

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
(CDES) E A CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DAS
INFLUÊNCIAS SÓCIOPOLÍTICAS DE RURALISTAS E
AMBIENTALISTAS NA CRIAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012.**

GUILHERME DE SÁ NUNES

VILA VELHA
JULHO / 2020

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
(CDES) E A CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DAS
INFLUÊNCIAS SÓCIOPOLÍTICAS DE RURALISTAS E
AMBIENTALISTAS NA CRIAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012.**

Dissertação apresentada à Universidade
Vila Velha, como pré-requisito do
Programa de Pós-graduação em
Sociologia Política, para a obtenção do
grau de Mestre (a) em Sociologia Política.

GUILHERME DE SÁ NUNES

VILA VELHA
JULHO / 2020

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

N972c Nunes, Guilherme de Sá
O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)
e a Câmara dos Deputados: uma análise das influências
sociopolíticas de ruralistas e ambientalistas na criação do código
florestal de 2012 / Guilherme de Sá Nunes – 2020.
137 f.; il.

Orientador: Augusto Cesar Salomão Mazine.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) –
Universidade Vila Velha, 2020.
Inclui bibliografias.

1. Política ambiental. 2. Florestas - Legislação - Brasil. 3.
Proteção ambiental - Participação do cidadão. 4. Poder
(Ciências sociais). 5. Natureza - Influência do homem. I.
Mazine, Augusto Cesar Salomão. II. Universidade Vila Velha.
III. Título.

CDD 363.70681

GUILHERME DE SÁ NUNES

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES) E A CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DAS INFLUÊNCIAS SÓCIOPOLÍTICAS DE RURALISTAS E AMBIENTALISTAS NA CRIAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012.

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

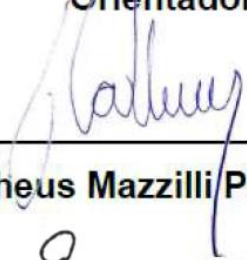
Aprovada em 31 de julho de 2020.

Banca Examinadora:



Dr. Augusto César Salomão Mazine (UVV)

Orientador



Dr. Matheus Mazzilli Pereira (UVV)



Dra. Euzeneia Carlos (UFES)

Dr. Paulo Edgar da Rocha Resende

Dedico essa dissertação à minha querida avó Eunice (in memoriam), pelo seu exemplo de força, coragem e perseverança aos múltiplos desafios e adversidades que a vida lhe proporcionou.

AGRADECIMENTOS

Muitos foram os desafios superados para se chegar até aqui. Inúmeras foram as renúncias. Concluir essa etapa da minha vida demandou muito tempo, planejamento e sobretudo paciência. Apesar disso tudo, o mérito não pertence exclusivamente a mim. Agradeço à Deus por absolutamente tudo que proporcionou na minha vida. Sem dúvidas, por tudo que tenho e pelas oportunidades que tive, sou um grande privilegiado e, por isso, sou eternamente grato pelas bençãos que a mim foram concedidas. Também não posso deixar de agradecer imensamente aos meus familiares, principalmente aos meus pais, Fabiano e Valéria. Vocês dois são os seres mais importantes da minha vida. Sou grato por tudo que fizeram e ainda fazem por mim. Se não fosse a educação e o suporte que me deram, essa etapa nunca poderia ter sido completada.

Agradeço imensamente aos meus dois amigos e colegas de trabalho, Sr. Alcântara e Fábio Bonomo de Alcântara. Ao longo de dois anos precisei me ausentar várias vezes do escritório e se vocês não tivessem sido flexíveis e compreensíveis com a minha situação o mestrado nunca teria se concretizado. Trabalhar com vocês é um grandioso privilégio. Obrigado pela oportunidade que me proporcionaram e pela confiança em mim depositada.

Agradeço todo o corpo docente do curso pelo compartilhamento do conhecimento, com especial destaque para o meu orientador. Obrigado Paulo Resende por todos os seus ensinamentos, pela sua paciência, por ter me ensinado o que é e como se faz uma pesquisa científica. Todas as suas contribuições foram essenciais para a concretização dessa dissertação.

Agradeço aos meus avaliadores, membros da banca. Todas as contribuições, críticas e elogios que me foram direcionados no exame de qualificação me engrandeceram e me deram forças e confiança para seguir adiante. Por fim, externo minha profunda gratidão pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em razão de ter financiado a minha pesquisa. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

"A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar."

Fernando Birri

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. <i>Contextualização e delimitação da pesquisa.....</i>	<i>1</i>
1.2. <i>Metodologia e referencial teórico-metodológico.....</i>	<i>12</i>
2. OS ATORES SOCIOPOLÍTICOS E OS INTERESSES QUE CIRCUNDARAM O CÓDIGO FLORESTAL DE 2012.	19
2.1. <i>Influência política, grupos de interesse, grupos de pressão e lobby.....</i>	<i>19</i>
2.2. <i>Aporte teórico do Advocacy Coalition Framework (ACF).....</i>	<i>24</i>
2.3. <i>Antecedentes e razões que motivaram a revisão do Código Florestal de 1965.....</i>	<i>30</i>
2.4. <i>A coalizão ruralista.....</i>	<i>33</i>
2.5. <i>A coalizão ambientalista.....</i>	<i>37</i>
2.6. <i>Mapeando os interesses envolvidos.....</i>	<i>42</i>
3. AS ESTRATÉGIAS DOS RURALISTAS E AMBIENTALISTAS	46
3.1 <i>Estratégia procedimental: a criação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.....</i>	<i>46</i>
3.2 <i>Estratégia da persuasão: as audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Especial.....</i>	<i>50</i>
3.3. <i>A estratégia do discurso: o conteúdo do relatório de Aldo Rebelo.....</i>	<i>60</i>
3.4. <i>Estratégia da infiltração institucional: o perfil dos deputados que votaram o relatório de Rebelo a partir da análise dos seus financiadores de campanha e das suas declarações de bens à Justiça Eleitoral.....</i>	<i>71</i>
3.5. <i>Técnicas e recursos dos ambientalistas.....</i>	<i>80</i>
4. O PROCESSO POLÍTICO NO ÂMBITO DO CDES	87
4.1 <i>A criação do CDES, seu formato institucional e dinâmica de funcionamento.</i>	<i>87</i>
4.2. <i>O colóquio e o parecer produzido pelo CDES.....</i>	<i>97</i>

<i>4.3 O CDES como policy broker: uma interpretação a partir do Presidencialismo de Coalizão e do ACF.</i>	104
--	-----

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
--------------------------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
---	-----

ANEXO A – Composição do CDES (2009-2011)	131
--	-----

ANEXO B – O Código Florestal: Diálogo para o entendimento.....	133
--	-----

ANEXO C – Decisão final tomada pelo CDES a respeito das alterações no Código Florestal.....	137
---	-----

RESUMO

GUILHERME DE SÁ NUNES, M.Sc, Universidade Vila Velha – ES, julho de 2020. O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES) E A CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DAS INFLUÊNCIAS SÓCIOPOLÍTICAS DE RURALISTAS E AMBIENTALISTAS NA CRIAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012. Orientador: Dr. Augusto Cesar Salomão Mazine.

O estudo investigou parte do processo político de criação do Código Florestal de 2012, com destaque para as relações entre os múltiplos atores sociais e estatais que estiveram envolvidos com o tema. Concentramos nossa análise sobre a função desempenhada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão que esteve vinculado à burocracia estatal, em especial à Presidência da República. O objetivo geral foi verificar a capacidade do CDES de mediar os principais interesses envolvidos nas discussões sobre a lei florestal, notadamente aqueles oriundos dos grupos ruralista e ambientalista. Buscamos investigar se o conselho consistiu em um mecanismo de canalização de interesses elitistas, de grupos com mais recursos de poder e mais influentes na Câmara dos Deputados, como o empresariado rural, ou se foi capaz de ampliar a participação política, e, por conseguinte, incorporar interesses de grupos minoritários e menos influentes, tal como os ambientalistas. Estabelecemos como objetivos específicos a identificação do perfil, características, estratégias e recursos dos atores sociais e econômicos que compuseram cada um dos grupos de interesse estudados. Construímos duas hipóteses auto excludentes. Uma no sentido de que o CDES foi utilizado como órgão para legitimar interesses de segmentos sociais elitistas com elevada representatividade na Câmara Federal e outra no sentido contrário, que foi uma instituição de participação e integração de setores marginalizados. A metodologia variou entre a utilização de dados secundários e a análise documental. A realidade empírica observada foi interpretada a partir do subsídio teórico do *Advocacy Coalition Frameworks* (ACF), combinada com as críticas feitas pelo sociólogo Sérgio Abranches acerca do sistema político brasileiro, chamado por ele de “presidencialismo de coalizão”. Os resultados apontaram que o CDES se encaixa no conceito de *policy broker* criado pela teoria do ACF, ou seja, um agente intermediário de políticas. Pelos dados empíricos coletados, o conselho, além de ter demonstrado baixa capacidade de ampliar as discussões e até mesmo de integrar os principais atores da coalizão ambientalista nas deliberações em que promoveu, também não foi capaz de incorporar a contento as reivindicações desse grupo de interesse. Em suma, verificamos que o CDES, pelo menos com relação ao Código Florestal, se desvirtuou de sua proposta original, ou seja, de ser um canal de interlocução entre Estado e sociedade, de participação de múltiplos segmentos sociais, notadamente daqueles menos privilegiados.

Palavras-chave: Código Florestal. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Influências sóciopolíticas. Ambientalistas. Ruralistas.

ABSTRACT

GUILHERME DE SÁ NUNES, M.Sc, Universidade Vila Velha - ES, July 2020. THE ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL (CDES) AND THE CHAMBER OF DEPUTIES: AN ANALYSIS OF THE SOCIO-POLITICAL INFLUENCES OF RURALISTS AND ENVIRONMENTALISTS IN THE CREATION OF THE 2012 FOREST CODE. Advisor: Augusto Cesar Salomão Mazine.

The study investigated part of the political process of creating the Forest Code of 2012, highlighting the relationships between the multiple social and state actors that were involved with the theme. We concentrated our analysis on the role played by the Economic and Social Development Council (CDES), an organ that was linked to the state bureaucracy, especially the Presidency of the Republic. The general objective was to verify the CDES 'capacity to mediate the main interests involved in the discussions about the forest law, notably those from the group of ruralists and environmentalists. We sought to investigate whether the council consisted of a mechanism for channeling elitist interests, groups with more power and more influential resources in the Chamber of Deputies, such as ruralists, or whether it was able to expand political participation, and therefore incorporate interests of minority and less influential groups, such as environmentalists. We established as specific objectives the identification of the profile, characteristics, strategies and resources of the social and economic actors that made up each of the interest groups studied. We built two self-excluding hypotheses. One in the sense that the CDES was used as a structure to legitimize the interests of elitist groups with high representation in the Federal Chamber and another in the opposite sense, which was an institution of participation and integration of marginalized groups. The methodology varied between the use of secondary data and document analysis. The observed empirical reality was interpreted from the theoretical support of the Advocacy Coalition Frameworks (ACF), combined with the criticisms made by sociologist Sérgio Abranches about the Brazilian political system, which he called "coalition presidentialism". The results showed that the CDES fits the concept of policy broker created by the ACF theory, that is, an intermediate agent of policies. Due to the empirical data collected, the council, in addition to having demonstrated a low capacity to expand discussions and even to integrate the main actors of the environmentalist coalition in the deliberations in which it promoted, was also unable to successfully incorporate the claims of this interest group. In short, we find that the CDES, at least in relation to the Forest Code, has deviated from its original proposal, to be a channel for dialogue between the State and society, for the participation of multiple social segments, notably those less privileged.

Keywords: Forest Code. Economic and Social Development Council. Socio-political influences. Environmentalists. Ruralists.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização e delimitação da pesquisa.

Uma nova fase de democratização foi inaugurada no Brasil com a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988. O novo marco normativo, dotado de certo grau de descentralização política e administrativa, foi fundamental para estabelecer uma institucionalidade de maior abertura à participação dos cidadãos, de modo que as políticas públicas sejam elaboradas a fim de satisfazer as suas demandas. A institucionalização da participação social no texto da carta política se deu graças aos movimentos populares contrários à ditadura militar, como as “Diretas já” e, mais tarde, pelo movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que reivindicaram a reconfiguração do processo de tomada de decisão por intermédio de canais de vocalização das demandas populares (SILVA, 2018).

