio das

(...) políticas de “modernização agrícola” promovidas pela revolução verde, que trataram o espaço rural como se fosse uniforme e acentuaram as diferenças entre os dois modelos agrícolas (patronal e familiar), provocando a concentração e a especulação fundiária, o êxodo rural e a marginalização socioeconômica dos agricultores familiares. Além disto, a agricultura familiar tem, historicamente, enfrentado maiores dificuldade para acessar os benefícios das políticas públicas do agronegócio (SANTILINI, 2010, p. 209)

Para Ribeiro & Junior (2008) os elementos que compõem ou expressam a questão agrária brasileira evidenciam o embate existente entre dois modelos de desenvolvimento que se reproduzem no campo brasileiro: a agricultura camponesa e o agronegócio, embate esse que foi silenciado no debate sobre o Código Florestal, juntamente aos conflitos por terra, as demandas por reforma agrária, etc.

[...] Um conflito por terra é um confronto entre classes sociais, entre modelos de desenvolvimento, por territórios. O conflito pode ser enfrentado a partir da conjugação de forças que disputam ideologias para convencerem ou derrotarem as forças opostas. Um conflito pode ser ‘esmagado’ ou pode ser resolvido, entretanto a conflitualidade não. Nenhuma força ou poder pode esmagá-la, chaciná-la, massacrá-la. Ela permanece fixada na estrutura da sociedade, em diferentes espaços, aguardando o tempo de volta, das condições políticas de manifestações dos direitos. [...] Os acordos, pactos e tréguas definidos em negociações podem resolver ou adiar conflitos, mas não acabam com a conflitualidade, porque esta é produzida e alimentada dia-a-dia pelo desenvolvimento desigual do capitalismo (FERNANDES, 2005a, p. 26).

A resistência contra a expansão do agronegócio ganhou centralidade nos últimos anos, notadamente nos espaços de mobilização política, nas pautas de luta e nas diversas ações realizadas pelos movimentos, associações, sindicatos e confederações de agricultores familiares e trabalhadores rurais, em nível local, regional e nacional (RIBEIRO et al, 2008, p. 934). Trata-se do enfrentamento contra o modelo do agronegócio, enquanto projeto hegemônico de desenvolvimento do campo brasileiro:

A crítica ao agronegócio também está centrada no apoio e incentivos dados por sucessivos governos da esfera federal, estadual e municipal, assim como pelos parlamentares que atuam no poder legislativo – câmaras municipais, assembleias legislativas e no Congresso Nacional, em favor dos interesses e do fortalecimento da política agrícola desse setor (...) que atuam em favor das demandas do setor do agronegócio (RIBEIRO et al, 2008, p. 938).

O agronegócio é novo nome de um velho fenômeno (e inimigo das lutas camponesas que ocorrem desde as décadas de 50 e 60): o latifúndio e, mais do que isso, o “modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária capitalista”. É uma palavra nova para modernizar a imagem do latifúndio (FERNANDES, 2005, p. 1).

O processo de construção da imagem do agronegócio oculta seu caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente para dar relevância somente ao caráter produtivista, destacando o aumento da produção, da riqueza e das novas tecnologias. Todavia a questão estrutural permanece. Do trabalho escravo à colheitadeira controlada por satélite, o processo de exploração e dominação está presente, a concentração da propriedade da terra se intensifica e a destruição do campesinato aumenta (FERNANDES, 2005 apud RIBEIRO, 2008, p. 931).

Ribeiro (2008) ainda ressalta que a ocorrência dos conflitos agrários, supostamente atribuída aos movimentos de luta pela terra e organizações representativas de trabalhadores rurais, dificilmente são divulgados na grande mídia de forma contextualizada, o que contribui à invisibilidade da conflitualidade do agronegócio e sua permanência estrutural. A amplitude de interesses na agricultura “tende a valorizar a disputa política local que, por sua vez, garante vantagem relativa aos grupos e setores sociais com maior densidade de poder, de capital econômico e simbólico e de maior expressão política” (HESPANHOL, 2008, p. 7).

Não se ignora também o componente de violência simbólica dos discursos: a assimetria de poder impede que o "cenário" imortalizado pela história e refletido na lei seja uma composição proporcional de versões. Aqueles que possuem porções maiores de capital (político, simbólico e econômico), detêm maior eco para sua versão da realidade. Partindo do pressuposto de que são elite, e como elite, são um grupo por definição minoritário, a versão ruralista de Brasil invisibiliza uma série de outras versões, compartilhadas por mais agentes - humanos e não-humanos (VICENTE, 2013).

Agricultura camponesa e agricultura capitalista aparecem assim, enquanto formas de organização sociopolítica e produtiva, configurando-se como forças sociais e políticas que historicamente demarcaram espaços e territórios e continuam sendo atores importantes nas lutas e conflitos no campo.

Juntamente com o Código Florestal, também se debatia intensamente na sociedade brasileira a reforma agrária. O debate ambiental estava articulado com o debate agrário (MOURA, 2010 apud MOURA, 2014). Em sua fala para o vídeo “A Lei da Água (Novo Código Florestal)” (D’ELIA, 2014), um projeto audiovisual dedicado a esclarecer questões referentes às mudanças no Código Florestal Brasileiro, o deputado federal Ivan Valente (PSOL-SP) diz que:

O Código Florestal não é um problema agrícola ou rural, ele é um problema nacional. Esse foi o grande debate. Ele envolve um modelo econômico exportador brasileiro, a maior riqueza que o Brasil tem que é a sua biodiversidade, envolve política agrária, ou seja, concentração de terra e política agrícola (ibid.).

E, por isso, a mudança do Código Florestal foi mais do que uma alteração técnica de uma legislação, foi uma conquista decisiva para o agronegócio no aspecto material e também no imaterial (MOURA, 2014, p. 18).

No PL 1.876/1999 sequer havia a definição clara de agricultura familiar (Lei de Agricultura Familiar no 11.326/2006), sendo substituída por pequena propriedade ou posse rural o imóvel rural com até quatro módulos (REBELO, 2010). Com isso, o tratamento diferenciado concedido à agricultura camponesa era destinado a imóveis rurais com até quatro módulos fiscais, sem necessidade de outras características que definem a agricultura familiar, como a força de trabalho familiar e a base da renda ser oriunda da propriedade (MOURA, 2014, p. 17).

Já na Lei 12.651/2012, a definição ficou a seguinte: art. 3º, inciso v: “pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de

reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006” (BRASIL, 2012). No entanto, a aplicação prática do Código Florestal continua sendo feita a partir dos módulos fiscais das propriedades, conforme Machado (2012, p. 76):

Ocorreu de fato uma ampliação da área entendida como pequena propriedade ou posse rural, na medida em que o padrão utilizado passou a ser o módulo fiscal, que pode ser um favorecimento justo à agricultura familiar, mas, por outro lado, uma ampliação muito grande da quantidade de propriedades ou posse rurais que se enquadrarão no novo parâmetro, e que farão jus às vantagens concedidas para a intervenção em áreas de preservação permanente (ibid.).

Segundo publicação do Ministério Público de Minas Gerais (ELLOVITCH, VALERA, 2013) a utilização do módulo fiscal como parâmetro de tratamento diferenciado para recuperação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal causará uma enorme insegurança jurídica, pois a política ambiental brasileira ficará condicionada a um ato normativo infralegal do Presidente do INCRA (ibid., p. 5).

4.2.3.1 As facetas da agricultura: agricultura camponesa, agricultura familiar e agronegócio

O termo agricultura familiar ganhou relevância a partir da implantação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e da Lei 11.326/2006 que estabeleceu as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar. De acordo com a lei é considerado agricultor familiar quem pratica atividades no meio rural, e, simultaneamente, tenha renda familiar gerada por atividades econômicas da sua própria propriedade ou empreendimento; sua produção agrícola seja predominantemente para a subsistência familiar e que utilize predominantemente mão-de-obra familiar em uma propriedade de até quatro módulos fiscais. São também beneficiários desta lei os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

O módulo fiscal (MF) é medido em hectares e é definido por Município, cuja tabela está anexa à Instrução Especial Incra nº 20, de 1980. Os municípios que foram criados após 1980 tiveram o valor de seu módulo fiscal fixado por outros atos normativos. Já o módulo rural (MR) é estabelecido pelas dimensões da propriedade familiar e representa uma área mínima de terra calculada para cada imóvel rural, conforme estabelece o Estatuto da Terra (FREIRE, 2011).

No entanto, até hoje, no meio acadêmico, diversas são as reflexões sobre o conceito de agricultura familiar e o campesinato, não havendo consenso se significam o mesmo ou não. Lamarche (1998 apud MARQUES, 2008) identifica quatro modelos teóricos a partir da interação entre laços familiares e dependência em relação ao exterior: Empresa, Empresa Familiar, Agricultura Familiar Moderna e Agricultura Camponesa ou de Subsistência. Para o autor as duas últimas variam nas seguintes particularidades: forma de relação com a terra; importância do trabalho familiar em relação ao trabalho assalariado, permanente ou temporário; estrutura familiar e o papel que os produtores lhe atribuem; relação com a representação familiar do estabelecimento; grau de intensificação do sistema de produção; aspectos financeiros; grau de integração ao mercado; grau de dependência alimentar.

Para Felício (2006) há dois paradigmas: o primeiro é o do *capitalismo agrário*, onde o camponês é sinônimo de atraso, um resquício do feudalismo que tende a desaparecer com o avanço do capitalismo se transformando em agricultor familiar, esse sim importante, pois, de alguma forma, faz parte do agronegócio.

Já para o paradigma da *questão agrária* não há diferença entre agricultor familiar e camponês, pois, ambos são assim definidos por terem a família e o trabalho familiar como característica. Contudo, o seu futuro está na superação do trabalho familiar, sendo preciso inventar o trabalho familiar-cooperativo e aprender a não abominar o mercado (FELÍCIO, 2006).