Dentre as inovações participativas previstas na lei maior, encontra-se a possibilidade de realizar referendos, plebiscitos, leis de iniciativa popular, audiências públicas, conferências e conselhos de políticas públicas (ALMEIDA, 2014; GOMES, 2015; SANTANO *et al*, 2016). Além desses mecanismos de participação, o texto constitucional de 1988 também assegurou diversos direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, de reunião, associação, dentre outros. A garantia dessas liberdades, de acordo com Mancuso e Gozetto (2011), viabilizou e legitimou a prática do *lobby*, definido academicamente como “a defesa de interesses diante de membros do poder público que podem tomar decisões políticas” (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 120).

O processo de redemocratização foi, assim, responsável por inaugurar um novo formato para as relações entre Estado e sociedade civil. Houve não apenas o fortalecimento das instituições políticas representativas clássicas, como os partidos políticos e a reorganização dos três Poderes, sobretudo do Poder Legislativo, que readquiriu o status de arena política de representação dos múltiplos segmentos sociais (SANTOS, M. 2014). O cenário pós-88, pelo menos teoricamente, foi caracterizado pelo pluralismo político e abertura do Estado aos diversificados

interesses e segmentos sociais a partir de arranjos formais e informais (ALMEIDA, 2014). Instaurou-se, assim, uma competição por influência entre os grupos da sociedade civil. O texto constitucional, ao assegurar direitos e liberdades básicas aos cidadãos, a princípio possibilitou que múltiplos grupos sociais defendessem seus interesses perante o poder público no processo de tomada de decisão (SANTANO *et. al*, 2016). O princípio da participação política, desta forma, criou as condições necessárias para que a sociedade civil “invadisse” o Estado em busca da satisfação de suas demandas (NOGUEIRA, 2011). Essa participação, contudo, não ficou restrita ao aspecto eleitoral. A gestão pública foi compartilhada com os cidadãos por intermédio de espaços institucionalizados de participação popular. Nas palavras de Lavallo (2011), participação popular significa:

Apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses. A participação aparece, assim, como aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e efetivação de direitos das camadas populares (LAVALLE, 2011, p. 34).

Como instrumento de suporte à democracia representativa, foram concebidos, portanto, espaços institucionalizados de participação, que a literatura convencionou denominar como instituições participativas (IP's), que se pode dividir em quatro grupos: I) mecanismos de participação individual; II) orçamentos participativos (OP's); III) conselhos de políticas públicas e IV) conferências (CORTES, 2011). No primeiro grupo inserem-se os instrumentos disponíveis aos cidadãos para externarem suas opiniões e preferências com relação a serviços públicos prestados. Neles é possível fazer queixas, sugestões ou avaliações dos bens e serviços oferecidos pela administração pública. As ouvidorias de órgãos públicos servem como exemplo para ilustrar essa modalidade de instituição participativa. Por seu turno, OP's são canais de consulta popular acerca da distribuição do orçamento público, geralmente municipal. Neles, representantes da sociedade deliberam junto ao governo acerca da alocação dos investimentos públicos e decidem quais regiões/bairros de um município devem receber mais recursos e quais serviços devem ser priorizados (CORTES, 2011). No terceiro e quarto grupo estão as conferências e conselhos, definidos da seguinte maneira, respectivamente:

De modo geral, é possível dizer que conferências são espaços participativos, convocados pelo poder executivo com certa periodicidade, para interlocução entre representantes do Estado e da sociedade visando à

formulação de propostas para determinada política pública. Por se desenvolverem de tempos em tempos, podemos destacar a natureza processual como característica das conferências.

Os conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (TEXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p. 14-15)

Uma vez insculpida a Constituição de 1988 a partir do princípio da participação social, a criação e expansão das IP's, sobretudo no plano federal, não ocorreu instantaneamente. As primeiras experiências se deram no nível municipal, com destaque para a criação do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS), no ano de 1989, como uma tentativa de aproximar as decisões governamentais dos anseios populares no que concerne à gestão dos recursos públicos (SANTOS, P. 2012). Embora o OP de Porto Alegre tenha adquirido notoriedade e recebido muita atenção dos pesquisadores pelos resultados que foram produzidos na época, ele não foi o primeiro a ser instalado no Brasil. Os pioneiros na instalação desse mecanismo de participação social foram os municípios de Lages (SC) e Vila Velha (ES) (COSTA, 2009; OLIVEIRA; BODART, 2015).

A participação social como método sistemático de governo, no nível federal, aparentemente encontrou seu auge no governo Lula, a partir de 2003. Um estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) verificou que, no período correspondente entre os anos de 2003 a 2010, houve uma diversificação de canais de interação entre o Estado e a sociedade civil, como o estabelecimento de ouvidorias, audiências públicas, fóruns de consultas públicas, conselhos e conferências de políticas públicas (IPEA, 2012).

Kunrath (2005) destaca que o método de governo participativo instaurado por Lula, em 2003, foi uma forma alternativa e diferenciada de se estabelecer relações entre Estado e sociedade se comparada com os governos que o antecederam. Estes possuíam outras preferências do que estreitar os laços com a sociedade no processo de tomada de decisão. Na década de 90, o controle da inflação tornou-se prioridade dos governos que sucederam a redemocratização. Nos governos Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as políticas estatais estavam mais orientadas à estabilização econômica e em atender os interesses do mercado financeiro do que em aprimorar

os mecanismos de canalização das demandas populares ao governo (SANTOS, P. 2014). No final do século XX, predominava a convicção neoliberal de que a resolução dos problemas sociais e o controle da inflação demandavam maior centralização do processo de tomada de decisão. A participação popular e deliberações ampliadas eram vistas como fatores que trariam não apenas complexidade ao processo de formulação de políticas públicas, mas sobretudo morosidade, o que era visto negativamente, na medida em que retardaria o tão almejado crescimento econômico (NOGUEIRA, 2011).

Entretanto esse contexto, pelo menos no Brasil, começou a mudar. A “Carta ao Povo Brasileiro”, apresentada pelo então candidato à Presidência da República, Lula da Silva, na Bolsa de Valores de Nova Iorque, demonstrava de antemão quais seriam os planos de seu governo caso fosse eleito: efetivar um “novo pacto” social a fim de promover um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social. A princípio, a intenção era manter as políticas econômicas dos oito anos antecedentes, combinando-as com políticas de justiça social e protagonismo da sociedade civil. Esse discurso foi fundamental para angariar apoio não apenas das camadas populares, mas principalmente dos investidores internacionais e do setor empresarial brasileiro (RIBEIRO, 2016).

Mesmo antes de sua vitória nas eleições, Lula já se articulava em reuniões com diversos segmentos sociais, grandes sindicatos, federações e confederações patronais e de trabalhadores, todas as centrais sindicais então existentes no país, grandes empresários, lideranças de movimentos sociais, organizações não governamentais, personalidades acadêmicas e artísticas. Era um arcabouço do que viria a ser mais tarde o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) (GARCIA, 2010).

Após consagrar-se vitorioso na eleição presidencial de 2002, no seu primeiro dia de mandato, em primeiro de janeiro de 2003, Lula editou a Medida Provisória nº 103/2003, no qual criou, dentre outros, o CDES como órgão de assessoria direta ao Presidente da República. Posteriormente, a referida Medida Provisória foi convertida, pelo Congresso Nacional, na Lei nº 10.683/2003. De acordo com Kunrath (2005), a criação de um órgão consultivo serviria para viabilizar a formação de uma base de apoio ao programa do governo que acabava de surgir. Também teria a função de suavizar as desconfianças dos investidores, que viam

com receio a vitória eleitoral de uma coligação partidária de centro-esquerda. Um ambiente institucionalizado de diálogo entre Estado e sociedade era visto como uma estratégia para promover o desenvolvimento do país. A circunstância de crise e instabilidade da época exigia o estabelecimento de um canal de intermediação política, no qual o governo pudesse estabelecer conexões com importantes setores sociais e econômicos de modo a inserí-los, teoricamente, nas principais discussões atinentes ao projeto de desenvolvimento do país. Ao incorporá-los, o poder Executivo acabava por criar as condições necessárias de se obter apoio político deles. O conselho serviria, portanto, como uma instância de intermediação política. (BRASIL, 2014).

Enquanto órgão de assessoria do Presidente da República, se compôs como espaço de interação entre instituições do Estado e representantes da sociedade civil organizada para a formulação de diretrizes e políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. Sua composição era formada por representantes do governo (Ministros de Estado em sua maioria) e pessoas escolhidas, pelo Presidente, de reputação ilibada e possuidora de notória representatividade das organizações sociais (RIBEIRO, 2016).

Reveladas as circunstâncias em que se conceberam os espaços institucionalizados de participação popular no Brasil, importa registrar que alguns estudos chegaram a verificar que a mera existência de instituições participativas não induz, por si só, uma relação democrática entre Estado e sociedade civil, mas pelo contrário. De acordo com Nogueira (2011), Santos e Avritzer (2002) os fóruns de gestão participativa são completamente passíveis de serem deturpados e instrumentalizados para a consecução de objetivos de grupos específicos, o que denota a potencialidade das IP's de gerarem efeitos antidemocráticos. A participação popular pode ser "convertida em recurso (gerencial) para solucionar determinados problemas, administrar bens públicos ou viabilizar e legitimar a reprodução política eleitoral de governos ou partidos" (NOGUEIRA, 2011, p.148).

Ainda de acordo com Nogueira (2011), os fóruns participativos podem ter o seu potencial democrático desvirtuado na medida em que seus atores podem ser neutralizados por determinados artifícios. Há chance de se prevalecer interesses de segmentos mais influentes e que detenham a capacidade comunicativa e organizacional de se estruturarem dentro das IP's e direcionar as decisões do órgão.

Com isso, o fórum participativo transforma-se em algo artificial, instrumental. Essa é uma opção muito utilizada – conscientemente ou não – pelos que fomentam a participação para fins de legitimação. Convocam-se reuniões não para que eles decidam ou façam escolhas efetivas, mas para que sancionem o que já estava decidido em um plano técnico, administrativo ou partidário prévio (NOGUEIRA, 2011, p.160).

Outros estudos também apontam que apesar de seus avanços significativos, a depender de alguns fatores, as IP's podem apresentar sinais de baixa efetividade, ou seja, não produzirem satisfatoriamente os resultados que delas se esperam. A pesquisa de Almeida, Carlos e Silva (2016) identificou que o formato institucional dos conselhos estudados exerceu forte influência na qualidade deliberativa do órgão. No caso, foi verificado que um debate mais qualificado foi prejudicado em razão de debilidades em seu arranjo institucional. Além disso, acerca da representação, o estudo constatou que os conselhos estudados conseguiram equilibrar o nível da representatividade entre o governo e organizações sociais. Contudo, foi verificada a baixa capacidade dos conselhos em expandirem a representação social de modo a incluir mais atores da sociedade.

A pesquisa de Zorzal e Carlos (2017) também apontou resultados semelhantes. Elas investigaram a participação social nas audiências públicas da Lei Orçamentária Anual realizadas na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, entre o período de 2007 a 2014. Os resultados apontaram para uma baixa efetividade das audiências em razão de diversos fatores. Constataram que além do baixo nível de institucionalização, o perfil dos participantes e o uso de emendas parlamentares foram determinantes para fragilizar a experiência tanto do ponto de vista da qualidade deliberativa, como dos resultados produzidos.

Apesar de muitos benefícios, as pesquisas sobre as instituições participativas têm demonstrado várias fragilidades das experiências de participação institucionalizada que podem comprometer a consecução dos reais objetivos pelos quais elas foram criadas. Se levarmos em consideração a possibilidade de determinadas IP's serem manejadas como instrumentos legitimadores de decisões tomadas em ambientes externos aos fóruns participativos, e tendo em vista, ainda, que a disputa por influência entre os segmentos sociais nas instituições políticas não é equânime, afinal, certos grupos possuem melhores condições de se organizarem e captar recursos do que outros, alguns questionamentos surgem: qual deve ser a função do Estado diante desse cenário de desequilíbrios? As IP's devem ser manejadas pelo Estado como instrumento de compensação de forças e atenuação

dos desequilíbrios de influência política ou devem ser cúmplices dessa deturpação, servindo como mero mecanismo de legitimação de interesses particulares? Partindo do conceito de democracia de Charles Tilly¹, a resposta poderia ser no sentido de que o Estado deve ser não apenas um agente promotor da igualdade na participação política, mas sim responsivo. Em outras palavras, caberia ao governo democrático o dever de atender, na medida do possível, o maior número de demandas sociais, principalmente das minorias.