Para Abromovay (1992),

(...) o agricultor familiar difere do campesino, considerando-se que o primeiro constitui uma profissão, estando ele totalmente integrado ao mercado e não apresentando quaisquer conflitos relacionados ao desenvolvimento do capitalismo, além disso, a atividade apresenta inovação na forma de produzir. Ao passo que campesinato corresponde a um modo de vida e está parcialmente integrado aos mercados não consolidados, ou seja, incompletos. Portanto, para o teórico, a agricultura familiar é muito distinta da agricultura camponesa e se desenvolve a partir da inserção do produtor no mercado.

Já para Paula e Silva (2008)

São os mesmos sujeitos sociais, porém apreendidos sob óticas diferentes: o primeiro sob autonomia e confronto, o segundo, de subordinação e aceitação do mercado. O elemento definidor geral é a condição de trabalho familiar, como base geradora de bens e intermediadora de relações produtivas. O elemento diferenciador é o uso e a finalidade que se tem para com a terra que nela habita e trabalha, ou seja, a terra enquanto meio de produção serve para suprir suas necessidades fundamentais: subsistência, moradia, vivência familiar, reprodução sociocultural; ou para acumular e ampliar seus bens (MENDRAS, 1978). Assim, ao camponês, sua produção, mais que um bem de capital é, em primeiro lugar, um bem para sua própria sobrevivência; já ao produtor familiar, visto sob a ótica de capitalizar, trabalha para acumular e ampliar suas propriedades, ou seja, para lucrar (numa lógica de obtenção da mais-valia). Como são formas diferentes de tratar o mesmo sujeito, o problema desdobra-se em políticas agrárias que tratam todos na ótica do mercado, sendo então conduzido a processos expropriatórios, pois aqueles que não se adequem às regras impostas pelo mercado, poucas chances terão de permanecer na terra (ibid., p. 90).

Vale ressaltar que a inserção no mercado não extingue as lutas dos agricultores familiares: questões relacionadas a assistência técnica, infraestrutura para escoamento, incentivos econômicos e fiscais, principalmente através de políticas públicas, são exemplos de outras reivindicações importantes.

Esta característica de multifacetada faz da agricultura familiar um setor disputado tanto do ponto de vista econômico, quanto do político e ideológico, como se pode observar no caso do Código Florestal.

Também há conflitualidade sobre o campesinato: o debate acadêmico tem sido encaminhado em duas vertentes básicas: uma apregoa a extinção do campesinato ou de sua metamorfose para agricultores familiares empreendedores, compreensão que descaracteriza e despolitiza o modo de vida e as ações políticas dos camponeses. A outra pelo contrário, se foca na (re)criação do campesinato através da luta pela terra e pela reforma agrária, defendendo a conquista da posse da terra e a permanência nela com qualidade e dignidade. Neste contexto, emergem questionamentos como: qual o papel e o lugar dos camponeses na sociedade capitalista? O futuro do campesinato está na sua integração ao mercado ou na luta contra o capital? (FELÍCIO, 2006)

Para Silva (1999) esse debate teórico-ideológico reflete apenas as diferentes faces de um mesmo objeto e não objetos distintos, o que não quer dizer que a produção familiar represente um grupo social hegemônico, muito menos uma classe social no sentido marxista do termo - como o que tentou fazer o sindicalismo rural nas décadas de 70 e 80 com o segmento de “trabalhadores rurais”. O que está em evidência, a partir dessa rica

heterogeneidade, é a enorme capacidade de adaptação da agricultura de tipo familiar aos diferentes ambientes históricos e conjunturais.

Divergências conceituais a parte, o fato é que a maior parte da população ativa na agricultura brasileira é constituída por agricultores que trabalham com sua própria família (mesmo que não exclusivamente), e a agricultura familiar é expressiva quanto ao número de estabelecimentos e extremamente minoritária quanto à superfície total dos estabelecimentos (os diferentes tipos de grandes propriedades e grandes estabelecimentos continuam detendo a maior parte da área) (FERREIRA, 2002, p. 35, 36).

Esse retrato surge nos dados do Censo Agropecuário de 2006: mais de 4,3 milhões de estabelecimentos rurais (84,4%) estão dentro do perfil de agricultura familiar e possuem apenas 24,3% do território ocupado no campo brasileiro, os outros 15,6% dos estabelecimentos, por sua vez, representam 75,7% das áreas ocupadas. Outro dado importante destacado no censo é a geração de emprego no campo. A agricultura familiar mantém 12,3 milhões de pessoas ocupadas no campo, o que corresponde a 74,4% de todos os empregos gerados na área rural e produz 38% da receita bruta da agropecuária brasileira. Já o agronegócio mantém 4,2 milhões de pessoas ocupadas, apenas 25,3% dos empregos no campo. Assim, a agricultura familiar, com sua renda de cerca de R\$ 54 bilhões/ano, há muito deixou de ser um sub-ator da economia nacional.

Tabela 15 - Dados do Censo Agropecuário 2006

Agricultura Familiar	Agricultura Não Familiar
84,4% dos estabelecimentos	15,6% dos estabelecimentos
24,3% da área agropecuária total	75,7% da área agropecuária total
74,4% dos empregos no campo	25,3% dos empregos no campo
Área média dos estabelecimentos: 18,37 hectares	Área média dos estabelecimentos: 309,18 hectares

Além disso, a agricultura familiar é responsável por cerca de 70% dos alimentos consumidos no país, produzindo: 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 34% do arroz, 58% do leite, 59% da carne suína e 50% das aves no campo brasileiro.

Apesar de ocupar apenas 24,3% da área utilizada em atividades agropecuárias no país, a agricultura familiar foi empurrada para o centro dos debates sobre mudanças no Código Florestal à medida que se acirrou a disputa entre ambientalistas e ruralistas. As manobras para que as regras ambientais sejam flexibilizadas e aplicadas indiscriminadamente a todas as propriedades agropecuárias, beneficiando em larga escala grandes produtores com grandes

passivos ambientais, se constituíram em uma das principais polêmicas em torno do Código Florestal.

Embora o Brasil tenha uma área continental (aproximadamente 850 milhões de hectares), a concentração de terras ainda é enorme. Fruto da Revolução Verde, o agronegócio brasileiro cresceu, modernizou-se e ganhou produtividade, colocando-nos como um dos maiores exportadores agrícolas do mundo, mas esse avanço não alterou a realidade da estrutura fundiária.

Uma importante consequência da concentração fundiária é evidenciada pelos conflitos por terras e o desenvolvimento de mobilizações envolvendo a reforma agrária tendo movimentos como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), a Via Campesina, o MAB, entre outros, e, em contrapartida, a mobilização de latifundiários e grileiros a favor da manutenção da estrutura fundiária, organizados principalmente a partir da Bancada Ruralista (ANDRADES; GANIMI, 2007).

Os conflitos no campo estão, inclusive, marcados pela violência – com o assassinato de diversas lideranças comunitárias e ativistas ambientais– e pela impunidade dos crimes. Segundo relatório da ONG britânica *Global Witness*, em 2014, cento e dezesseis ativistas e militantes ambientais foram assassinados. Desses oitenta e sete ocorreram em países da América Latina, principalmente no Brasil (com vinte e nove mortes), Colômbia e Honduras. Já para a Comissão Pastoral da Terra, que produz anualmente o relatório “Conflitos no Campo no Brasil”, foram mil duzentos e oitenta e seis conflitos com trinta e seis mortos e mais de oitocentas mil pessoas envolvidas.

Em um episódio bastante polêmico do processo de alteração, o deputado ambientalista Sarney Filho (PV-MA), foi vaiado ao noticiar morte dos ambientalistas José Cláudio e Maria no plenário da Câmara durante o debate sobre o Código Florestal. Três dias após esse episódio, o líder camponês Adelino Ramos foi morto a tiros em Vista Alegre do Abunã (RO), após ter sido ameaçado de morte por denunciar desmatamento ilegal. Em seguida, o corpo de Eremilton Pereira dos Santos, também do assentamento Praia Alta Piranhiera, foi encontrado a sete quilômetros do local onde aconteceu o assassinato de José Claudio e Maria.

A alteração das regras ambientais aplicadas indiscriminadamente a todas as propriedades agropecuárias, beneficiando em larga escala grandes produtores com grandes passivos ambientais, foi uma das polêmicas em torno do Código Florestal. As entidades ligadas à Via Campesina – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas

(MMC) e outros -, e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), têm declarado ampla defesa do meio ambiente brasileiro e da obrigação constitucional de que cada propriedade rural cumpra sua função socioambiental.

(...) o Movimento de Mulheres Camponesas - MMC e os demais movimentos da Via Campesina na jornada de luta de 2009 iniciaram um processo de estudos sobre o Código Florestal Brasileiro. Percebemos que o Código não é inimigo da agricultura familiar e camponesa, porque permite preservar o ambiente e produzir alimentos. Entendemos que o problema não é a legislação, mas sim como ela é executada pelos órgãos de meio ambiente e a ausência de políticas públicas adequadas e de regulamentação do próprio Código Florestal (MMC, 2011 apud HOLLENBACH, 2013, p. 140-150).

Com bases similares, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) apresentou argumentos em defesa da agroecologia e dos sistemas agroflorestais como resposta às necessidades produtivas e ambientais brasileiras, reconhecendo o Código Florestal vigente como oportuno para essa alternativa produtiva (ANA, 2011 apud MOURA, LOMBARDI, 2013).

Além disso, o Projeto de Lei 1876/99 no artigo 3º, inciso X, do projeto definia o pousio como prática de interrupção temporária de atividades agrícolas, pecuárias e silviculturais, por até dez anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso do solo. Ou seja, uma propriedade (ou parte dela) poderia ficar 10 anos sem produzir nada que, além de não ser considerada não utilizada, subutilizada ou até mesmo improdutiva, seria considerada área consolidada e, portanto, não cumprindo sua função social, nem seria passível de desapropriação para a Reforma Agrária.

Vale ressaltar que, devido a pressão dos movimentos sociais, entre as modificações feitas pela Presidente Dilma Rousseff está a redução do tempo de pousio para 5 anos. Assim, o pousio ficou definido na lei 12.651/2012, artigo 3º inciso XXXIV, como:

(...) prática de interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 anos, em até 25% da área produtiva da propriedade ou posse, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo”, podendo ser considerado como área consolidada (BRASIL, 2012).

Mas, mais do que cobrar o tratamento diferencial à agricultura familiar e a responsabilização dos grandes produtores, os movimentos, entidades e organizações da agricultura familiar e camponesa lutam contra o latifúndio, o agronegócio, o monocultivo, o

uso de agrotóxicos, a escravidão, o trabalho degradante e a devastação ambiental. Pregam ideias de soberania alimentar, multifuncionalidade da agricultura, produção diversificada, conservação ambiental, enfim, outro modelo agrícola, com direito a acesso e propriedade da terra e respeitando os direitos humanos, dos trabalhadores, dos quilombolas, dos indígenas e do meio ambiente. Reivindicam que na esteira do debate sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro é preciso incluir a discussão acerca do modelo desejado para o meio rural.

No entanto, é preciso esclarecer que a parcela mais capitalizada do setor da agricultura familiar e as organizações de pequenos agricultores em vários estados, em sua maioria, ligadas à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), perceberam no debate do Código Florestal uma brecha para colocar na pauta as dificuldades de adequação às normas ambientais e a demanda de ampliar as áreas produtivas nas pequenas propriedades. Minifúndios com o cultivo de commodities para exportação e com grande competitividade no mercado (onde cada metro quadrado a menos significa menos recursos), propriedades pecuaristas extensivas e com baixa lotação das pastagens e plantações de café, uva, maçã em APP, são alguns exemplos de segmentos que apoiavam a mudança do Código Florestal e que em sua maioria, possuem uma visão bastante produtivista bastante próxima ao agronegócio, mas sem as mesmas proteções e incentivos governamentais que ele (ONG REPORTER BRASIL, 2011).

O que não significou, no entanto, que a Contag estive apoiando os ruralistas de alto calão. Num ato de protesto a Contag entregou, em maio de 2010, para parlamentares da bancada ruralista um manifesto intitulado “Agricultura Familiar não é igual à agricultura patronal”, nas entrelinhas “parem de falar em nosso nome”. Na ocasião, a vice-presidente da CONTAG, Alessandra de Costa Lunas, deu uma declaração dizendo que

(...) a CNA não representa o agricultor familiar. Isso não existe. Por isso existem duas confederações de agricultura no Brasil: a CNA, que representa a agricultura patronal, e a Contag, que representa aqueles que tiram do seu próprio suor o seu sustento da terra. Em hipótese alguma a CNA pode levantar a bandeira dos pequenos agricultores (CAMARGO, 2010)

Apesar das diferenças de posicionamento entre as organizações da agricultura familiar, o aprofundamento do tema logrou a construção de um consenso: a proposta de que o setor tenha um tratamento diferenciado na constituição dos regramentos para o uso do solo e dos recursos naturais e receba mais atenção e investimentos através de políticas públicas.

Cada setor, na verdade, fala de seu ideal de Brasil, e de certa forma, do Brasil particular que vivem e experienciam. Não partimos de um princípio que há uma verdade única esperando a ser exposta por debaixo do cabo de guerra, mas com a noção de que essa miríade de Brasis compõe um cenário onde a realidade é algo na direção da intersecção de versões (VICENTE, 2013).

Longe de esgotar toda complexidade da área, o presente trabalho trouxe algumas reflexões sobre os conflitos da agricultura presentes no debate sobre o Código Florestal e que envolvem, na verdade, disputas sobre os modelos de desenvolvimento do campo.

As organizações do campo devem refletir e discutir os modelos de agricultura e o papel das florestas na produção e na qualidade de vida no campo, relacionando-as com outras lutas e reivindicações, para que a lei possa ser efetivamente implementada e assim, exerça sua função de conservação ambiental ofertando à produção agrícola todos seus importantes serviços ambientais e possibilitando seu crescimento de maneira sustentável, equilibrada e socialmente justa.

Nesse sentido, concordamos com Altieri (2010) de que o projeto de desenvolvimento nacional estruturado sob a perspectiva ambiental necessita também estar alicerçado sobre políticas sociais estruturantes, sendo a principal a reforma agrária e a regularização fundiária, pois a mudança requerida não é possível de ser exercida em uma realidade de desigualdade social aprofundada. É necessária uma transformação mais radical da agricultura. Uma transformação que esteja dirigida através da promoção de mudanças comparáveis nas arenas sociais, políticas, culturais e econômicas que conformam e determinam a agricultura. Para ser de fato uma proposta contra-hegemônica, a agroecologia deve sair dos “nichos” impostos pelo próprio sistema capitalista, e disputar concepções, técnicas e políticas, sempre que estiver em jogo a produção agrosilvopastoril (MOURA, LOMBRARDI, 2013).

A apropriação discursiva por parte dos ruralistas da agricultura familiar é um exemplo que demonstra a importância da recuperação do conflito como fator determinante para o desenvolvimento de nossas democracias e elemento constitutivo do debate público e meio de construção do interesse público (PEREIRA, 2012, p. 69). A ênfase no consenso pode criar falsos consensos, suscetíveis de hegemonia e exclusão e pode eclipsar outras formas de ação política que vão além da participação nos espaços de partilha decisória (PEREIRA, 2012).

Algo que, segundo Hacon & Loureiro (2014), beneficia a elite econômica que, fortalecida do ponto de vista político, econômico e ideológico, é capaz de impor as suas demandas próprias e particulares na aparente forma de benefício universal: “uma coletividade

ilusória que trará na prática a socialização dos problemas, enquanto os benefícios distribuem-se de forma desigual” (ibid., p. 62).

A compreensão do meio ambiente como um espaço destituído de conteúdos socioculturais diferenciados, no qual os agentes encontram-se, de fato, em constantes disputas pela sua apropriação material e simbólica, leva à concepção de uma natureza abstrata, única e acima dos interesses de classe, de igual responsabilidade de todos (HACON, LOUREIRO, 2014, p. 61, 62).

Deixar de discutir o modelo de produção no qual estamos inseridos em nome de um suposto “estado de emergência” denota o pouco interesse em rever as “regras do jogo” e somente contribui para a tomada de decisões paliativas que reforçam os desequilíbrios não só na esfera ambiental, mas também nas esferas social e econômica (ACCIOLY, SÁNCHEZ, 2012, p. 104).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil testemunhou nos últimos anos um dos maiores debates ambientais da história do país, com uma intensa cobertura da mídia e mobilização da sociedade civil, durante o processo de alteração do Código Florestal no Congresso Nacional. Buscando analisar, compreender e explicitar esse cenário foi que se desenvolveu, como um estudo de caso, a presente pesquisa.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa procurou-se abordar de maneira processual e integrada, com base em Frey (2000), o Código Florestal (*policy*), os processos políticos dentro e fora do contexto institucional (*politics*) e os atores e grupos de interesse (*polity*) que configuraram esse debate.

Ao estudar uma política pública é necessário entender sua origem, sua história e seu papel dentro do arcabouço jurídico nacional e internacional, por ser uma das formas de manifestação cultural de uma sociedade que reproduz valores, ideologias e interesses de grupos sociais que, em geral, nela são dominantes. Assim, na medida em que estes grupos sociais vão se alternando no poder e os valores culturais vão se modificando, constata-se o predomínio de um tipo diferente de ordenação jurídica e de políticas públicas (HADDAD, GARAVELLO; 2010).

Embora as políticas públicas ambientais venham ganhando espaço nas agendas governamentais, elas raramente resultam de um processo racional no qual os problemas são precisamente identificados e então cuidadosamente arrumados em soluções adequadas. Muitas emergem de uma série complicada de barganhas e compromissos que refletem os interesses, objetivos e necessidades dos diversos atores e grupos de interesse envolvidos (WALKER, 1981, p. 90 apud HANNIGAN, 2009, p. 112), sem conseguirem ser de fato integradas entre si e com outras políticas.

Nessa perspectiva, o conflito é fundamental para analisar a questão ambiental, pois o meio ambiente aparece como objeto de disputas que envolvem a busca por legitimação tanto da apropriação material e simbólica dos recursos naturais quanto da dominação social, embates que põem em questão a distribuição de poder (VIEGAS, 2009 p. 145) e que influenciam, direta e indiretamente, a formulação das políticas públicas.

Frente à complexidade da temática, o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2007) foi fundamental não só organização da análise, mas também para compreender a formação de agenda que levou à alteração no Código Florestal, qual foi o contexto político que ela se deu

e, principalmente, qual foi o enquadramento dado ao “problema” que motivou esse processo. Dessa maneira foi realizada a análise do processo dentro do cenário institucional, em especial do Congresso Nacional, sendo possível observar a centralidade da Bancada Ruralista enquanto força política, econômica e ideológica.

Historicamente, o Código Florestal sempre teve dificuldades para ser aplicado. Quando esboçaram iniciativas do Poder Público para sua implementação, grupos de interesse ruralistas se articularam para flexibilizar a lei, usando como justificativas principais a proteção do pequeno produtor e a produção de alimentos. Nesse caso, o “problema” era, portanto, a implementação do Código Florestal por parte do Poder Público, com o meio ambiente visto como externalidade e até mesmo obstáculo ao desenvolvimento produtivo, e a “alternativa” era flexibilizá-lo para tirar da ilegalidade os produtores rurais.

Principal grupo de interesse da coalizão, a Bancada Ruralista soube se apropriar do desenho institucional vigente e de seus principais recursos: financiamentos de campanhas (para aumentar seus representantes eleitos e simpatizantes), a importância econômica do agronegócio para o PIB brasileiro e o número de integrantes dentro do Congresso, para ocupar lugares estratégicos, como as Comissões.

Assim como em Pereira (2013) e Cunha (2013, p. 197), a pesquisa demonstra a atuação direta do agronegócio e de outros interesses associados, evidenciando a convergência entre as propostas desses setores e o resultado do processo decisório. Ao transformar o Congresso em campo de negociações, em que a troca de votos entre grupos de interesse é evidente, o interesse privado sobressai, ou seja, fica acima do interesse público (VIGNA, 2001, p. 41)

Também se analisou a configuração do debate social em torno da temática, através de levantamentos sobre a cobertura midiática, que priorizou a cobertura do ambiente e embates políticos, e de postagens das redes sociais (*Facebook*, *Twitter* e *YouTube*), que atuam como “termômetros” da sociedade (FERREIRA, 2014), sendo possível obter diversos dados e argumentos.