Entretanto, no Brasil atual, a atuação estatal perante a heterogeneidade social e múltiplas reivindicações não se apresenta de maneira tão óbvia. Muito embora as normas constitucionais tenham consagrado o princípio do pluralismo político e da soberania popular, ainda há nebulosidades na relação entre o Estado e a sociedade que impedem identificar claramente a extensão da receptividade do Poder Público às mais variadas pretensões da sociedade. Esta circunstância se torna ainda mais instigante quando se trata de questões e políticas públicas que atraem a atenção de inúmeros segmentos e organizações com posicionamentos políticos conflitivos ou antagônicos, como empresas, movimentos sociais, ONG's, comunidade científica etc.

Atentos a essa realidade, os estudiosos do processo de concepção de políticas públicas têm criado conceitos para lidar com a complexa realidade que permeia a criação de políticas, na qual múltiplos atores sociais disputam por influência. Há algum tempo os cientistas políticos vem identificando que as políticas estão sendo produzidas por um processo policêntrico, não mais restrito exclusivamente à burocracia estatal e sim originado a partir de uma interação complexa entre agentes públicos e privados. Teoricamente, a sociedade não estaria sendo conduzida apenas por um ator central, o Estado, mas sim por intermédio da ação de múltiplos agentes conectados entre si (KENIS; SCHNEIDER, 1991; MARQUES, 2003).

A partir dessa ideia de conectividade entre os atores é que surge o conceito de redes de políticas. De modo geral, as redes são estruturas de

¹ De acordo com Tilly (2013), a democracia se qualifica como uma determinada relação entre Estado e sociedade. No entanto essa relação pode oscilar e, a depender de diversos fatores, pode indicar níveis de democratização ou de desdemocratização. Para a mensuração desses níveis, seria necessário observarmos “a extensão na qual o Estado se comporta em conformidade com as demandas expressas por seus cidadãos” (TILLY, 2013, p. 27). Quanto maior a extensão, maior será o grau de democratização. Por outro lado, quanto menor a extensão, maior será o nível de desdemocratização.

cooperação formada por conexões entre vários atores a fim de se alcançar determinado resultado. No campo político, por exemplo, este resultado pode ser a formulação e implementação de políticas públicas. Ou seja, trata-se de um modo de produção de políticas públicas fundamentado na interação, na troca de informações e no intercâmbio entre distintos atores públicos e privados. Ante a complexidade dos temas e questões que permeiam o processo de produção de políticas públicas, os tomadores de decisões necessitam cada vez mais do suporte e dos conhecimentos específicos de agentes externos ao Estado. Por isso a necessidade de os agentes públicos estabelecerem uma relação de cooperação com diversos grupos sociais (SCHNEIDER, 2005).

Redes de políticas públicas são novas formas de governança política que reflete uma relação modificada entre Estado e sociedade [...] Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados (KENIS; SCHNEIDER 1991, p. 41).

Outro conceito derivado das redes de políticas, e que será crucial para a pesquisa, é o que a literatura norte-americana denomina como *Advocacy Coalition Frameworks* (ACF)². Trata-se de uma construção teórica que parte do pressuposto que existe uma multiplicidade de atores interessados em influenciar as políticas. A ACF reconhece que esses sujeitos possuem crenças e pretendem que elas sejam traduzidas em políticas públicas, ou seja, que as decisões tomadas pelo poder público contemplem os seus valores. Em síntese, as coalizões de defesa nada mais são do que a reunião de atores que compartilham os mesmos ideais e que almejam que eles sejam recepcionados pelas decisões do Estado. Há, portanto, uma disputa entre coalizões rivais que, por intermédio de ações coordenadas, buscam influenciar os tomadores de decisão de modo que seus interesses sejam atendidos (SABATIER; WEIBLE, 2007; BARCELOS; SILVA; PEREIRA, 2017).

Para alcançar os seus objetivos, os membros das coalizões se empenham ao máximo na definição de estratégias e no mapeamento dos recursos necessários para lograrem êxito. Um dos principais recursos apontados pela literatura da ACF é a cooptação de apoio de indivíduos que ocupam posições e cargos de autoridade, como os agentes públicos em geral, legisladores, juízes e

² Existem várias traduções para o termo *Advocacy Coalition Frameworks* (ACF), como coalizões de defesa ou coalizões de advocacia. Optamos por utilizar a terminologia original, em inglês, devido a consagração do termo e ao seu uso recorrente tanto nas pesquisas estrangeiras como nas brasileiras.

funcionários do governo. Buscar aliados dentre as autoridades legais é concebido como uma estratégia para promover a preponderância de suas crenças sobre as dos seus oponentes (WEIBLE, 2007; SABATIER; WEIBLE, 2007). Essa tática é muito comum, inclusive aqui no Brasil, principalmente no Congresso Nacional, no qual os parlamentares são explicitamente defensores de interesses de determinados grupos sociais e econômicos. As chamadas bancadas temáticas, como a ruralista e evangélica são exemplos claros disso. Um levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)³ demonstra que na legislatura 2007-2011, 120 parlamentares pertenciam à bancada ruralista⁴. Já na legislatura 2011-2015, esse número cresceu para 160 (DIAP, 2010). A expressividade de parlamentares adeptos às causas do agronegócio demonstra, a princípio, a força e organização desse segmento econômico numa das principais instituições políticas do país.

No entanto, apesar de serem expressivos no poder Legislativo federal, isso não significa, necessariamente, que obterão sucesso na disputa pela influência política e que conseguirão direcionar as políticas públicas ao seu favor. Vários são os fatores determinantes para que qualquer coalizão de defesa logre êxito em ver as políticas públicas criadas refletirem o seu sistema de crenças e pretensões. Um deles se deve ao complexo sistema de criação de políticas no Brasil, que possui distintas fases e que perpassa por diversas instituições e agentes públicos que extrapolam o próprio Congresso Nacional. A captação de membros aliados pelas coalizões não pode se resumir a apenas uma entidade, mas deve ser ampla o suficiente para abarcar o maior número possível dos órgãos responsáveis por criar e executar as políticas, como os ministérios e até mesmo os próprios conselhos de políticas públicas. Os recursos disponíveis e as estratégias traçadas para a consecução de seus objetivos são outros fatores que determinarão o êxito de determinado grupo em exercer pressão sobre os tomadores de decisão (SABATIER, 1988).

Uma política pública em que ficou nítida a disputa entre dois grupos e que, portanto, a incidência da ACF enquanto instrumento analítico se revela

³ O DIAP “tem como objetivo atuar junto aos Poderes Legislativo e Executivo, sobretudo no poder Legislativo e, excepcionalmente, junto às Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, a fim de representar e defender os interesses consensuais da classe trabalhadora (OLIVEIRA, 2004, p, 128).

⁴ Segundo o DIAP, o parlamentar será considerado como ruralista quando, ainda que não seja proprietário rural, possui afinidade com os pleitos da bancada ruralista e os defendam publicamente em suas manifestações (DIAP, 2010).

propícia, foi o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), uma das principais leis do país e que dispõe sobre diversos temas, principalmente sobre a exploração do uso do solo e mecanismos que teoricamente deveriam servir para garantir o resguardo da vegetação nativa. Por se tratar de lei que regula matérias que atraem a atenção de múltiplos interesses e ter suscitado embates entre distintas inclinações, notadamente entre ruralistas, ambientalistas e acadêmicos, é certo que determinados grupos de pressão exerceram influência na elaboração do Código Florestal no âmbito do Poder Legislativo e Executivo.

A aludida lei, contudo, não foi deliberada única e exclusivamente com políticos no Congresso Nacional. O CDES promoveu deliberações com representantes da sociedade civil a fim de contribuir com o processo legislativo de criação do Código Florestal. O CDES, por intermédio de seu grupo de trabalho “Agricultura e Desenvolvimento Sustentável”, promoveu no dia dois de março de 2011 um colóquio denominado “O Código Florestal: Diálogo para o Entendimento” no qual participaram Ministros de Estado, conselheiros e membros da sociedade civil com o objetivo de aprofundar o diálogo a respeito da legislação ambiental. Ao final do evento, foi elaborada um parecer sobre a alteração do Código Florestal encaminhada à Presidência da República bem como ao Congresso Nacional. Sendo assim, tendo em vista que o Código Florestal foi objeto de deliberação em duas instituições políticas que agregam ampla diversidade de interesses, Congresso Nacional e CDES, chegamos ao problema da presente pesquisa.

Em que medida, durante o processo de criação do Código Florestal de 2012, o CDES teria sido capaz de incorporar em sua decisão os interesses da coalizão de defesa ambientalista, grupo marginalizado e minoritário na Câmara dos Deputados, especialmente na Comissão Especial criada com o objetivo de emitir um relatório para o projeto de lei (PL) nº 1876/99, embrionário do Código Florestal?

Diante do problema posto, formulamos as seguintes hipóteses auto excludentes, a saber: I) O CDES teria sido convertido em mecanismo de legitimação de interesses privilegiados e que possuem elevada representação na Câmara Federal, como os ruralistas, e que uma das explicações prováveis para isso poderia ser encontrada nas características da relação institucional existente entre o poder Executivo e Legislativo. II) O CDES teria sido um espaço de integração e ampliação da participação, de modo a não apenas inserir no ambiente institucional grupos que

até então não seriam privilegiados e influentes na Câmara dos Deputados, mas que tenha incorporado em suas decisões os interesses e pleitos desses grupos minoritários e supostamente menos influentes, como os ambientalistas.

O objetivo geral do estudo foi de verificar se o CDES consistiu em um mecanismo de canalização de interesses elitistas, de grupos com mais recursos de poder, como os ruralistas, ou se foi capaz de ampliar a participação política, e, por conseguinte, incorporar interesses de grupos minoritários e menos influentes, tal como os ambientalistas. Para tanto, os objetivos específicos traçados foram a identificação: I) da influência política exercida por segmentos sociais e econômicos no CDES e na Comissão Especial da Câmara dos Deputados; II) dos perfis e características dos atores participantes da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, bem como daqueles que participaram do colóquio promovido pelo CDES; III) dos posicionamentos, pleitos e argumentos dos atores participantes do processo de criação do Código Florestal de 2012, tanto no âmbito da Comissão Especial quanto no CDES; IV) dos interesses das duas principais coalizões de defesa que disputaram por influência política ao longo do processo de criação do Código Florestal, quais sejam, os ambientalistas de um lado, e ruralistas de outro; V) da capacidade das coalizões de defesa ambientalista e ruralista exercerem influência política no relatório votado na Comissão Especial da Câmara Federal, bem como no parecer produzido pelo CDES sobre as mudanças na legislação florestal; VI) dos recursos e estratégias utilizadas por ambientalistas e ruralistas para obterem êxito na influência sobre os responsáveis pela criação do Código Florestal de 2012.

Acerca do delineamento temporal e espacial do objeto da pesquisa, uma importante ressalva deve ser feita. Tendo em vista o longo e complexo processo legislativo no Brasil, a presente pesquisa se concentrou nos atores envolvidos na Câmara dos Deputados, com ênfase na Comissão Especial criada em 2009, no qual foi votado, em julho de 2010, o relatório do deputado Aldo Rebelo. Desta forma, devido à limitação temporal para o desenvolvimento da dissertação, não foram analisadas as etapas do processo legislativo que se sucederam à votação plenária do PL nº 1876/99, como a sua tramitação no Senado Federal, seu retorno à Câmara Federal, assim como a sanção e vetos parciais da Lei nº 12.651/12 (Código Florestal) e a edição da Medida Provisória nº 517/2012 efetuados pela Presidente da República da época, Dilma Rousseff. Escolhemos analisar a Comissão Especial

pois, além de ter sido um dos principais ambientes de discussão e embates, tratava-se de um órgão mais reduzido se comparado a outras instâncias do processo legislativo, no qual dezoito deputados participaram da votação do relatório de autoria de Aldo Rebelo.

Acreditamos que a pesquisa adquire relevância na medida em que é uma tentativa de não apenas esclarecer a relação entre Estado e sociedade, mas também de demonstrar a extensão da responsividade das instituições estatais, especialmente do CDES, com relação às heterogêneas demandas sociais. Considerando a importância das matérias reguladas pelo Código Florestal 2012, surge a necessidade de se compreender de que modo as instituições políticas, principalmente o CDES, conceberam essa legislação. Sendo assim, vislumbramos a oportunidade de desenvolver um estudo com o objetivo de discernir a função desempenhada pelo CDES nas deliberações sobre o Código Florestal, quais foram os agentes participantes, quais grupos tiveram voz dentro do conselho e se distinguem-se daqueles segmentos que já possuem capacidade organizacional, política e econômica para influenciarem o processo de tomada de decisão no âmbito do poder Legislativo federal.

Não se pode perder de vista que os conselhos foram concebidos para suprirem as deficiências das instituições políticas clássicas, de modo a expandir a participação popular sobre as decisões políticas. Logo, pelo menos teoricamente, parte-se da premissa de que as IP's devem ser fatores de incremento e aprimoramento do regime democrático, não o contrário. Ao investigarmos a capacidade do CDES de ser um efetivo canal de interlocução entre o Estado e setores sociais menos privilegiados da sociedade, será possível avaliar o potencial democrático e inclusivo de uma instituição inserida dentro do processo de produção de políticas públicas. Os achados da pesquisa podem servir para demonstrar supostas debilidades e benefícios advindos dessa interação entre poder público e sociedade.

1.2. Metodologia e referencial teórico-metodológico.

A metodologia aqui empregada foi ampla e variou conforme a instância decisória objeto de análise. Inicialmente, é preciso deixar claro que a presente pesquisa não foi a primeira e nem a única a estudar o processo criação do Código

Florestal de 2012. Outros diversos estudos também o conceberam como objeto de análise. Por essa razão, a fim de criarmos condições suficientes para que fossem alcançadas as respostas ao problema dessa pesquisa, fizemos o esforço de articular as informações empíricas produzidas por esses outros estudos com os dados por nós coletados. Conjugamos dados secundários com a análise documental.

Inicialmente, acerca da identificação dos grupos sociais e econômicos interessados na lei florestal, nos apoiamos nas contribuições feitas por Bruno (1997), Araújo; Calmon (2011), Costa (2012), Vicente (2013), Pereira (2013) e Peres (2016). No geral, essas pesquisas nos serviram para evidenciar as origens, interesses, estratégias, recursos e o *modus operandi* das coalizões de defesa ruralista e ambientalista. Em sentido semelhante, para identificarmos os segmentos sociais que exerceram influência na Comissão Especial da Câmara dos Deputados utilizamos os dados coletados por Cunha (2013), Costa (2012) e Santos, Z. (2012).

Costa (2012) realizou uma lista de mais de trezentos parlamentares, eleitos no período entre 1994 a 2010, que poderiam ser identificados como ruralistas. Basicamente, em síntese, a metodologia empregada nesta aludida pesquisa consistiu na análise das “Radiografias do Congresso”, efetuada pelo DIAP. Trata-se de um estudo no qual se faz um levantamento, em cada legislatura, do perfil social e econômico dos parlamentares eleitos. De acordo com o DIAP, por exemplo, um deputado será classificado como ruralista quando, ainda que não seja proprietário rural, possui afinidade com os pleitos da bancada ruralista e os defendam publicamente em suas manifestações (DIAP, 2010, p. 38). Por intermédio das informações do DIAP, Costa (2012) identificou 299 ruralistas. Ademais, Costa (2012) também tipificou parlamentares como sendo ruralistas a partir da investigação das declarações de bens apresentadas à Justiça Eleitoral nos anos de 2002 a 2010. Aqueles deputados que fossem proprietários rurais ou que exerciam alguma atividade agropecuária foram inseridos dentro do grupo de parlamentares defensores das causas do agronegócio.

Em sentido semelhante, Cunha (2013) promoveu um levantamento dos bens declarados à Justiça Eleitoral pelos dezoito deputados que votaram o relatório do PL nº 1876/99 na Comissão Especial da Câmara Federal, elaborado pelo deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB\SP), bem como apurou quais as empresas fizeram doações de campanha a esses parlamentares. Além disso, outro recurso

metodológico adotado por Cunha (2013) foi a realização de entrevistas com atores que se envolveram de certa forma no processo político de criação do Código Florestal. Ademais, também foram analisadas notícias da internet e reportagens de jornais sobre a temática da mudança da legislação ambiental. Ambas pesquisas aqui mencionadas nos serviram, portanto, como alicerce para a identificação não apenas do perfil socioeconômico dos deputados que participaram do processo legislativo de mudança do Código Florestal na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, mas também das empresas e segmentos sociais que supostamente exerceram influência na criação da lei ambiental.

Por sua vez, Santos, Z. (2012) fez um trabalho de detecção dos participantes das audiências públicas promovidas pela Comissão Especial da Câmara Federal, bem como mapeou os argumentos apresentados por eles. Ao investigar as falas e argumentações apresentadas durante as deliberações das audiências, registradas em notas taquigráficas, ele criou uma categoria para cada argumento, o que totalizou, ao final de sua análise, 26 categorias.

Os dados obtidos por Santos, Z. (2012) nos foram extremamente úteis pois revelaram não apenas os segmentos sociais e econômicos que participaram das audiências públicas, mas demonstraram os seus posicionamentos e interesses com relação à mudança do Código Florestal. Essas informações nos permitiram esclarecer os interesses e reivindicações tanto da coalizão de defesa ambientalista quanto da ruralista. Uma vez identificadas os posicionamentos e reivindicações dos agropecuários e da ala ambiental, procedemos a análise do relatório criado por Aldo Rebelo de modo a tentar mensurar quais daqueles pleitos foram recepcionados pelo documento, e se sim, em que medida. Ao fazermos isso foi possível tornar mais evidente as influências políticas exercidas por determinados grupos da sociedade sobre a comissão legislativa. Além da análise documental, outro recurso metodológico foi a utilização de uma entrevista do G1 com o relator do PL nº 1876/99. Nela foram realizadas várias perguntas a Rebelo sobre vários pontos do projeto. Fizemos o esforço de tentar identificar nas respostas dadas pelo entrevistado alguma possível inclinação aos interesses do agronegócio ou do grupo ambiental.

Importa frisar que todos esses métodos adotados demonstram que a detecção da influência política, ou seja, do *lobby*, se deu de forma indireta. As

informações sobre o financiamento de campanha eleitoral, bens declarados à Justiça Eleitoral, os participantes das audiências públicas e seus posicionamentos, assim como o conteúdo do relatório de Rebelo, nos serviram como vestígios e nos possibilitaram mapear quais atores estiveram inseridos de alguma forma no processo de criação do Código Florestal e em que medida seus interesses foram refletidos na decisão final tomada no âmbito da Comissão Especial da Câmara Federal. A investigação direta do *lobby* nos exigiria uma inserção massiva dentro do ambiente institucional no qual a política pública foi deliberada, de maneira a termos condições de observar as sutilezas e questões que permearam o processo legislativo. Por se tratar de uma lei criada a quase dez anos atrás e considerando ainda a dificuldade de acesso a atores que se envolveram na elaboração da política pública, optamos por mensurar o *lobby* de forma indireta. Apesar disso, avaliamos que as informações obtidas foram em certa medida capazes de nos auxiliarem na consecução dos objetivos traçados na presente pesquisa, assim como nos permitiu demonstrar possíveis respostas ao problema posto.

Por fim, acerca do processo deliberativo no âmbito do CDES, mais precisamente no colóquio “O Código Florestal: Diálogo para o Entendimento”, nos valem da análise de documentos produzidos pelo próprio conselho, nos quais constam informações relevantes, tal como os componentes do colegiado, os participantes do colóquio e o resumo de suas falas e proposições. Como forma de complementar os dados presentes nos referidos documentos, e na tentativa de melhor esclarecer o perfil daqueles indivíduos que foram convidados a participarem do colóquio, efetuamos a pesquisa de seus nomes na rede social “LinkedIn”⁵ e na plataforma de currículos lattes. Fizemos isso a fim de elucidar quem eles são, quais entidades supostamente eles poderiam representar, se eram ligados a algum órgão ou até mesmo ao meio acadêmico. Reputamos ser essencial sabermos se existia alguma relação com o ambiente científico pois ao longo do trabalho verificamos que muitos atores da coalizão ambientalista eram cientistas. Portanto, uma ligação com a ciência poderia supostamente, a depender de outros fatores, indicar uma certa inclinação aos ambientalistas.

⁵ O LinkedIn é uma rede de negócios voltada para profissionais das mais variadas áreas estabelecerem relações entre si e com empresas. Por intermédio de um currículo digital e uma lista de contatos, ele visa criar um ambiente virtual propício para a criação e manutenção do networking e permite que pessoas procurem por empregos e desenvolvam suas carreiras (OLIVEIRA, 2013).

Após detectar o perfil dos participantes, bem como os argumentos apresentados durante o colóquio, examinamos o parecer produzido pelo CDES com a finalidade de tentar mensurar quais interesses foram incorporados por ele. A intenção de fazer isso foi de observar se, e em que medida, os interesses e demandas das coalizões de defesa ambientalista e da agropecuária estavam presentes no documento.

Ademais, visando melhor compreender o grau de influência e participação dos setores da sociedade no âmbito do conselho, optamos por fazer uma análise geral do seu modo de funcionamento, dos seus órgãos e distribuições internas de poder e funções, bem como do seu formato institucional. A opção por analisar aspectos do desenho institucional se deu em razão dele ser indicado pelos pesquisadores como um critério analítico importante para avaliar o desempenho das instituições participativas. Por exemplo, de acordo com Faria e Ribeiro (2011), ao se observar o formato institucional, ou seja, as suas regras de funcionamento, é possível verificar: i) quem participa; II) como se participa e se tem direito a voz ou a voto; III) como se debatem os temas; IV) como se selecionam os participantes. Portanto, a análise do formato institucional do CDES nos serviu para elucidar esses pontos. Optamos por examinar o desenho institucional e a forma de funcionamento do conselho, pois eles são fatores que podem, a depender de algumas circunstâncias, limitar ou não a influência de grupos de interesse na formulação das políticas públicas (ALMEIDA; CUNHA, 2011). O objetivo não foi analisar a estrutura institucional por si só, mas, ao demonstrar as peculiaridades e características inerentes ao funcionamento do conselho, indicar que o formato institucional possui a capacidade de moldar e determinar o nível de influência de determinados grupos dentro de espaços deliberativos (RODRIGUES; PIRES, 2015).

Uma vez apontadas as formas pelas quais os dados empíricos foram coletados, necessário indicarmos os instrumentos teóricos-metodológicos que nos serviram como suporte analítico das informações obtidas. Considerando que a problemática e os objetivos da pesquisa gravitam em torno da investigação dos grupos políticos que participaram da elaboração de uma determinada política, optamos por adotar o *Advocacy Coalition Frameworks* (ACF) enquanto modelo analítico. O ACF parte do pressuposto que uma das razões para que os indivíduos, organizações empresariais e sociais se envolvam no processo político é para que seus interesses sejam contemplados pelas políticas públicas a serem criadas. Nesse

sentido, Sabatier (1988, p.132) aduz que “[...] mapear interesses e políticas na mesma ‘tela’ fornece um veículo para avaliar a influência de vários atores nas políticas públicas ao longo do tempo”.

Dessa forma, o ACF não apenas nos contribuiu para identificar os grupos de interesse que exerceram *lobby* durante o processo político de concepção do Código Florestal de 2012. Mais do que isso, ele nos serviu para identificar as principais pretensões das duas coalizões de defesa que se envolveram na criação da aludida política. Ao se esclarecer quais foram os interesses compartilhados por cada uma das coalizões, foi possível estabelecer uma relação com os resultados parciais da política pública de modo a verificar se as reivindicações dos membros das coalizões foram internalizados na decisão tomada tanto pelo CDES, ou seja, no parecer que foi criado, como no relatório emitido pela Comissão Especial da Câmara Federal. Ao verificarmos se as decisões tomadas refletiram alguns dos interesses externados por uma das coalizões, foi possível detectar o nível de influência que esses grupos exerceram sobre o processo decisório. Uma vez detectada a influência sobre as instituições responsáveis por esse processo, notadamente sobre o CDES, restou possível, ao nosso ver, extrair algumas respostas ao problema posto.

No final do trabalho, depois de apresentados todos os dados empíricos que entendemos suficientes e necessários, os analisamos e os interpretamos não apenas a partir do aporte teórico do ACF, mas nos demos a liberdade de conciliá-los com as críticas feitas por Abranches (2018) sobre o vigente sistema político brasileiro, notadamente acerca das relações entre Executivo e Legislativo, que ele denomina como “presidencialismo de coalizão”. Fizemos essa escolha pois o nosso objeto de estudo encontra-se inserido exatamente dentro desse contexto institucional analisado por Abranches (2018).

Tendo em vista que estamos investigando o processo político de criação de uma política pública específica, qual seja, o Código Florestal de 2012, não podemos ignorar a forma pela qual o poder está distribuído entre as instituições responsáveis pelo processo decisório, bem como a forma pela qual elas relacionam entre si. Sendo assim, com a finalidade de alcançar possíveis respostas para a problemática posta, avaliamos que foi necessário nos esforçarmos em pensar o problema de pesquisa a partir da conjuntura institucional que permeia o processo decisório no Brasil. Vislumbramos que um conceito forjado pelo ACF, qual seja, o

policy broker, que seria um agente intermediador, se faz presente no atual sistema político brasileiro em razão das características das relações institucionais entre Executivo e Legislativo. Considerando que haverá um tópico próprio para explicar a incidência tanto do ACF como do presidencialismo de coalizão, aqui apenas nos reservaremos a indicar a aplicação desses referenciais teóricos. Explicações mais exaustivas sobre cada um deles, bem como a forma que se encaixam nos dados empíricos coletados serão feitas no momento oportuno.