Ocorreram diversos eventos científicos, mobilizações sociais, audiências públicas em que diferentes vozes, necessidades, argumentos e posições referentes ao assunto fizeram-se presentes. No entanto, o debate foi caracterizado como um confronto entre dois grandes grupos: os que eram contra as alterações, chamados de “ambientalistas” e os que eram a favor, os “ruralistas”. Essa dualidade representa de um lado, interesses privados, ligados aos setores econômicos e produtivos e por outro, interesses difusos, de caráter público e coletivo, ligados à conservação dos recursos naturais.

A polarização acabou sendo apropriada pela sociedade civil, que se identificava com uma ou outra. Com mais liberdade, já que o usuário pode criar conteúdo, e menos filtros que as mídias tradicionais, as redes sociais evidenciaram melhor as disputas, conflitos e polarizações.

A partir da constatação da polarização entre essas duas frentes, utilizou-se como base o Modelo de Coalizões de Defesa de Sabatier (1988) para identificar os principais grupos de interesse que atuaram nos processos políticos e os recursos e argumentos empregados por eles. Embora a pesquisa não tenha conseguido explorar tudo o que o modelo possibilita, as ferramentas e a forma de análise que ele oferece também foram de extrema importância para sistematizar os resultados e compreender o cenário político.

Analisando as coalizões, verificou-se que os ruralistas, compostos basicamente pela Bancada Ruralista, entidades de classe do setor agropecuário e empresas do agronegócio, atuaram junto ao Congresso Nacional e aos seus fóruns eleitorais e trabalharam para encobrir a perspectiva crítica da crise ambiental e disseminar a sua visão única acerca de possíveis soluções, de forma a não desestabilizar a ordem vigente e os percentuais de lucro e sem questionar o modelo produtivo. Dessa maneira: coalizões dominantes podem estabilizar suas relações e seu poder em torno de práticas ultrapassadas, mas que ainda oferecem horizonte verossímil de ganhos econômicos (ABRAMOVAY, 2010, 103).

Assumindo diferentes feições e imagens em épocas e circunstâncias distintas, o agronegócio tem, historicamente, sido responsável por um modelo de desenvolvimento rural insustentável, social e ambientalmente e investindo contra o patrimônio florestal e a legislação ambiental brasileira. São iniciativas que desconsideram a interação vital entre agricultura e florestas e ameaçam as inúmeras funções ecológicas desempenhadas pelas florestas e por outras formas de vegetação natural, que são essenciais à própria agricultura.

A coalizão ambientalista conseguiu formar um bloco contra hegemônico com uma articulação bastante ampla, mobilizando fortemente a opinião pública, mas não conseguiu medir força com os ruralistas que souberam se representar no Congresso Nacional, e nem a pauta das articulações nacionais, nem as distintas mobilizações, foram consideradas de forma consistente (MOURA, 2014, p. 17). Como não construíram uma contraproposta e a estratégia principal consistia em repudiar a proposta ruralista, os ambientalistas foram acusados de fazer um debate ideológico e fora da realidade. Os órgãos ambientais foram coibidos de participar do debate, centralizando-se a participação apenas da Ministra do Meio Ambiente.

Como ponto positivo, apesar da dificuldade na conformação de um bloco contra hegemônico, houve um amadurecimento na pauta política de organizações de classe no que

diz respeito à questão ambiental a partir de uma perspectiva emancipadora (MOURA, 2014, p. 2).

Além disso, o debate em torno das alterações no Código Florestal aproximou a sociedade dessa importante legislação e de sua importância ambiental, como também do cenário político brasileiro. No entanto, ainda é preciso avançar na aplicação prática dessa importante política pública, como demonstra a crise de gestão hídrica no estado de São Paulo em 2014 e 2015, onde a recuperação da vegetação nativa, em especial nas nascentes e rios, ainda não são prioridade no planejamento e na gestão ambiental.

O conflito permite, em um contexto democrático, que determinadas questões adentrem o espaço público através da mídia e da inferência da opinião pública. A atuação dos movimentos sociais também favorece a democracia, pois explicitam a “tensão inerente a qualquer decisão política e ao questionarem o significado de bem comum, quanto mais discuti-lo, contestá-lo ou ativamente buscá-lo, pois o questionamento crítico está no cerne da democracia e da participação social” (PEREIRA, 2012, pg. 79, 80).

Por outro lado, pode ocorrer o que Leff (2008) chama de “*hyperpluralism*”, o aumento do número de grupos de interesse competindo que levaria ao aumento da dificuldade e da complexidade na formulação ou na tentativa de barrar políticas públicas, como foi o processo de alteração do Código Florestal.

Além disso, a polarização entre as coalizões dos ambientalistas e dos ruralistas foi tamanha que causou um “deslocamento” da questão ao definir uma suposta escolha entre a produção agropecuária e conservação ambiental. Assim, pouco se caminhou na integração entre a política agrícola e ambiental que é historicamente marcada por antagonismos e incoerências: a primeira foca nos aspectos econômicos e técnicos da produção agropecuária, induzindo a um aumento constante de produção sem considerar, de maneira geral, os limites ou condicionantes ecológicos e seus impactos ambientais. Já a política ambiental, tratada em sua maioria de maneira setORIZADA e não integrada (FREY, 2000), tenta impor, com pouco sucesso, alguns limites e, dessa maneira, o meio ambiente continuou sendo visto de maneira utilitária e até mesmo como uma “externalidade” dos processos produtivos.

Mas as questões relacionadas ao Código Florestal vão muito além da sua aplicação técnica e dos custos e responsabilidades da conservação ambiental nas propriedades privadas: houve diversos “silenciamentos” de outras questões fundamentais. A aplicação do Código Florestal nas cidades, por exemplo, praticamente inexistiu nesse debate. Além disso, o discurso dos ruralistas de que estavam defendendo “os interesses e necessidades do pequeno produtor rural e da agricultura familiar brasileira”, colocou em segundo plano os conflitos por

terra, as demandas por reforma agrária e a diversidade de modelos de produção agrícola e de projetos societários existentes no país. A articulação dessas contradições pode colaborar para uma crítica que, à medida que as demais contradições ambientais, sociais e econômicas se deflagram, contestem a hegemonia do agronegócio (MOURA, 2014, p. 19) enquanto modelo produtivo e de desenvolvimento.

O debate sobre o Código Florestal representava justamente uma oportunidade de dialogar sobre essas questões complexas e construir um planejamento integrado de desenvolvimento, conservação ambiental, ocupação territorial e regularização fundiária, fortalecendo a legislação ambiental e as políticas públicas da área e buscando resolver conflitos que assolam o país desde o tempo da colonização. Apesar das alterações trazerem ameaças e riscos socioambientais, é necessário garantir que a lei seja aplicada de acordo com os avanços científicos e tecnológicos, de maneira integrada com outras políticas públicas inovadoras, dentro do conceito do ordenamento territorial e do planejamento da paisagem.

REFERÊNCIAS

- Ab'SÁBER, A.N. Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade. **Biota Neotropica**. 10(4): Disponível em <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?point-of-view+bn01210042010>> Acesso em: jun. 2013
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC/UNICAMP, 1992. 275 p.
- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos Estudos**, n. 87, p. 97-113, jul. 2010.
- ABREU, K. Código Florestal - 06/12/2011 – 1. 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kAYTFCAkzQE>. Acesso em: 02/08/2015
- ACCIOLY, I.; SÁNCHEZ, C. Antiecológismo no Congresso Nacional: o meio ambiente representado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 25, p. 97-108, jan./jun. 2012.
- ACSERALD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n.6. 2010.
- AGÊNCIA BRASIL. Kátia Abreu diz que novo Código Florestal não incentivará desmatamento. **Revista Globo Rural**. 2011. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,ERT223705-18095,00.html>> Acesso em: 30 set.1989.
- AGÊNCIA NOVA S/B. **Nova S/B – Portfólio- Sou Agro – Taxista**. Jul. de 2011. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=KsZQ93owpg4&index=3&list=PLxSfC556rBfEfg84D7wx66yDsbeIkBOP>> Acesso em: 24 set.2013
- AGLIO, F.J. DE C. **Ciência ou senso comum? O uso do conhecimento científico no discurso político da revisão do Código Florestal Brasileiro**. Dissertação (Mestrado na área de Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro. 123p. 2012.
- AHRENS, S.O **“Novo” Código Florestal Brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais**. Trabalho Voluntário apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro, 25 a 28-08-2003, São Paulo, SP. 2003.
- AHRENS, S.O Código Florestal brasileiro no século XXI: histórico, fundamentos e perspectivas. In: FIGUEIREDO, G.J.P. de; SILVA, L.M. da; RODRIGUES, M.A.; LEUZINGER, M.D. (Org.). **Código Florestal: 45 anos: estudos e reflexões**. Curitiba: Letra da Lei, 2010. p. 63-82.

ALIANÇA CAMPONESA E AMBIENTALISTA EM DEFESA DA REFORMA AGRÁRIA E DO MEIO AMBIENTE. **Manifesto**. Mimeo, 2009a.

_____. **Legislação ambiental brasileira é compatível com a agricultura familiar**. Mimeo, 2009b.

ALMEIDA, V. O Código Florestal, a CNA e a privatização cinza da Embrapa. 2011. Disponível em: <http://www.cut.org.br/artigos/o-codigo-florestal-a-cna-e-a-privatizacao-cinza-da-embrapa/> Acesso em: 02/08/2015

ALONSO, A. COSTA, V.M. **Por uma Sociologia dos Conflitos Ambientais no Brasil**. In: Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso. Rio de Janeiro, 22 e 23 de novembro de 2000. **Anais...** Rio de Janeiro, 2000. 22 p.

ALONSO, A.; COSTA, V. **Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 2002. 22 p.

ALTIERI, M.A. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v.13, n.16. pp 22-32. Jan/jun 2010.

ANA (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA). **Em defesa do Código Florestal e de políticas públicas de apoio à agroecologia**. 2011. Disponível em <http://184.107.57.144:10480/quotaAna/ana/ana-site/publicacoes/carta_ANA_codigo_florestal.doc/view>. Acesso em: 20 jun 2013.