Dividimos o trabalho em dois capítulos. No primeiro concentramos nossa análise nos atores sociais e políticos que mais demonstraram interesse na criação do Código Florestal de 2012. Iniciamos com a explicação de alguns conceitos que consideramos fundamentais para a compreensão do problema de pesquisa. Antes de identificarmos os grupos de interesse que exerceram influência política no processo decisório, apresentamos a teoria do ACF e indicamos a forma pela qual ela se encaixou no presente estudo. Em seguida apresentamos as razões que motivaram a eclosão do movimento de reforma da legislação florestal. Feito isso, iniciamos a identificação do perfil, características, estratégias e recursos dos ruralistas e ambientalistas, os dois principais segmentos sociais e econômicos que mais se envolveram nas discussões de mudança do Código Florestal. A partir das informações empíricas apresentadas no primeiro capítulo foi possível constatar o nível de influência que esses grupos exerceram sobre a Câmara dos Deputados, notadamente sobre a Comissão Especial criada para emitir um relatório para o PL nº 1876/99.

Por fim, no segundo e último capítulo nos dedicamos em examinar o CDES, sua criação, composição, inserção institucional e mecanismos de funcionamento. Nos concentramos em investigar as nuances que permearam o colóquio destinado a promover um diálogo entre atores estatais e entidades sociais sobre as alterações no Código Florestal. Pesquisamos os indivíduos que participaram do evento e, principalmente, o parecer emitido pelo conselho. Nos esforçamos em observar o conteúdo do documento, de que maneira ele foi construído e em que medida atendeu os interesses de ruralistas e ambientalistas. No final do capítulo, depois de termos apresentados várias informações sobre a atuação dos atores sociais e econômicos tanto na Câmara dos Deputados como no CDES, fizemos uma análise da realidade empírica a partir das contribuições teóricas do ACF e das críticas de Abranches (2018) sobre o atual sistema político brasileiro.

2. OS ATORES SOCIOPOLÍTICOS E OS INTERESSES QUE CIRCUNDARAM O CÓDIGO FLORESTAL DE 2012.

2.1. *Influência política, grupos de interesse, grupos de pressão e lobby.*

Uma das características mais marcantes da sociedade atual é o seu caráter heterogêneo. A diferença é uma das marcas das sociedades hodiernas. Há diversidade de estéticas, crenças, interesses, pensamentos, opiniões, ambições etc. Apesar das inúmeras divergências, de acordo com Carvalho (2009), certos indivíduos compartilham as mesmas afinidades, o que faz com que eles se associem uns aos outros para a consecução de seus objetivos comuns. Numa sociedade diversificada, portanto, os indivíduos e grupos sociais em alguns momentos, buscam na ação estatal o meio para contemplar os seus interesses. Contudo, diante desta estrutura social pluralizada, o Estado encontra-se encurralado, cercado por inúmeras reivindicações que, em muitos casos, são antagônicas entre si (NOGUEIRA, 2011). A votação do PL nº 1876/99 (Código Florestal) serve como exemplo de uma política pública que atraiu a atenção de diversos interesses da sociedade, sendo que grupos ambientalistas, empresários, ruralistas, entidades da agricultura familiar e outros, almejavam que a lei fosse criada de modo a contemplar as suas demandas. Esses segmentos da sociedade que anseiam por terem suas reivindicações atendidas pela ação do Estado é comumente denominado pela literatura como grupos de interesse. De acordo com Thomas (2004, p. 4), grupo de interesse é “uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, na base de um ou mais interesses compartilhados, procura influenciar uma política pública a seu favor”.

Importa registrar, contudo, que sobre essa definição de grupos de interesse pairam divergências. Alguns, como Aragão (1996), Bonavides (2000) e Oliveira (2004), insistem em concebê-los como gênero do qual os grupos de pressão são espécie. Segundo eles, a diferença entre grupos de interesse e grupos de pressão reside na proatividade destes últimos. Enquanto os grupos de interesse possuem suas pretensões e até mesmo podem ser agrupamentos organizados, os grupos de pressão, por sua vez, exercem influência sobre o que a literatura norte americana designa como *policy makers*, ou seja, os tomadores de decisão no processo de criação de políticas públicas. Os grupos de interesses, apesar de

possuírem suas aspirações, não fazem pressão para que o Estado as atenda (BONAVIDES, 2000). É no exercício da influência, portanto, que reside a diferença entre essas categorias.

Os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem contudo exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser a espécie. O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses (BONAVIDES, 2000, p. 558).

Sendo assim, os grupos de interesse podem tornar-se grupos de pressão a partir do instante em que se mobilizam para influenciar os tomadores de decisão a produzirem políticas favoráveis aos seus anseios (SANTANO *et al.*, 2016). Para os fins deste estudo, nos filiaremos ao entendimento que diferencia os grupos de interesse dos de pressão, pois, nos é mais evidente que, muito embora haja múltiplos grupos com interesses completamente distintos, não são todos que possuem capacidade organizacional, financeira e até mesmo intelectual para influenciarem os responsáveis por organizar a vida coletiva, ou seja, os agentes públicos. Muitos destes grupos, portanto, por inúmeras razões, apesar de possuírem seus interesses e demandas, acabam por não se mobilizar a fim de influenciar as ações do poder público⁶.

Diante desse panorama de embate de forças que envolveu a criação do vigente Código Florestal, podemos dizer que o objeto de estudo da presente pesquisa consiste numa análise das relações de poder que precederam a criação formal do Código Florestal de 2012. Ao falarmos que determinados grupos sociais, seja no âmbito do CDES ou na Câmara dos Deputados, exerceram pressão sobre os tomadores de decisões para elaborarem a lei em determinado sentido, estamos nos referindo, portanto, a uma relação de poder. Ademais, sobre isso, Robert Dahl (1988), cientista político americano, adota outra palavra para se referir às relações

⁶ Apesar de restar evidenciado que o ponto em comum entre os grupos de interesse e de pressão é o associativismo, e o que os distinguem é a influência exercida sobre os tomadores de decisão, reputamos interessante, brevemente, diferenciá-los dos partidos políticos. Estes também se constituem a partir da associação de indivíduos, contudo, diferentemente dos grupos de pressão, não almejam influenciar os responsáveis pela política estatal, mais do que isso, buscam conquistar o poder político dentro de uma comunidade (BOBBIO *et al.*, 1998). O objetivo deles não é exercer pressão política, mas lançar candidatos para disputarem cargos eletivos (LACERDA, 2016) e, por conseguinte, terem condições de exercitarem o poder por si próprio. Enquanto os grupos de pressão pretendem influir os agentes políticos, os partidos buscam ocupar espaços dentro das instâncias decisórias do Estado, e, assim, tornarem-se os elaboradores de políticas públicas, leis e demais atos decisórios do Poder Público. Desta forma, no processo político é frequente que certos grupos de pressão estejam inseridos dentro de partidos políticos como forma de melhor viabilizar a sua atividade de influência política (BONAVIDES, 2000; SANTANO *et al.*, 2016).

de poder. Servindo-se do conceito então criado por Weber⁷, Dahl utiliza a palavra “influência” ao invés de poder. De acordo com Dahl (1988, p. 36), “[...] se há duas pessoas num sistema, A e B, A influenciará B na medida em que o comportamento de B se alterar no sentido desejado por A”. Ainda de acordo com ele, essa influência pode ser exercida de forma manifesta ou implícita. A partir dessa concepção de Dahl, resta ainda mais evidente que quando nos referimos acerca da ação de determinados grupos sociais sobre a produção legislativa de um país, estamos diante de uma relação de influência, logo, de poder.

É justamente essa atividade de influência, de pressão, que, quando acompanhada de um certo nível de organização e acesso às elites políticas, se denomina como *lobby*. A palavra “*lobby*” é derivada da língua inglesa e a etimologia apresenta duas versões sobre a sua origem. A primeira, mais popular nas Américas, sustenta que a palavra designa o hall de entrada de edifícios. Com o passar do tempo, o termo tornou-se um jargão da política e passou a se referir à atividade desempenhada por representantes de interesses, que ficavam aguardando as autoridades públicas transitarem pelos saguões dos edifícios em que trabalhavam para apresentá-las os pleitos dos interesses que representavam (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Por outro lado, uma outra versão afirma que a palavra surgiu a partir dos encontros entre parlamentares e nobres nos corredores do Parlamento britânico (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018). A divergência, contudo, não é peculiar apenas à etimologia. Estudiosos do *lobby* o concebem de várias maneiras, sendo perceptível a existência de pontos em comum como também algumas sutis diferenças conceituais.

Farhat (2007, p. 50), por exemplo, define o *lobby* como “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. Em sentido muito semelhante, Graziano (1997, p. 4) define o *lobby* como “representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores”. Graziano (1997) adverte, ainda, que corrupção e *lobby* são completamente incompatíveis,

⁷ De acordo com ele, o poder se define como “a probabilidade de impor a própria vontade, em uma relação social, ainda que contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 1984, p. 43).

sendo que um excluiu o outro. De acordo ele, tendo em vista que a prática do *lobby* requer o dispêndio de muitos esforços que vão muito além do aspecto financeiro, talvez não haveria a necessidade de mobilizar tantos recursos para atingir um determinado fim quando, a prática de corrupção fosse suficiente para alcançar o mesmo intento. Corrupção e *lobby* seriam, assim, duas alternativas disponíveis para se alcançar um determinado objetivo.

O que chama a atenção nas definições acima é o caráter ético-legal da atividade do lobista, que, por sinal, está ausente no conceito de Oliveira (2005, p.29), segundo a qual o “*lobbying* é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país”. Este processo se constitui, assim, por um conjunto de diversas atividades que, reunidas, formam o que se denomina como *lobby*. Dentre os atos praticados estão estudos, formulações de pareceres, coleta de informações, sendo a pressão a última fase do procedimento.

Por sua vez, Mancuso e Gozetto (2011) advogam uma definição não maniqueísta do *lobby* e afirmam que ele pode ser praticado de forma lícita ou ilícita, tudo a depender das circunstâncias de cada caso. Para eles, diferentemente de Graziano (1997), o *lobby*, quando praticado de forma contrária à lei, pode ser enquadrar no crime de corrupção. Ainda que praticado de maneira ilegal, isso não seria o suficiente para desqualificar a atividade como *lobby*. Para o presente estudo, perfilharemos este entendimento pois compactuamos com a noção de que a influência política pode adquirir contornos ilegais, sem, contudo, se descaracterizar como *lobby*.

A ideia de ilegalidade que acomete a atividade lobista se deve a diversos fatores. Atualmente, no Brasil, o *lobby* é estigmatizado e percebido pelas pessoas em geral como sendo uma prática clandestina e ilícita. A origem do estigma de marginalidade remonta a época da ditadura militar, período no qual o Congresso Nacional foi severamente enfraquecido e havia uma alta concentração de poder na Presidência da República. Ter acesso aos ocupantes de cargos nos mais altos escalões do Poder Executivo, como Ministros de Estado e militares era essencial para exercer o *lobby* naquele período. Como não havia transparências nessas relações, a atividade lobista foi ficando cada vez mais na clandestinidade (OLIVEIRA, 2004).

O que de certa forma contribui ainda mais para a estigmatização do *lobby* é a forma pela qual a mídia brasileira se refere à atividade, que, erroneamente, associa a prática do *lobby* a crimes como tráfico de influência, corrupção e negociatas escusas. Isso é determinante para a mistificação do termo e para construir uma concepção do *lobby* como sendo algo espúrio e ilegal. Ademais, a inexistência de regulamentação da atividade no Brasil acaba sendo um incentivo não apenas para a manutenção do preconceito com relação aos lobistas, mas também contribuiu para que ela seja praticada de modo ilícito e às escondidas (OLIVEIRA, 2004; MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Apesar de todo este caráter imoral que o *lobby* carrega consigo, quando praticado em conformidade ao ordenamento jurídico, ele possui um potencial democratizante que é ignorado por muitos, principalmente aqui no Brasil. Atualmente, os tomadores de decisão estão cercados por variadas reivindicações que os levam a deliberar sobre matérias complexas que extrapolam os seus conhecimentos. Por tal razão, notadamente no processo legislativo em que se discutem temas tão diversificados, o legislador necessita obter informações, dados e conhecimentos específicos a fim de embasar a decisão final a ser tomada. É nesse exato aspecto que o *lobby* contribui com os *policymakers*, por exemplo, aos disponibilizarem informações acerca de questões inseridas dentro da agenda legislativa que se encontram fora da alçada dos legisladores. O exercício da atividade lobista de modo lícito, assim, constitui um efetivo canal de representação democrática e de comunicação no qual grupos organizados da sociedade podem apresentar suas demandas. Ademais, ao se permitir essa interação entre poder público e sociedade, o sistema político é legitimado eis que se cria uma convicção nos grupos sociais de que, de fato, pertencem à comunidade política (OLIVEIRA, 2004; MANCUSO; GOZETTO, 2011; BONAVIDES 2000).