ANDI – Comunicações e Direitos com o apoio do *Climate and Land Use Alliance*. **A reforma do Código florestal na imprensa brasileira**. Brasília, novembro de 2011. Disponível em: <http://www.andi.org.br/inclusao-e-sustentabilidade/publicacao/a-reforma-do-codigo-florestal-na-imprensa-brasileira> Acesso em: jun 2013.

ANDRADE, J.C.S; MARINHO, M.. M. O; KIPERSTOK, A. **Uma política nacional de meio ambiente focada na produção limpa: elementos para discussão**. Análise e Dados, Salvador, vol. 10, nº. 4, Março. 2001. Disponível em: Acesso em: 23mar 2014.

ANDRADES, T.O.; GANIMI, R.N. Revolução verde e apropriação capitalista. **CESRevista**, Juiz de Fora, v.21, p. 43-56., 2007.

ARAUJO, S.M.V.G. de. **Coalizões de advocacia na formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. 2007. 332p.Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília.2007.

AZEVEDO, A.P. da S.; TAVARES, O. Mdiatização e Ciberativismo na “Campanha Veta Dilma!”. **Revista Temática**. João Pessoa, v.8, n. 09. Set. de 2012. 13 p.

BACHRACH, P.; BARATZ, M..Two Faces of Power. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 56, n.4, p. 947-952. 1962.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000. 213 p.

BENJAMIN, A.H. A proteção das Florestas Brasileiras: Ascensão e Queda do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. n.18. p. 21-37. abr/jun. 2000.

BLOWERS, A. Environmental policy: ecological modernization or the risk society. **Urban Studies**, Glasgow, v.34, n.5/6, p.853-934, 1997.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **El Nuevo espíritu del capitalismo**. Madrid: Ediciones. Akal, 1999. 720 p.

BRACALION, P.H.S.; RODRIGUES, R.R. Implicações do cumprimento do Código Florestal vigente na redução de áreas agrícolas: um estudo de caso da produção canavieira no Estado de São Paulo. **Biota Neotropica**, Campinas, v. 10. p. 63-66. 2010.

BRASIL. **Código Florestal**, Lei nº 4.471 de 15 de setembro de 1965, Brasília, DF. 1965,.

BRASIL. **Código Florestal**. Lei 12.651. Brasília, DF. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996. Da nova redação ao art. 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Atos do Poder Executivo. Brasília, DF, 26 jul. 1996. Seção 1, p. 13839. CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto.

BRASIL. Resolução Nº 254 de 15 de abril de 1999. Cria Câmara Técnica Temporária para atualização do Código Florestal. Data da legislação: 15/04/1999 .Publicação DOU nº 111, de 14/06/1999, p. 21.

BRASIL. Senado Federal. **Evolução da lei ambiental brasileira**. Disponível em: . Acesso em: 22 set. 2014.

BROAD, R.The poor and the environment: friends or foes? **World Development**, Washington, v.22. n.6.p.811-822, 1994.

BRUNO, R.A.L. Nova República: a violência patronal rural como prática de classe. **Sociologias**. Porto Alegre. v.5,N.10. Jul/dez 2003. p. 284-310.

_____. **Senhores da terra, senhores da guerra:** (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil). Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997. 160 p.

BURGESS, J. GREEN, J. **YouTube e a Revolução Digital** : como o maior fenômeno da cultura participativa transformou a mídia e a sociedade / com textos de JENKINS, H.; HARTLEY, J.; Tradução GIASSETTI R.. São Paulo: Aleph, 2009. 240 p.
BUTTEL, F. H. Sociologia ambiental, qualidade ambiental e qualidade de vida: algumas observações teóricas. In: HERCULANO, S.; PORTO, M. FIRPO, S.; FREITAS, C. M (Org). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: EDUFF, 2000. p. 29-47.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Controle de tramitação e notas taquigráficas da Comissão Especial do PL 1876/99 – Código Florestal Brasileiro. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl1187699/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas>. Acesso em: 04 maio 2013.

CAMARGO, R. Não venha falar por nós, Kátia Abreu. **UOL, Congresso em Foco**. 13/05/2010. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnistas/nao-venha-falar-por-nos-katia-abreu/>. Acesso em: 12/10/2015

CAMPANILI, M. SCHÄFFER, W.B. **Mata Atlântica**: manual de adequação ambiental. Brasília. MMA/SBF. 2010. 96p. (Série Biodiversidade, 35.)

CAMPOS, R.F.; FÉLIX, L.A.G.; VASCONCELOS, F.C.W. Política ambiental brasileira: histórico legal da criação de áreas protegidas. **Revista Geográfica de América Central**. Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica II Semestre 2011.p. 1-16.

CANAL DO PRODUTOR, CNA. Pronunciamento sobre o Código Florestal - Parte 1. 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gNDYfd8Cug>. Acesso em: 02/08/2015

CANAL DO PRODUTOR, CNA. Coletiva de imprensa – Pres. da CNA fala sobre Código Florestal. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2N5wWAtuZrQ>> Acesso em: 07 agosto/2014.

CANAL DO PRODUTOR, CNA. Coletiva Senadora Kátia Abreu - Mobilização Código Florestal. 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1LZLFPawTJM>. Acesso: 02/08/2015.

CARNEIRO, M.J. Política Pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v.8, p. 70-82, abril 1997

SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA CARVALHO, XXIV. E.B. **Legislação Florestal, Território e Modernização**: O caso do Estado do Paraná 1907-1960. 2007.

CASTILHO, A. **Partido da Terra**: como os políticos conquistam o território brasileiro. São Paulo: Editora Contexto., 2012. 238p.

CAPORAL F.R. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible:** el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. 1998, 517p. Tese (de Doutorado na área de Agroecologia, Campesinado e Historia), ISEC-ETSIAN, Universidade de Córdoba. 1998.

CARVALHO, I.C.M. O sujeito ecológico e identidade social: a juventude nas trilhas da reinvenção de si e da política in: DEBONI, F. **Juventude, cidadania e meio ambiente:** subsídios para a elaboração de políticas públicas. Brasília:Ministério do Meio Ambiente/Diretoria de Educação Ambiental, 2006. 204 p.

CASTELLS, M., **A Era da Informação:** economia, sociedade e cultura..São Paulo:,Editora, 1999.. v.1:A Sociedade em Rede.

_____. 2000. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. O Poder da Identidade.** São Paulo: SP: Paz e Terra, 2000. v.2

CANAL BLOG DO SENADO. Senador Luiz Henrique fala sobre relatoria do projeto sobre Código Florestal. Blog do Senado. 2 jun. 2011. (3min').

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In. HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUE, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro. Editora Fiocruz. 2007. p. 87-122.

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Morelia, v. 1.p.1-10.,2004

CASSATI, L. Alterações no código florestal brasileiro: impactos potenciais sobre a ictiofauna. **Biota Neotropica**, Campinas, v. 10, n. 4, p.10, 2010.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430p.

CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, VIII. MOURA, L.H.G.; LOMBARDI, A.C.**A defesa da agroecologia e a alteração do Código Florestal.** Porto Alegre. n. 2, Nov 2013. (Cadernos de Agroecologia, 8).

CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO XXXVI. PORPINO, G.; BASTOS, A. **O Código Florestal e a Cobertura da Mídia:** uma Análise do Discurso. Interdisciplinares da Comunicação Manaus, AM. 4 a 7/9/2013. 15p.

CUNHA, P.R.**O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012):** ambiente político e política ambiental. 2013. 255p. Dissertação de(Mestrado Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM). São Paulo. 2013.

CNUMAD – **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. 472 p.

D'ELIA, A. **Lei da Água:** Novo Código Florestal. Produção Cinedelia. Coprodução com 02 Filmes. (78 min). 2014.

DEVELEY, P.F.E.; PONGILUPPI, T. Impactos Potenciais na avifauna decorrentes das alterações propostas para o Código Florestal Brasileiro. **Biota Neotropica**, Campinas, v. 10, n. 4, p. 43-45, 2010.

DUARTE, J. BARROS, A. (org.), **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2.ed.. A. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.384 p.

DUARTE, M. Y. M. Estudo de caso. In: DUARTE, J. BARROS, A.; NOVELLI, A.L.R. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 215 – 235.

DURNING, A.B. *Ending poverty* In: STARKE, L. (Org.): *State of the world 1990*. A World watch Institute report on progress toward a sustainable society. New York: World watch Institute, 1990. p.135-153.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 11 ed. New Jersey: Upper Sadlle, 2005. 356 p.

EASTONE, D.A **Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.158 p.

EHRlich, P.R. **Betrayal of Science and reason**: how anti-environmental rhetoric threatens our future. Washington: Island Press, 1996. 348 p.

ENCONTRO DA ANPAD. XXXIV. 2010. Rio de Janeiro. ARAUJO, S.M.V.G. de; CALMON, P.C. du Pin. *Política de Biodiversidade e Florestas no Brasil e Coalizões de Defesa*. 2010. 17p.

ENCONTRO DA ANPAD. XXXIV. 2011. Rio de Janeiro. VICENTE, V.M.B.; CALMON, P.C.D. PIN. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. 2011. 15p.

ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIV. 2000. Petrópolis, Rio de Janeiro. FUKS, M. *Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social*, 2000. 20p.

FALCÃO, M.; GUIMARÃES, L. Câmara aprova texto final do novo Código Florestal. Folha Online. 25 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/920514-camara-aprova-texto-final-do-novo-codigo-florestal.shtml>>. Acesso em: 25 Maio 2013

FEINBERG, J. **Wordle**. 2009. Disponível em: <<http://www.wordle.net/>>. Acesso em: 7 maio 2013.

FELÍCIO, M.J. Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão.– Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências. **Geografia**, Londrina, v. 15, n. 1.jan./jun. 2006.

FERNANDES, B.M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio M. (Ed.). **Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005a.

FERNANDES, B.M. Agronegócio nas Américas: o mito do desenvolvimento e a resistência do campesinato. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., São Paulo, 2005. **Anais...** São Paulo: EGAL/USP 2005b, p. 4860-4874.

FERNANDES, F.A.M. O Papel Da Mídia Na Defesa Do Meio Ambiente. **Revista de Ciências Humanas**, Taubaté, v. 7, n.8, p. 67-73, 2001.

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO DE PROTEÇÃO À NATUREZA 2011. Código Florestal em perigo. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=p_3tXpu1-IM Acesso em: 1 jun./2013.

FERREIRA, E.M de A.N. **Discursos sobre sustentabilidade nas redes sociais digitais: uma análise no Twitter**. 2014. 131p. Dissertação (Mestrado em Ciências) -Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

FIGUEIREDO, G.; LEUZINGER, M.D. Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, janeiro/março de 2001, nº 21, p. 83-91.

FOLADORI, G.R.; TAKS, J. **Um olhar antropológico sobre a questão ambiental**. Manav.10, n.2, p. 323-348, 2004.

FONSECA, A.L. de C. **Do Serviço Florestal do Brasil (SFBr) de 1921 ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) de 2006**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Institutos de Florestas. Departamento de Silvicultura. Monografia apresentada ao curso de Engenharia Florestal como requisito parcial para obtenção do Título de Engenheiro Florestal, Instituto de Florestas. Seropédica. RJ. Jun. 2009.

FONSECA JÚNIOR, W.C. da. Análise de conteúdo. In: DUARTE, J.; BARROS, A.. **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. cap. 18, p. 280-304.

FONSECA, A.L. de C. **Do Serviço Florestal do Brasil (SFBr) de 1921 ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) de 2006**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Institutos de Florestas. Departamento de Silvicultura. Monografia apresentada ao curso de Engenharia Florestal como requisito parcial para obtenção do Título de Engenheiro Florestal, Instituto de Florestas. Seropédica. RJ. Jun. 2009.

FREIRE, A.R.C. **Módulo rural e módulo fiscal**. Disponível em: < http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5955 >. Acesso: 18 maio13.

FREITAS, A.V.L. Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre as borboletas. **Biota Neotropica**, Campinas, v. 10, n. 4, p. 53-57, 2010. ([http:// migre.me/nsW3i](http://migre.me/nsW3i))

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, cidade, n.21. p.211-259. Jun. de 2000.

FREY, K. A dimensão político-democráticas nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, Campinas,v.4,.nº9., p. 1- 34. 2º semestre de 2001.

GALETTI, M.; PARDINI, R.; DUARTE, J.M.B.; SILVA, V.M.F.; ROSSI, A.E.; PERES, C.A. Mudanças no código florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil. **Biota Neotropica**, Campinas, v. 10, n. 4, p. 20, 2010.

GANDOLFI, S.; RODRIGUES, R.R. Quando o melhor pode o ser o pior: como pensar a biodiversidade na restauração ecológica. Artigo Convidado. **Revista Caititu**, Salvador,n. 1, p. 17-20. Set. 2013.

GANEN, R. S.; ARAUJO, S. M. V. G. de. Revisão do Código Florestal: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. In. TELES, da S. S.; CUREAU, S.; LEUZINGER, M. D. (orgs.).**Código Florestal: desafios e perspectivas**. São Paulo. Editora Fiuza, 2010, p. 376-401.

GERVASIO, P.; SCHLINDWEIN, S. L. Agricultura sustentável ou (re)construção do significado de agricultura? **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.2, n.3, jul./set.2001

GERVASIO, P.; SCHLINDWEIN, S. L. Agricultura sustentável ou (re)construção do significado de agricultura? **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.2, n.3, jul./set.2001

GUTMANN, J. S. Quadros narrativos pautados pela mídia: framing como segundo nível do agenda setting? **Contemporânea**. Vol. 4, n.1, p. 25-50, 2006. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/3481/2538>. Acesso em: 17/10/2014.

GOFFMAN, E. **Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience**. New York, NY: Harper & Row, 1974. 577 p.

GOTTEMS, L.B.; PIRES, M.R.G.; CALMON, P.C.D.; ALVES, E.D. O modelo dos múltiplos fluxos Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde Sociedade São Paulo**, v. 22. n. 2. p. 511-510. 2013.

GUERRA, I. C.; **Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo**: Sentidos e formas de usos.Cascais: Princípia Editora, 2006. 96 p.

GUILLAUME, M. A revolução comutativa. In: PARENTE, A. (Org.) **Tramas da rede**. Porto Alegre: Sulina. 2004. p. 142-160.

GUIMARÃES, R.P.; FONTOURA, Y.S. dos. Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**. vol.15 no.3 São Paulo Sept./Dec. 2012. P. 19-39. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414753X2012000300003&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 29jul.2015.

GUTMANN, J. S. Quadros narrativos pautados pela mídia: framing como segundo nível do agenda setting? **Contemporânea**. São Carlos, v. 4, n.1, p. 25-50, 2006. Disponível em:<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/3481/2538>. Acesso em: 17 out.2014.

HACON, V. de S.; LOUREIRO, C.F.B. Estruturas de poder e a questão ambiental: a reprodução da desigualdade de classe. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 29, p. 59 – 69, Abr. 2014.

HADDAD, C.L.; GARAVELLO, M.E. de P.E. Diferença e identidade no Direito Socioambiental contemporâneo: uma análise das consequências da aplicação de normas jurídicas ambientais na manutenção da cultura quilombola. **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 5. n. 9. p. 35-48. Jul/dez. 2010.

HAJER, M.A. **The politics of environmental discourse**: ecological modernization and the policy process. Oxford; New York: Oxford University Press, 1995.

HANNIGAN, J. **Sociologia ambiental**. Tradução: Annahid Burnett. Coleção Sociologia. Petrópolis. RJ. Vozes, 2009.272 p.

HESPANHOL, R.AP. de M. **Perspectivas da agricultura sustentável no Brasil**. Confins [Enligne], 2 | 2008. Disponível em: <http://confins.revues.org/2353#tocto1n1>. Acesso em 21 jul.2014.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F.G.; J.F. SALM(Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2009.338 p.

HERCULANO, S.C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, M. (Coord.). **Ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: Editora Revan,1992. p. 9-48

HOLLENBACH, G.B. O discurso do movimento de mulheres camponesas (MMC) sobre as alterações no Código Florestal Brasileiro. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 34/35, p. 133 – 154. 2013.

IMPERATRIZ-FONSECA, V.L.; NUNES-SILVA, P. Bees, ecosystem services and the Brazilian Forest Code. **Biota Neotropica**. Campinas,v.10, n.4, p.59-62, 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Plantar, criar e conservar**: unindo produtividade e meio ambiente. GUERIN N., SERNHAGEN, I. (Org.) São Paulo, 2013.146 p.

ITO, M.; HEATHER, H.; BITTANTI, M.; BOYD, D.; HERR-STEPHENSON, B.; LANGE, P. G.; PASCOE, C. J.; ROBINSON, L.; BAUMER, S.; CODY, R.; MAHENDRAN, D.; MARTÍNEZ, K. Z.; PERKEL, D.; SIMS, C.; TRIPP, L. **Living and Learning with New Media: Summary of Findings from the Digital Youth Project**. John D.; Catherine T. MacArthur Foundation. 2008. 121. p.

JACOBI, P. **Movimento ambientalista no Brasil**. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, W. (Org.). Publicado em **Patrimônio Ambiental**. EDUSP., p. 519-543, 2003

JUNIOR, J.M.B.; RUIZ, M.S.; GALLARDO, A.L.C.F. Contribuição Metodológica para a Análise de Conflitos Socioambientais a partir do caso do trecho sul do Rodoanel, São Paulo. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE. Área temática: 8 - Sustentabilidade e Políticas Públicas. 2014 15 p.

KINGDON, J. Capítulo “Juntando as coisas”. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas**. 2 ed. Coletânea. Brasília: ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). 2007. P. 225 a 245.

KITSCHOLT, H. Four theories of public policy-making and fast breeder reactor development. **International Organization**, Cambridge, v. 40. n. 1. p.65-104, 1986.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados, São Paulo**, v. 16, n.45, 2002. p. 37-61.

LABRA, M.E. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: uma revisão. **PSHYSIS: Ver. Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro. 1999. p. 131-166.

LACERDA, E. Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e a Institucionalização dos interesses do empresariado rural no Brasil. *Ruris*, v. 5, n. 1, p 183-207, mar. 2011.

LAMARCHE, H. (coord.). **A Agricultura Familiar: do mito a realidade**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books. 1936/1958. 455 p.

LEFF, E. A ecologia política e os movimentos ambientalistas. In: _____ **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira. 2006. 556p.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução Lúcia Mathil de Endlich Orth. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 343 p.

LEONHARD, H.J. Environment and the poor: development strategies for a common agenda. In: LEONHARD, H. J. et al. **Environment and the poor: development strategies for a common agenda**. New Brunswick: Transaction Books, 1989. p.3-45.

LEUZINGER, M.D.; FIGUEIREDO, G.J.P. de. Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. Editora Revista dos Tribunais, p. 83-91, 2001.

.LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review**, v.39, p.517-526, 1979.

LITTLE, P.E.(Org.). **Políticas ambientais no Brasil**: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.463 p.

LIMA, A, MOUTINHO, P.; STELLA, O.;ALENCAR, A.; STICKLER, C.; AZEVEDO, A.; NEPSTAD, D. **Reforma do Código Florestal**: qual o caminho para o consenso? Contribuições para o Relatório da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal sobre a reforma do Código Florestal Brasileiro. IPAM. 2011.

LIMA, A.; BENSUSAN N.; RUSS L. **Código Florestal. Por um debate pautado em ciência**. Brasília, Dez 2014. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Estudo-do-Ipam-mergulha-na-producao-cientifica-existente-para-entender-importancia-das-florestas/761>. Acesso em: 30 set.2013.

LIMA, G.F.C. **Ambientalismo, emancipação e sustentabilidade**. Campinas/SP. 1999.

LITTO, F.M. O atual cenário internacional da EAD. In: LITTO, F.M.; FORMIGA, M. (Orgs.) **Educação a Distância**: o estado da arte. São Paulo: Pearson. 2009.p. 14-20.