No entanto, apesar desses benefícios advindos do *lobby*, é certo que ele também pode apresentar alguns importantes problemas para o funcionamento da democracia. A principal delas é o desequilíbrio sóciopolítico. Não são todos os grupos de interesse que possuem as condições e recursos necessários para se mobilizarem de modo a influenciar a produção das políticas públicas em seu favor. Geralmente apenas pequenos setores da sociedade detentores de mais recursos econômicos logram êxito em praticar o *lobby*. Trata-se isso de um problema relativo ao princípio da igualdade política, sendo que diante dele o Estado pode, a princípio,

contrabalancear o desequilíbrio. Para tanto, o poder público poderia agir de maneira a facilitar o acesso dos grupos marginalizados ao processo formulação de políticas públicas, bem como levar em consideração os pleitos de todos os setores da sociedade que tenham algum interesse ou que podem ser afetados por uma decisão estatal (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Pois bem, no caso da presente pesquisa, teria sido essa a postura do Estado durante o processo de criação do atual Código Florestal? Teria o CDES servido como uma instância deliberativa no qual o Estado se abriu a segmentos que não possuíam recursos suficientes para influenciarem os deputados federais no processo legislativo? Para respondermos a essas indagações, primeiro é crucial identificarmos quais os setores sociais exerceram *lobby* sobre a questão ambiental na Câmara dos Deputados, quais os recursos e estratégias foram adotadas e quais as razões os levaram a agir de determinada maneira, para depois analisarmos os grupos que tiveram acesso ao CDES.

Como visto até então, não há na literatura um consenso sobre quais são os significados mais precisos para cada um dos conceitos aqui apresentados. Apesar das divergências conceituais, verificamos que todos eles guardam entre si um elemento comum, uma mesma essência. Para os fins dessa pesquisa, diante deste panorama de múltiplos conceitos, reputamos primordial apresentarmos quais deles nos filiaremos para prosseguir com o estudo do tema aqui proposto. Para nós, os grupos de pressão, além de serem uma espécie de grupos de interesse, estão inseridos dentro das coalizões de defesa sendo o *lobby* uma das táticas de ação operada por eles a fim de influenciarem os rumos e sentidos das políticas públicas.

A fim de contribuir com a identificação dos atores envolvidos na criação da política pública e a forma pela qual agiram, consideramos pertinente aprofundarmos mais na teoria que desenvolveu o conceito de “coalizões de defesa”. Para tanto, no tópico seguinte discorreremos sobre o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), uma ferramenta teórica que tem servido a muitos cientistas políticos como um mecanismo analítico do processo de tomada de decisão.

2.2. Aporte teórico do *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Conceber o processo de formação de políticas públicas como objeto de estudo é tarefa extremamente árdua tendo em vista a complexidade do contexto e

das relações estabelecidas entre os agentes responsáveis por criá-las. Ainda mais desafiante é tentar detectar quais atores tiveram condições de influenciar a ação do Estado e em que medida a política pública criada atendeu ao interesse público ou se inclinou mais aos desejos de algumas privilegiadas facções. Cientes dessas circunstâncias e a fim de lançar luz sobre os dados empíricos coletados ao longo da pesquisa, avaliamos ser necessário agregar ao nosso trabalho o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) enquanto modelo analítico de compreensão do processo político no qual as políticas públicas são formadas.

Esse Modelo de Coalizões de Defesa, apesar de ter sua origem na ciência política americana, vem sendo adotado por pesquisadores de diversos países e continentes, inclusive aqui no Brasil. A elevada adesão a esse ferramental analítico se deve à necessidade cada vez maior de se obter instrumentos que contribuam para um melhor entendimento do processo de tomada de decisão. As características do mundo contemporâneo, marcado por altos níveis de tensões e disputas entre múltiplos interesses tem exigido dos cientistas sociais o manejo de mecanismos que sejam aptos a lidar com o caráter heterogêneo das sociedades hodiernas (CAPELARI; CALMON; ARAÚJO, 2014). Sendo assim, considerando as peculiaridades do objeto aqui estudado, reputamos que o ACF nos fornecerá condições suficientes para tentar alcançar os fins perseguidos nesta pesquisa. Adiante, na medida em que o modelo for sendo explicitado, buscaremos tornar mais clara a sua incidência e de que modo ele servirá para interpretar a realidade empírica observada. Antes de adentrarmos exatamente na teoria do ACF, reputamos primordial esclarecermos outro conceito a ele totalmente relacionado, o de *policy network*, ou traduzido para o português, redes de políticas públicas.

Segundo Kenis e Schneider (1991), há um tempo o conceito de redes está sendo utilizado por vários ramos da ciência, como biologia, ciência da computação, economia e administração. A ciência social também não fica de fora e tem as concebido como novas formas de organização social. Para eles a principal essência dessas formas sociais é o seu caráter descentralizado, no sentido de que a sociedade não é conduzida tão somente por uma autoridade central, como o Estado. Os novos arranjos sociais teriam como principais características a descentralização, sendo que os dispositivos de controle da ordem social estão dispersos e distribuídos a uma pluralidade de agentes e instituições, sejam públicas ou privadas. A coordenação social emergiria, assim, de interações entre múltiplos atores

conectados entre si. No campo da produção das políticas públicas essa conectividade fica mais evidente na troca de recursos e informações entre as instituições estatais, empresas privadas, agentes públicos e grupos de interesse. Ainda para Kenis e Schneider (1991, p. 27), “uma vantagem importante do conceito de rede nessa disciplina é que ela nos ajuda a entender não apenas arranjos institucionais formais, mas também relacionamentos informais altamente complexos no processo político”.

Em suma, os estudos sobre redes de políticas nas ciências sociais buscam investigar a pluralidades de atores que se envolvem em uma determinada política pública, bem como a forma pela qual esses sujeitos relacionam-se entre si, que muitas das vezes se dá pelo compartilhamento de interesses e convicções (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2017). Börzel (1998) identifica na literatura sobre redes duas “escolas”, sendo uma direcionada pela interpretação das *policy networks* como um conceito amplo e que contempla as diferentes formas de relação existente entre grupos de interesse e o Estado. A outra seria uma “escola da governança” que compreende as redes como uma modalidade específica de governança, que busca mobilizar os recursos que se encontram dispersos entre os atores estatais e sociais. Apesar das diferenças delas, Börzel (1998) reconhece a existência de um elemento em comum.

Todos eles compartilham um entendimento comum, uma definição mínima ou mais baixa de denominador comum de uma rede de políticas, como um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, ligando uma variedade de atores, que compartilham interesses comuns com em relação a uma política e que trocam recursos para buscar esses interesses comuns, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar objetivos comuns (BORZEL, 1998, p. 254, tradução nossa).

A teoria do ACF estabelece como seu ponto de partida exatamente a ideia de redes acima apresentada, no sentido de que a produção das políticas públicas é permeada por um processo multifacetado marcado pela presença de vários atores que se relacionam e compartilham os mesmos interesses. Partindo dessa concepção genérica, de múltiplos sujeitos conectados mutuamente, ela concentra seu eixo analítico nas disputas existentes entre coalizões que, por comungarem interesses distintos, disputam para influenciar as decisões estatais de modo que nelas retem contempladas as suas concepções e visões de mundo (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2017).

O ACF é uma construção teórica concebida na década de 1980, principalmente, por Sabatier e Jenkins-Smith (1988). Anos mais tarde, após críticas que foram sendo lançadas, o modelo foi aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007). A teoria parte do pressuposto que a produção de políticas públicas está inserida em um campo multifacetado no qual múltiplos atores, com distintos e antagônicos interesses, buscam influenciar a ação estatal. Seu principal foco seria explicar como esses atores agem na busca pela preponderância de seus ideais nas políticas a serem criadas. Serve como um mecanismo para elucidar não apenas o comportamento das partes interessadas e seus sistemas de valores, mas os efeitos deles sobre os resultados das políticas. Sendo assim, a dimensão analítica mais adequada para a compreensão desse processo político perpassa, necessariamente, pelo conceito de subsistemas de políticas (WEIBLE, 2007).

A segunda premissa básica da estrutura é que a unidade agregada de análise mais útil para entender a mudança de políticas nas sociedades industriais modernas não é nenhuma instituição governamental específica, mas um subsistema de políticas, ou seja, os atores de uma variedade de organizações públicas e privadas que estão ativamente preocupados com um problema ou questão política, como controle da poluição do ar, saúde mental ou transporte de superfície. Seguindo vários autores recentes, essa estrutura argumenta que nossa concepção de subsistemas de políticas deve ser ampliada a partir das noções tradicionais de 'triângulos de ferro' - limitadas a agências administrativas, comitês legislativos e grupos de interesse em um único nível de governo - para incluir atores de vários níveis de governo ativos na formulação e implementação de políticas, assim como jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias de políticas [...] Vamos definir um subsistema político como o conjunto de atores envolvidos em um problema político, como controle da poluição do ar, saúde mental ou energia (SABATIER, 1988, p. 131, tradução nossa).

Portanto, é no interior dos subsistemas, compreendido como um complexo de diversos agentes interessados na implementação de determinadas políticas, que se encontram as coalizões de defesa. Dentro desse contexto plural, no qual estão inseridos atores com díspares interesses, sujeitos que compartilham as mesmas posições e o mesmo sistema de crenças passam a se associar mutuamente com a finalidade de angariar apoio, somar forças e, assim, obter mais chances de lograrem êxito em influenciar os tomadores de decisão de tal modo que os seus valores sejam convertidos em políticas públicas concretas. Ao agirem assim, os atores acabam por formar alianças que, movidas por interesses comuns, visam patrocinar determinadas causas e agem com o fito de que o Estado as atenda. Surge daí um embate de forças, uma tensão e concorrência por influência política entre coalizões “rivais” que comungam de ideais distintos e até mesmo antagônicos

entre si. O processo de concepção de políticas públicas estaria, assim, inserido em um contexto de rede, ou seja, de negociação e interação entre o poder público e as coalizões existentes e interessadas em determinadas políticas (BÖRZEL, 1998; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os teóricos da ACF concebem o sistema de crenças em três níveis hierárquicos que segue um grau decrescente de resistência a transformações. O primeiro deles é *deep core* (núcleo duro) que agrega axiomas normativos e ontológicos, tais como valores acerca da liberdade, equidade e identidade. Esses valores, por serem construídos no início do período de socialização, seriam menos propícios a mudanças. No segundo nível está o *policy core* (núcleo político), no qual estão presentes posições sobre a política pública, estratégias, causas do problema, instrumentos etc. Por fim, os *secondary aspects* (aspectos secundários) são as crenças mais suscetíveis a mudanças e se referem a aspectos peculiares da política pública, como alocações de recursos e interpretações do problema (SABATIER; WEIBLE, 2007; CAPELARI; CALMON; ARAÚJO, 2014; PERES, 2016). Segundo Araújo (2007), os atores inseridos numa determinada coalizão podem ter algumas convicções distintas acerca de precisas questões, como aquelas inseridas nos aspectos secundários, contudo, de forma geral, ainda compartilham dos mesmos ideais.