LOUREIRO, C.F.B. Pensamento crítico, tradição marxista e a questão ambiental: ampliando os debates. In: LOUREIRO, C. F. B (Org.). **A Questão ambiental no pensamento crítico**. Rio de Janeiro: Quartet, 2007. p. 13-67.

LOWI, T. American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory in: World Politics. Princeton: Center of International Studies, Princeton University.n.16,.1964.

LUKES, S.. **Power**: A Radical View. London: The Macmillan Press, 1992

MACHADO, P.A.L. Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental. Malheiros Editores. São Paulo. 2012. 110p.

MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed.. Revista, atualizada e ampliada.. São Paulo: Malheiros Editores. 2009. P. 1057

MACHADO, V.F. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à rio-92. 2005**. 328p. Tese (de Doutorado em Política e Gestão Ambiental) -Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2005.

MARCEL, T. Estudo indica que bancada ruralista sai fortalecida das eleições. Rádio Câmara. 2014 Disponível

em:<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/475643ESTUDO-INDICA-QUE-BANCADA-RURALISTA-SAI-FORTALECIDA-DAS-ELEICOES.html>. Acesso em: 21 set. 2014

MACHADO, P.A.L. **Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental**. Malheiros Editores. São Paulo. 2012. 110p.

MARQUES, M.I.M. A atualidade do uso do conceito de camponês. **Revista NERA** Presidente Prudente, v.11, n.12, p. 57-67 Jan.-jun./2008.

MARQUES, O.A.V.; NOGUEIRA, C.; MARTINS, M.; SAWAYA, R.J. Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre os répteis brasileiros. **Biota Neotropica**, Campinas, v. 10, n. 4. P. 39-41. 2010

MARTINELLI, L.A.; JOLY, C.A.; NOBRE, C.A; SPAROVEK, G. A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. **Biota Neotropica**, Campinas,v.10, n.4, p. 323- 330. 2010.

MAYER, W. YouTube: O software e a caixa preta. In: POSCOM: SEMINÁRIO DOS ALUNOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PONTIFÍCA UNIVERSIDADE CATÓLICA, 6., 2011-Rio de Janeiro 23, 24 e 25 de nov. 2011.**Anais...**Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2011. 14 p.

MEDEIROS, P.M. de; JÚNIOR, J.A.F. da S. As disputas argumentativas em torno do novo Código Florestal no Twitter: comunicação, economia e sociedade na perspectiva ambiental. **ORGANICOM.**, cidade, v.10, n.18, p. 123-137. 2013.

MENDONÇA, S.R. **O patronato rural no Brasil recente (1964 – 1993)**. Rio de Janeiro. Editora UFRJ. 2010.

MENDONÇA, S.R. **A classe dominante agrária: natureza e comportamento: 1964 – 1990**. João Pedro Stédile (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2006. 200 p.

MENDES, P. Ministra da agricultura destaca atuação do novo chefe da EMBRAPA Monitoramento por Satélite. **Correio Braziliense**. 10/11/2015. Disponível em: <http://www.evaristodemiranda.com.br/>

MENDRAS, H. **Sociedades camponesas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 265p. (Tradução: LINDOSO, M. J. da S.).

METZGER, J.P. O Código Florestal tem base científica? **Conservação e Natureza**. V. 8, n. 1, p. 1-5. 2010. Disponível em: http://eco.ib.usp.br/lepac/codigo_florestal/Metzger_N&C_2010.pdf Acessado em: 23 março 2013

MIGUEL, L.F. Representação política em 3d: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 nº. 51 p. 123 – 193. fevereiro/2003.

MIGUEL, J. C. H. Da fronteira florestal aos limites da ciência: um estudo sobre a participação de especialistas nas audiências públicas para a elaboração do novo Código Florestal. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. 2013. 174 p.

MILARÉ, E.; MACHADO, P.A.L. (Coord.) **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.561 de 25 de maio de 2012 e à Med. Prov. 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2012.

MIRANDA, L.C. O “novo” Código Florestal: tensões e estratégias de interpelações discursivas. **Geografias**, Belo Horizonte , v.7, n.2, p 98-105. Jul-dez.. 2011.

MOREIRA, J.R. 2000. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Nº15. Outubro de 2000. P 39-52. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/quinze/moreira15.htm>. Acesso em: 22 jul. 2014.

MORIMOTO, I.A. Altos e baixos do processo de participação popular no contexto das alterações no Código Florestal brasileiro e a necessidade de políticas públicas de apoio à mobilização social. In: BENJAMIN, A.H.; LECEY, E.; CAPPELLI, S.; IRIGARAY, C.T.J. H.. (Coord.). CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL. CÓDIGO FLORESTAL, 2012. São Paulo. **Anais...** São Paulo: Editora, , 2012..2v.

MOURA, L.H.G. de, Código Florestal: elementos sobre a expressão ambiental da luta de classes no Brasil. **CAMPO-TERRITÓRIO: uma revista de geografia agrária**, Uberlândia, Edição Especial do XXI ENGA-2012, p. 1-25, jun. 2014.

MMC. Via Campesina: relatório de Aldo não tem apoio da pequena agricultura. **Notícia**, 25 abril 2011. Disponível em: <www.mmcbrasil.com.br>. Acesso em: 25 abr. 2013.

NASCIMENTO, E.P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados, São Paulo**, v.26,n.74,,p.51-64, 2012.

OLIVEIRA, A.C. de J. **Lobby e representação de interesses: lobista e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. 2004. 296 p. Tese (Doutorado na área de Ciências) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, Universidade de Campinas, São Paulo, 2004.

ONG REPORTER BRASIL. **A Agricultura Familiar e o debate do Novo Código Florestal: O modelo de desenvolvimento do campo em pauta**. Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis, Set. 2011. 17 p.

NUDSEO, A.M. de O. **A legislação ambiental brasileira numa perspectiva comparada. In: Código Florestal e a Ciência: O que nossos legisladores ainda precisam saber**. Brasília –

DF:COMITÊ BRASIL EM DEFESA DAS FLORESTAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 2012. 113 p.

PACHECO, R.S.; LOUREIRO, M.R.; FINGERMAN, H.; AMARAL, H.K. do; MAC DOWELL, S. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. **Espaço e Debates**. São Paulo, v. 12, n. 35, p. 46-51, 1992.

PAULA, E.A. de; SILVA, S.S. da Floresta, para que te quero? Da territorialização camponesa a nova territorialidade do capital. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 11, n. 12, p. 86-97, Jan./jun 2008.

PAULINO, E.T. A mudança do Código Florestal Brasileiro: em jogo a função social da propriedade. **Campo-território, Uberlândia**, v. 7, n. 13, p. 40-64. Fev. de 2012.

PELLEGRINI, D.P.; REIS, D.D.; MONÇÃO, P.C.; OLIVEIRA, R. **Youtube. Uma nova fonte de discursos**. Universidade Estadual de Santa Cruz. p. 1-8, 2010.

PEREIRA, A.M.C. A lógica da ação na reforma do Código Florestal. 2013. 114 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo., São Paulo, 2013.

PEREIRA, M.A. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. **Opinião pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 68 – 87, jun., 2012.

PETRY, C.A. Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao no Código Florestal Brasileiro durante o governo Dilma. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas – Departamento de Ciência Política. Porto Alegre. 2013. 48p.

PLATIAU, A.F.B; SAYAGO, D.A.V; NASCIMENTO, E.P; MOTA, J.A; DRUMMOND, J. A; MOURÃO, L. DUARTE, L.M.G; WEHRMANN, E. de S.F; BURSZTYN, M. BURSZTYN, M.A. LITTLE, P.E; THEODORO, S.H. Uma Crise Anunciada. In: THEODORO, S.H. (Org). **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania**. São Paulo: Cortez Editora, 2005. 255p.

PORTO, M. Enquadramentos da Mídia e Política. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 26., 2002, **Anais eletrônicos...** Caxambu. 2002. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4400&Itemid=317>. Acesso em: 17 maio 2015.

REBELO, A. O MP e o Código Florestal. 09/04/2013. Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,o-mp-e-o-codigo-florestal-imp-1018654>> Acesso em: 09 jun. 2013.

REBELO, A. **Parecer do relator ao Projeto de Lei nº 1.876/99 e apensados**. Brasília. Sala de Sessões. 8 de jun. 2010. 270 p.

RESENDE, R.U. **As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira**. São Paulo: Annablume: FAPESP. 2002 (originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, 2000).

RIBEIRO, R.M.; JUNIOR, J.C. A recente questão agrária e os modelos de desenvolvimento do campo brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA 4., 2008. São Paulo. **Encontros...** São Paulo, 2008.p. 927-951.

RODRIGUES, R.J.P. **Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional**. Consultor Legislativo da Área XIX - Ciência Política, Sociologia Política, História e Relações Internacionais. Câmara dos Deputados. Ago./2000.

ROUSSEFF, D. **Entrevista disponível em: Dilma e o Código Florestal: 'Tenho compromisso com o Brasil. Se julgar que o prejudique, vetarei'**. 2001. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qnb8UZn4KVY>>. Acesso em: 22 abril 2014.

ROVAÍ, R. Quando o novo já nasceu e o velho ainda não morreu... **Revista Fórum Online**, v. 124, 2013. Disponível em: <http://revistaforum.com.br/blog/2013/10/ok-quando-o-novo-nasceu-e-o-velho-ainda-nao-morreu/>. Acesso em: 3 de nov. 2014.

SABATIER, P.A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, P.A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Presse, 1999. p. 117-166.

SABATIER, P. A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, PAUL A.; JENKINS-SMITH, HANK C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C.,M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2nd. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SALVADORI, M.; HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais, Trad. de Luiz Repa, **Conjectura**, Caixas do Sul, v. 16, n. 1, jan./abr. 2011. p. 189- 192.

SANTINI, L. Agrobiodiversidade, florestas e sustentabilidade socioambiental. In: SILVA, CUREAU, LEUZINGER. **Código Florestal: desafios e perspectivas**. São Paulo. Editora Fiuza, 2010.cap.10 p. 200 – 222.