A literatura sobre a ACF tem se dedicado na observação das formas pelas quais as coalizões de defesa manipulam estrategicamente recursos para exercerem influência na formulação de políticas e, por conseguinte, alcançarem os seus objetivos. Ao fazerem isso, os teóricos conceberam uma tipologia de recursos que comumente são utilizados pelas coalizões. O primeiro deles seria a infiltração em instituições nas quais os membros do bloco teriam melhores oportunidades de influir o processo político. Desta forma, o acesso institucional é concebido como um importante recurso para que as coalizões possam ter condições de cooptar apoio de indivíduos que ocupam posições de autoridade dentro das instâncias decisórias do Estado, como funcionários públicos, legisladores e juízes. Tornar esses sujeitos que ocupam posições de autoridade em potenciais membros da coalizão, e, portanto, simpatizantes aos ideais do bloco, é visto como uma das principais e mais profícuas táticas de ação. Uma das formas mais comuns que as coalizões se valem para concretizar esse acesso institucional é por intermédio de nomeações políticas e por eleições. Assim, o financiamento de campanhas eleitorais de indivíduos que

compartilham os mesmos interesses que os seus seria um dos possíveis caminhos para que determinada coalizão obtenha sucesso na almejada infiltração institucional (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O segundo recurso identificado é a obtenção de apoio da opinião pública. Angariar apoio em massa da população possibilita que o bloco desenvolva um discurso no sentido de ser defensor e representante do interesse público. Isso concederia mais poder para que o bloco pressione os criadores de políticas. Desta forma, conceber uma boa imagem perante a sociedade passa a ser uma excelente tática para se fortalecer e exercer pressão sobre os tomadores de decisão. A terceira estratégia seria a informação. Ela é um recurso a ser utilizado para que uma coalizão rebata as argumentações das alianças rivais e tenha, com isso, maiores chances de vencer as disputas políticas. Também pode servir como forma de persuasão não apenas dos decisores, mas sobretudo da opinião pública. Informações de caráter científico, derivadas de pesquisas, são ótimas formas de conceder legitimidade aos interesses das coalizões. Por tal razão, normalmente elas se ancoraram em dados oriundos de pesquisas acadêmicas como forma de legitimar os seus ideais. A mobilização de apoiadores em eventos, passeatas e manifestações é outra estratégia utilizada com a finalidade de pressionar os agentes públicos, assim como para intimidar os oponentes. Tanto a mobilização popular como a informação podem ser impulsionados por outro tipo de recurso, o financeiro. O dinheiro é tido como uma das principais ferramentas para a concretização dos objetivos traçados. Por intermédio dele é possível adquirir outros recursos, como financiar pesquisas científicas, bancar candidatos a cargos eletivos e até mesmo sensibilizar apoiadores. O manejo estratégico de todos esses recursos demanda uma liderança hábil para que a aliança consiga atingir as suas metas. A existência de um líder habilidoso, que saiba articular os recursos de modo a produzir resultados, é indicado pelos teóricos como um outro mecanismo que as coalizões podem se valer para provocar as mudanças desejáveis nas políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007; WEIBLE, 2007).

Com o subsídio teórico do ACF é possível verificar que as coalizões de defesa se envolvem no processo político para traduzirem os seus interesses em políticas públicas. Segundo Sabatier (1988), mapear esses valores fornece ao pesquisador uma forma de avaliar a influência exercida por vários atores ao longo de um período. Portanto, o ACF nos servirá não apenas para identificar os principais

interesses das duas coalizões de defesa que disputaram por influência durante a criação do Código Florestal de 2012, quais sejam, a ambientalista de um lado e a ruralista de outro, mas também para conhecermos quais as estratégias foram traçadas para alcançar tal intento. Ao discernirmos os interesses de cada uma das alianças, identificaremos os valores compartilhados pelos atores que as integram e quais recursos foram manejados para a concretização de seus objetivos. Uma vez esclarecidos quais são os interesses compartilhadas pelos atores, assim como a forma pela qual agiram, será possível estabelecer uma relação com os resultados produzidos, de modo a verificar qual teria sido a capacidade do CDES incorporar, em seu parecer, os interesses das coalizões envolvidas nas discussões sobre o Código Florestal, notadamente as dos ambientalistas. Nos tópicos seguintes, antes de nos dedicarmos a analisar separadamente cada uma das alianças formadas, seus membros, seus interesses e estratégias utilizadas para exercerem influência, iremos discorrer sobre as razões que motivaram determinados setores da sociedade postularem a alteração do antigo Código Florestal (lei nº 4.771/1965).

2.3. Antecedentes e razões que motivaram a revisão do Código Florestal de 1965.

A existência de normas que regulam a extração de recursos naturais remonta a época da colonização do Brasil. Havia um comando nas Ordenações Filipinas que vedava qualquer indivíduo de cortar árvores de Pau-brasil sem o prévio consentimento do Provedor-mor, com pena de morte e confisco de terras para os infratores. Segundo Sparovek *et al.* (2011), o objetivo desta restrição não era em si a proteção da vegetação nativa do Brasil, mas garantir um monopólio à coroa portuguesa na exploração dos recursos ambientais.

A criação de uma legislação ambiental codificada, no entanto, apenas se deu no ano de 1934, durante o governo de Vargas, com a edição do Decreto nº 23.793/34. Muito diferente do disposto nas Ordenações Filipinas, o Código Florestal de 1934 possuía um caráter mais protecionista e concebia as florestas não apenas como recursos naturais, mas como bens de interesse comum a todos os brasileiros. Foi uma norma que se originou em um contexto no qual a cafeicultura, a pecuária e silvicultura cresciam no país e avançavam sobre as vegetações nativas do território nacional. Muito embora na época os conhecimentos científicos sobre os ecossistemas fossem poucos desenvolvidos, já se tinha a consciência da

necessidade de se resguardar a vegetação nativa. Foi a partir disso que surgiu a ideia de criar um instrumento jurídico de intervenção estatal de modo a inibir que atividades de particulares ameaçassem bens jurídicos coletivos, como as florestas e demais vegetações (AHRENS, 2003; GANEM; ARAÚJO, 2010).

No início da ditadura militar os instrumentos jurídicos para a proteção de áreas nativas foram preservados e até mesmo aperfeiçoadas com o tempo. A lei nº 4771/1965 substituiu o Código Florestal de 1934 e dentre as principais novidades estava a criação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL), que podem ser definidas das seguintes formas:

As app são de interesse prioritário para preservação dos recursos hídricos e suas áreas de recarga. Elas incluem uma faixa de terras ao longo das margens dos rios, nascentes, lagos e reservatórios de águas, as áreas muito íngremes, topos de morro e altitudes elevadas. Trata-se de áreas de preservação exclusiva, não podendo ser utilizadas para atividades agropecuárias, extração florestal ou uso recreativo. Sua definição é independente do tamanho da propriedade e é igual em todo Brasil.

As reservas legais não fazem parte das áreas de preservação permanente; devem ser mantidas com vegetação natural nas fazendas com o propósito geral de preservação da flora (diversidade e valor ecológico na paisagem). O tamanho das reservas legais é variável e definido como uma porcentagem das glebas rurais, variando de no máximo 80% nas florestas situadas na Amazônia Legal, até 20% nas áreas fora da Amazônia Legal. Elas permitem algum uso de baixo impacto, mas sem remoção completa da cobertura vegetal natural. As restrições de uso impedem que estas áreas sejam utilizadas para atividades agrícolas mecanizadas como o cultivo de soja, milho, cana e a pecuária com base em pastagens plantadas (SPAROVEK *et al.*, 2011, p. 118).

Em outras palavras, a criação dos institutos das APP's e RL's pelo Código de 1965 consistiu em instrumento jurídico pelo qual o Estado impôs limitações ao uso econômico do solo nas propriedades rurais privadas. Por intermédios desses mecanismos legais o poder público estabeleceu que os proprietários deveriam manter parte de suas terras cobertas pela vegetação nativa (GANEM; ARAÚJO, 2010). Com o passar dos anos e ante às transformações advindas com o tempo, foi sendo necessário ajustar a legislação de modo a adaptá-la à nova realidade.

Nas décadas de 1990 e início dos anos 2000 várias mudanças foram promovidas na legislação florestal por intermédio de Medidas Provisórias (MP). Em 1996, por exemplo, foi criada a MP nº 1.511 que expandiu a porcentagem mínima de RL na Amazônia legal de 50% para 80%. Por sua vez, no ano de 2001, foi editada a MP nº 2.166-67 que, dentre várias alterações, promoveu a ampliação da APP bem como definiu novos limites para a RL (ARAÚJO, 2010; OLIVEIRA, 2011). Mas foi no

final da primeira década do século XXI que as pressões se iniciaram para a revogação do Código Florestal de 1965. Especialmente no ano de 2008, duas medidas foram responsáveis por incitar um movimento de transformação da legislação ambiental até então vigente. A primeira delas foi o fato de o Banco Central ter criado a Resolução nº 3.545/2008 que condicionava a concessão de financiamento aos agropecuários, no bioma Amazônia, à apresentação de documentos que comprovassem a regularidade ambiental da sua propriedade. Além disso, o Decreto nº 6.514/08 expedido pela Presidência da República, ao dispor sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, passou a exigir dos proprietários rurais a regulamentação da RL e estabelecia que a partir de 22 de julho de 2008 seriam aplicadas multas aos infratores (SAUER; FRANÇA, 2012; CUNHA, 2013).

Sobre esse decreto é fundamental uma singela explicação. Desde o Código de 1934 o Estado estabelecia limitações administrativas aos proprietários rurais e os impedia de explorar determinadas áreas, com o objetivo de mantê-las cobertas pela vegetação nativa. Contudo, em flagrante desobediência à legislação, os agricultores avançaram sobre essas áreas, não observaram as normas de preservação florestal e desenvolveram atividades de agropecuária. Os anos se passaram, eles permaneceram em situação de ilegalidade sem existir qualquer instrumento normativo que regulasse a imposição de punições aos infratores. O Decreto nº 6.514/08 foi criado, assim, para regulamentar o processo administrativo de fiscalização e aplicação de sanções administrativas aos proprietários que de alguma forma tenha inobservado normas de proteção florestal (SANTOS, Z. 2012).

Essas medidas foram cruciais para fomentar nos ruralistas um discurso no sentido de que o Código Florestal e suas normas de defesa das vegetações nativas eram intromissões na propriedade privada e impediam o exercício e pleno desenvolvimento da agropecuária no Brasil, sobretudo por parte dos pequenos e médios agricultores. As exigências de cumprimento das normas ambientais, especialmente as alusivas às APP e RL, bem como a imposição de multas àqueles que as descumprirem pode ser considerado como o estopim para que o setor do agronegócio se mobilizasse a fim pressionar o Congresso para reformar a lei nº 4771/1965 (SAUER; FRANÇA, 2012; MEDEIROS; GOMES, 2019).

Sendo assim, para investigarmos se de fato o setor agropecuário exerceu *lobby* sobre os tomadores de decisão durante o processo legislativo, é preciso, antes, identificar as estratégias e o *modus operandi* pelo qual o empresariado brasileiro influencia as políticas públicas. Para tanto, nos valeremos das contribuições de Mancuso (2007). De acordo com ele, com o intuito de defender os seus interesses, o empresariado industrial brasileiro, a qual o agronegócio faz parte, realiza uma ação política em distintos estágios. O primeiro deles seria a influência dos partidos na escolha de candidatos para a disputa de eleições, bem como o financiamento de campanha eleitorais. O segundo se refere a momentos posteriores à produção legislativa, como a intervenção nas decisões tomadas pelo Poder Executivo que regulamentam o que foi produzido pela legislação.

Por esse motivo, tendo em vista a amplitude das formas de influência exercida pelos industriais, para podermos dizer que o segmento empresarial exerceu *lobby* na alteração do Código Florestal ainda é preciso analisarmos mais detidamente certos aspectos e momentos da produção legislativa, a começar por investigar os atores envolvidos na tramitação do PL nº 1876/99, em especial os deputados que compuseram a Comissão Especial criada especificamente com a função de votar o substitutivo. Há de se ter em mente que a pressão exercida por certos grupos sobre os legisladores se intensifica e se revela mais evidente nas comissões parlamentares devido ao fato delas serem órgãos mais reduzidos, com um menor número de membros se comparadas com o plenário e de serem uma arena decisiva no processo legislativo (BONAVIDES, 2000). Sendo assim, antes de mapear a forma de atuação do agronegócio, avaliamos ser necessário discorrer sobre a sua origem, sua formação, quem são os seus membros e quais os interesses que norteiam a ação dessa classe socioeconômica.

2.4. A coalizão ruralista.

A premissa básica para efetivar uma autêntica análise dos interesses envolvidos nas discussões sobre a mudança da legislação florestal consiste no reconhecimento da heterogeneidade interna dos segmentos interessados na política pública em questão. Os embates em torno da temática não ficaram restritas unicamente a polarização entre ruralista e ambientalistas. Dentro de cada um destes grupos existem múltiplos atores que, apesar de estarem reunidos numa mesma

coalizão, possuem diferentes visões acerca de questões específicas, o que faz emergir algumas divergências. Tendo isso em mente, no presente tópico, a intenção será demonstrar a formação do grupo ruralista, seus membros e os motivos pelos quais os atores que a compõe se reuniram a fim de somar forças para a aprovação das reformas no Código Florestal.