SANTO, W.L.P.E; ARAUJO, I.S de; AMARANTE, P.D. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação. Saúde, Rio de Janeiro, v.6, n.4, Dez., 2012 [www.reciis.icict.fiocruz.br] e-ISSN 1981-6278

SANTOS, H. Grupos de interesse e redes de políticas públicas. Uma análise da formulação de política industrial. 194. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 2.n.1,p. 193 – 210. jun., 2002.

SANTOS, L.B. dos. Trilhas da política ambiental: conflitos, agendas e criação de unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v.13,n.1, p. 133-150. Jan-jun. 2009.

SAUER, S.; FRANÇA; F.C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**. Salvador, v. 25. n. 65. p. 299-321. Mai/ago de 2012.

SCARAMUZZA, C.A. de M. **WWF-Brasil: Análise do impacto da aplicação do Código Florestal em municípios de alta produção agrícola 2011?** Disponível em: <http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/work_cf_wwfbrasil_scara.pdf> Acesso em:20 abril 2014.

SCHMITTER, P. Still the Century of Corporatism? The **Review of Politics**, Cambridge, v..36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SELBACH, J.R. **Atores sociais em conflito: o novo Código Florestal Brasileiro**. Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação Tecnológica em Desenvolvimento Rural –Porto Alegre: PLAGEDER, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2013.87p.

SELLTIZ, C. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SENADO FEDERAL. **Em discussão**. Ano II, n 9, dez 2011. Brasília: Senado Federal, 2011. 82 p.

SERRANO, P.H.S.M.; PAIVA, C.C. 2008. Critérios de categorização para os vídeos do YouTube. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008. Natal, **Anais...Natal**, 2 a 6 set.2008.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. CAR – Cadastro Rural. **Boletim Informativo**. Setembro de 2015.
http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/boletim_informativo_car_setembro_2015.pdfAcesso em : 05 out. 2015

SIMMEL, G. **A natureza sociológica do conflito**. in M. F. E. (org.). São Paulo. Ática. 1983.

SILVA, G.M. da. **Jornalismo ambiental: análise documental das reportagens do Jornal Zero Hora sobre o projeto de alteração na legislação brasileira**.2010. 81p. Monografia (Conclusão de Curso Bacharel em Comunicação Social) - Faculdade de Biblioteconomia e

Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social, habilitação em Jornalismo. Porto Alegre, 2010.

SILVA, J.A.A; NOBRE, A.D.; MANZATTI, C. V.; JOLY, C.A.; RODRIGUES, R.R; SKORUPA, L.A.; NOBRE, C.A.; AHRENS, S.; MAY, P.H.; SÁ, T.D.A; CINHA, M.C; RECH FILHO, E.L. **O Código Florestal e a Ciência**: contribuições para o diálogo. ISBN 978-85-86957-16-1, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC; Academia Brasileira de Ciências, ABC, 2011. 124p.

SILVA, O.H. da. **A agricultura familiar**: comparação internacional. v.1:uma realidade multiforme e A agricultura familiar: comparação internacional.v.2: do mito à realidade, de Hugues Lamarche (Coord.) **Revista de Sociologia e Política**, n 12, jun., 1999, p. 161-167, Universidade Federal do Paraná Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23801212>

SIMÕES, J; MACEDO, M; BABO, P. 2011. **Elinor Ostrom**: “Governar os comuns”. Economia e política do ambiente. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Mestrado em Economia e Política do Ambiente. Janeiro 2011. 16 p.

SIQUEIRA, L. de C. Política ambiental para quem? Ponto de vista. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. 11, n. 2. p. 425-437. jul.-dez. 2008.
SOARES-FILHO, B.S. **Impacto da revisão do Código Florestal: como viabilizar o grande desafio adiante?** Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2013. 28 p.

SOS FLORESTAS. **Código florestal**: entenda o que está em jogo com a reforma da nossa legislação ambiental. Disponível em:<http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Hortalicas/26RO/cartilhaCF.pdf>Acesso em: 13 set. 2014.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SPAROVEK, G.; BARRETO, A.; KLUG, I.; PAPP L.; LINO, J..A Revisão do Código Florestal Brasileiro. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 89, p. 111-135, mar. 2011.

SUNSTEIN, C.R. The law of group polarization. John M. Olin **Law & Economic Working Paper**, 91 (2d series). 1999. Disponível em: The Social Science Research Network Eletronic Paper Collection: http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=199668.

SUNSTEIN, C.R. The law of group polarization. In: FISHKIN, J.; LASLETT, P. (eds.). **Debating deliberative democracy**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. 38 p.

SUNSTEIN, C.R. **Republic.com 2.0**. Princeton: University Press, 2007. 251 p.

SUNSTEIN, C.R. **A Era do Radicalismo**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2010. 200 p.

TEIXEIRA, G. O 'Novo Código Florestal' e os seus reflexos na estrutura agrária brasileira. **Valor Econômico**. São Paulo. 26 de set. de 2012.

TEIXEIRA, R.T. Imóvel rural: conceitos de módulo fiscal, módulo rural, módulo de exploração indefinida e fração mínima de parcelamento. Disponível em: < <http://www.amiranet.com.br/artigo/imovel-rural-conceitos-de-modulo-fiscal-modulo-rural-modulo-de-exploracao-indefinida-e-fracao-minima-de-parcelamento-83> >. Acesso: 18maio13.

THOMAS, C. **Research guide to U.S. and international interest groups**. Edited y Clive S. Thomas. p. cm. 2004. 525 p.

THOMPSON, J.B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**.3. ed.Trad. Wagner de Oliveira Brandão. Revisão da trad. Leonardo Avritzer. Petrópolis, RJ.:Vozes, 1998. 261 p.

TOLEDO, L.F.; CARVALHO-E-SILVA, S.P.; SÁNCHEZ, C.; ALMEIDA, M.A.E.;HADDAD,C.B.F. A revisão do Código Florestal Brasileiro: impactos negativos para a conservação dos anfíbios. **Biota Neotropica**, Campinas, v. 10, n. 4, p. 35-38. 2010

TORO, J.B.A.; WERKECK, N.M.D. **Mobilização social** – um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.149p.

TORRES R;FREITAS, K.,LEANDRO. Impactos potenciais das alterações no Código Florestal sobre a vegetação de campos rupestres e campos de altitude. **Biota Neotropica** [online] 2010. 10p.

TREIN, A.; SOUZA, L.S de; NASCIMENTO, VR. do. República.com: reflexões a partir de CassSunstein. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 2.2013.Santa Maria, RS.04, 05 e 06 de jun.. 2013. Santa Maria, RS.

TUNDISI, J.G.; TUNDISI, T.M. Impactos potenciais das alterações do Código Florestal nos recursos hídricos **Biota Neotropica**, Campinas,v.10. n. 4, p. 67 – 75, 2010.

URBAN, T. Saudade do matão: lembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba. Editora da Universidade Federal do Paraná. 1998.374p.

VARGAS, G. M. Conflitos sociais e sócio-ambientais: proposta de um marco teórico e metodológico. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, dez. 2007.p.191-203.

VAZ, L.; MAGALHÃES, J.C. Novo Código Florestal deve anistiar 75% das multas milionárias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2012. Caderno poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/03/1057064-novo-codigo-florestal-deve-anistiar-75-das-multas-milionarias.shtml>

VICENTE, I.S. **O mito do Brasil Real, o discurso patronal e ideologia: a atuação da Bancada Ruralista na votação do novo Código Florestal**. 2013. 44p. Monografia de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais com habilitação em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2013.

VIEGAS, R.N. Conflitos ambientais e lutas materiais e simbólicas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Editora UFPR. n. 19. p. 145-157, jan/jun. 2009.

VIGLIO, J.E.2012, Usos sociais e políticos da ciência na definição de riscos e impactos ambientais no setor de petróleo e gás. Tese (Doutorado na área de) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas.2012. 177p.

VIGNA, E.A **bancada ruralista: um grupo de interesse**.INESC. Brasília, 2001. 52p. (Argumento, 8).

VIOLA, E. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998.In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION", 22., 1998. ChicagoPanel ENV 24, **Proceedings...**Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon; The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, USA, 24-26 de Set. de 1998.

VIOLA, E.J. ; LEIS, H.R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bisetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.J.; VIEIRA, P.F. (Org.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1995.

VIVACQUA, M.; VIEIRA, P. F. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. **Política e Sociedade**. N. 7. p. 139-162, outubro de 2005.

WALKER, J.L. The diffusion of knowledge, policy communities and agenda setting: the relationship of knowledge and power. In: TROPMAN, J.E.; DLUHY, M.J.; LIND, R.M. (Org.). **New Strategic Perspectives on Social Policy**.Nova York.Pergamon Press, 1981.598 p.

WEIBLE, C.M.; SABATIER, P.A.; Mc QUEEN, K. Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Washington,v. 37. n. 1. p. 121-140, 2009.

WEIBLE, C. M. Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: an Advocacy Coalition Approach to Policy Networks.NewYork:Political Research Quarterly, v. 58, n. 3. Sept. 2005.

WOLFF, S. **Legislação ambiental brasileira: grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica**. Biodiversidade, 3.Brasília: MMA, 2000. 88p.

XAVIER, K.D.; MARQUES, D.M.F.; ALMEIDA, L.M. de M.C. **A relevância da agricultura familiar segundo dados do Censo Agropecuário de 2006**: Uma análise comparativa entre Goiás e os estados do Pará, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul. Conjuntura Econômica Goiana. N 21. SEGPLAN. IMB – Instituto Mauro Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Jul.2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2Ed. Porto Alegre: Bookman. 2001

ZANDER, K.H.; DARÓS, T; D.; FERNANDES, V.; ANDREOLI, C.V. Código Florestal brasileiro: Alguns esclarecimentos sobre embate político inerente a sua reforma. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, São Paulo, n. 17, p. 65-76, set.- nov 2010.

ZAPELINI, M.B. Montagem de Agenda no Comitê Itajaí: Uma aplicação do Modelo de Kingdon. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, art. 3, p. 795-812, Nov./Dez. 2014

ZHOURI, A. Conflitos sociais e meio ambiente urbano. **Comunidades Meio Ambiente Desenvolvimento**. 8 p. Série Documenta Eicos.' 17. 2005.