Ao utilizarmos o termo “ruralista” nesta pesquisa estamos nos referindo a um complexo de atores relacionados à propriedade rural brasileira bem como à cadeia produtiva do agronegócio. Mais do que um fenômeno social e econômico, o ruralismo no Brasil consiste em um movimento político suprapartidário que busca a satisfação de seus interesses por intermédio da ingerência nas instituições estatais responsáveis pelo processo de tomada de decisão, principalmente nas esferas do poder legislativo e executivo nos planos municipal, estadual e federal. Dentro do Congresso Nacional, por exemplo, senadores e deputados federais se articulam na bancada ruralista. Formada por políticos oriundos de partidos dos mais variados espectros ideológicos, trata-se de um grupo de parlamentares que promove a defesa dos interesses do agronegócio brasileiro. Tal atuação consiste não somente na criação de projetos de lei que beneficiam o setor, mas na rejeição das propostas que são vistas como prejudiciais ao segmento (COSTA, 2012; VICENTE, 2013). Segundo o DIAP⁸, na legislatura 2007-2010, período no qual foi criada uma comissão destinada a deliberar sobre mudanças no Código Florestal, um quarto da Câmara dos Deputados era ocupado por membros da bancada ruralista, o que a caracteriza como uma das maiores e mais poderosas elites políticas do país.

A explicação para a hegemonia dos interesses agrários nas instituições políticas brasileiras remete ao passado colonial do país e ao trânsito que esse segmento possuía, e ainda possui, dentro das estruturas de poder. A elite rural do Brasil se origina na criação das capitâneas hereditárias no qual as terras da então colônia foram doadas à nobreza portuguesa. Posteriormente, com a edição da Lei de Terras, de 1850, a venda de terras públicas a particulares estava condicionada ao *status* social do adquirente. A massa brasileira, composta em sua maioria por negros, pobres e indígenas, estava excluída desse processo de compra. O período do coronelismo, na Primeira República, serve como outra ilustração da magnitude do poder e influência do segmento rural brasileiro, notadamente no interior. Naquela

⁸ Informações obtidas na seguinte reportagem: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/05/maior-lobby-no-congresso-ruralistas-controlam-14-da-camara.html>>. Acesso em mai. 2020.

época a maior parte da população do país se concentrava nas áreas rurais. Somado a isso, a Constituição de 1891 expandiu o sufrágio aos trabalhadores rurais, que eram dependentes e subordinados aos fazendeiros. Esse contexto permitiu que os chamados “coronéis”, ou seja, os donos de terras, estabelecessem um regime político que, apesar de representativo, era baseado em troca de favores e na manipulação de resultados eleitorais para que atendessem os seus interesses econômicos (LIMA, 2017).

Foi durante esse período que surgiram as primeiras entidades representativas do setor rural, como a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), a Sociedade dos Agricultores Paulistas (SAP) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), que buscavam a defesa dos produtores e do direito individual à propriedade privada. Em 1928, foi criada a principal associação representante do empresariado rural, a Confederação Rural Brasileira (CRB), que mais tarde foi substituída pela Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), criadas por decreto-lei em 1964 (PERES, 2016).

Apesar da República Velha ter sido rompida com a Revolução de 1930, isso não significou a perda da influência política por parte do patronato rural brasileiro, mas pelo contrário. As oligarquias rurais estabeleceram um pacto com Getúlio Vargas e se comprometeram a fornecer apoio em troca de políticas estatais que não colidissem com os seus interesses. O que ilustra bem isso foi a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que por não ser aplicável aos trabalhadores rurais, isentava os fazendeiros de cumprirem as determinações da nova legislação trabalhista. Esses fatos históricos demonstram que a classe ruralista, ao longo dos anos, soube se adaptar às sucessivas mudanças nos regimes políticos vigentes no país de modo a preservar os seus privilégios (PEREIRA, 2013).

Na década de 1980 as demandas por reforma agrária se intensificaram. Como reação ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) de 1985, foi criada a União Democrática Ruralista (UDR), uma associação representante dos interesses dos latifundiários capitaneada por Ronaldo Caiado e Junqueira Júnior, cujo principal objetivo era a proteção da propriedade privada (PERES, 2016). O crescimento de movimentos de trabalhadores rurais que pleiteavam a distribuição de terras improdutivas era o principal temor, naquela época, dos grandes empresários rurais.

Coube a UDR, portanto, a tarefa de frear a reforma agrária. Para tanto, uma das táticas adotadas pelo patronato rural foi a criação de um discurso homogêneo, no sentido de unir todos os componentes da diversificada classe rural e amenizar as diferenças existentes entre trabalhadores, proprietários e empresários. Com isso, o objetivo era configurar uma unidade, criar um interesse comum e deixar em segundo plano as diferenças que mais marcavam o setor rural, principalmente a desigualdade na distribuição de terras, acesso a créditos e demais benefícios (BRUNO, 1997).

Nos anos 1990, após a saída de Caiado do Congresso Nacional e o fim da UDR, o grupo ruralista passava por instabilidades. Como forma de se fortalecer, foi criada, em 1995, a Frente Parlamentar da Agricultura. Posteriormente, em 2002, lançaram a Frente Parlamentar de apoio à Agropecuária, que no ano de 2008 passou a ser denominada como Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Dentre as entidades que compõe o grupo estão a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), CNA, Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA). As frentes parlamentares são agrupamentos suprapartidários que buscam aperfeiçoar a legislação de determinado tema. Contudo, há de se ressaltar que quando um parlamentar adere a uma frente específica isso não significa, necessariamente, que ele é um representante do setor. Para que um parlamentar seja membro de uma frente basta a realização de um ato formal, uma assinatura na qual declara pertencer ao grupo. Formalmente ele pode estar inserido na frente, mas na prática pode não ser um autêntico defensor da causa. Trazendo essa realidade para o debate do Código Florestal, em 2011, por exemplo, a Frente Parlamentar Ambientalista e a Frente Parlamentar da Agropecuária reuniam, juntas, 456 deputados. No entanto, 111 deles pertenciam a ambas. Isso nos permite levantar a hipótese de que deputados ruralistas poderiam estar travestidos de ambientalistas e vice-versa (PEREIRA, 2013).

Inserida em contexto de fragilidade, o segmento rural necessitava reverter o quadro e readquirir as suas forças. O primeiro passo para isso foi criar uma retórica fundada na modernização agrícola e na uniformização da classe, que é marcada por profundas diferenças e conflitos entre produtores e trabalhadores, principalmente no que se refere a condições de produção entre pequenos e grandes empresários. Apesar das divergências internas e da incapacidade de criar uma representação única de todos aqueles que compõe o grupo, o patronato rural decidiu, como estratégia, reforçar a identidade social e os laços em comum. A ideia

da homogeneidade era de se criar maior sustentação e possibilitar, assim, a permanência da elite rural nas estruturas de poder. Os grandes empresários já tinham a noção de que para garantir a propriedade privada e proteger seus interesses era preciso criar oportunidades políticas. Essa oportunidade se daria por intermédio da defesa de toda a agricultura, sem adentrar nas assimetrias internas (BRUNO, 1997).

Aqui aproveitamos para já adiantar que uma das principais estratégias adotadas pela coalizão ruralista, ao longo do processo de criação do Código Florestal, foi a criação de um discurso em prol da pequena agricultura. Afirmavam que as mudanças eram necessárias pois as regras vigentes na época traziam dificuldades para os pequenos produtores rurais. Como veremos nos próximos tópicos, houve uma nítida tentativa de simplificar a realidade, esconder as divergências internas e adotar a agricultura familiar como escudo e justificativa para se promover as mudanças na legislação florestal.

Segundo Peres (2016), a tática de promover a defesa dos pequenos agricultores se justificou por um interesse eleitoral dos agroindustriais. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, mais de 80% das propriedades rurais se enquadravam no perfil da agricultura familiar. Isso significa que a maioria dos empreendimentos rurais do Brasil são classificados como pequenos negócios (IBGE, 2009). A elite rural, composta pelos grandes empresários, ao construir o discurso de defesa de toda a agricultura, em especial dos pequenos agricultores, estaria tentando extrair proveito dessa realidade. Conceber argumentos pró agricultura familiar seria uma forma de angariar apoio e votos da maioria dos eleitores inseridos no ambiente rural. Ganhar a confiança da maioria dos produtores seria uma forma de obter sucesso eleitoral, e, por conseguinte, ocupar espaços dentro da estrutura decisória do Estado.

2.5. A coalizão ambientalista.

Assim como os ruralistas, a coalizão ambiental também é caracterizada pela heterogeneidade, sendo que seus diversificados membros possuem diferentes visões sobre a realidade. A fim de ilustrar os atores envolvidos nas discussões ambientais no Brasil, nos valeremos dos dados empíricos obtidos pela pesquisa

realizada por Araújo e Calmon (2011). Com o aporte teórico da ACF, eles promoveram um estudo sobre a formulação da política nacional de biodiversidades e florestas no período entre 1992-2006, denominada por eles de subsistema da “agenda verde”. Ao todo, foram identificadas quatro coalizões de defesa, cujas crenças encontram-se esquematizadas no quadro a seguir. A chamada coalizão socioambientalista, segundo eles, teve um certo domínio se comparado com as demais.

SUBSISTEMA DA AGENDA VERDE: PRINCIPAIS CRENÇAS			
Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais
prioridade para a preservação dos recursos naturais	foco na conciliação entre uso sustentável e preservação	foco no uso sustentável dos recursos naturais	visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro
defesa de um Estado caracterizado mais por sua atuação vigorosa do que por seus aspectos democráticos	ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais	defesa de um Estado mínimo	defesa de um Estado com presença marcante (no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico)
prioridade para o conhecimento técnico-científico	valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais	prioridade para o conhecimento técnico-científico (algumas vezes em conjunto com o saber tradicional e os aspectos culturais)	valorização dos aspectos culturais (ou, em certas manifestações extremadas, desconsideração do conhecimento como valor)
tendência ao entendimento de que as decisões governamentais devem estar centralizadas na União	defesa da atuação integrada dos diferentes níveis de governo	defesa da descentralização ponderada das decisões governamentais (a centralização na União é necessária em algumas decisões importantes sobre instrumentos econômicos)	defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política de biodiversidade e florestas (com a União concentrando decisões no campo econômico)
ênfase nos instrumentos regulatórios	valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental	valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental	oposição aos instrumentos de política ambiental e às unidades de conservação
prioridade para as unidades de conservação de proteção integral	prioridade para as unidades de conservação de uso sustentável	prioridade para as unidades de conservação de uso sustentável	
	preocupação elevada com as peculiaridades regionais e locais.	defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	

Fonte: Araújo; Calmon (2011, p. 4).

Quadro 1. Coalizões de defesa envolvidas na "agenda verde" entre os anos 1992 e 2006

Após analisarem audiências públicas promovidas no âmbito do Congresso Nacional, entre 1992 e 2006, em relação a cinco temas, como Unidades de Conservação, proteção da mata atlântica, controle do desmatamento, gestão de florestas e acesso a recursos genéticos, os pesquisadores identificaram a participação de várias organizações e entidades ambientalistas, que podem ser visualizadas a seguir.

Tabela 1. Organizações ambientais que atuaram no período 1992-2006.

Entidades	Descrição
Amigos da Terra	Organização que integra a rede Amigos da Terra Internacional que está presente em 68 países, atua desde 1989 no Brasil, na promoção do uso sustentável dos produtos florestais, na prevenção do fogo, no atendimento a comunidades isoladas e na formulação e acompanhamento de políticas públicas. Pelos resultados do estudo realizado, integra a coalizão dos desenvolvimentistas modernos.
Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS)	Rede criada em 1990 no processo de preparação da conferência Rio-92, reúne não apenas organizações ambientalistas, mas também movimentos sociais ligados a comunidades indígenas e outras populações tradicionais, associações comunitárias, sindicatos etc., totalizando, em set. 2007, 547 entidades filiadas, algumas delas também redes de organizações. Pelos resultados, assume predominantemente posições socioambientalistas.
Fundação Pró-Natureza (Funatura)	Organização criada em 1986, coloca como sua missão a defesa do meio ambiente, especialmente a que diz respeito à preservação da biodiversidade biológica e à melhoria da qualidade de vida da sua população, contribuindo para o uso sustentável dos recursos naturais, notadamente nos biomas Cerrado e Pantanal. Pelos resultados, inclui-se nos tecnocratas esclarecidos.
Greenpeace	Organização ambientalista presente em mais de quarenta países que tem como postura não aceitar doações de governos, empresas ou partidos políticos, sustentando-se com a contribuição de aproximadamente três milhões de pessoas, atua no Brasil principalmente nos temas Amazônia, clima, energia, questão nuclear e transgênicos. Pelos resultados, caracteriza-se como socioambientalista.
Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)	Rede que reunia, em set. 2007, 602 entidades filiadas, distribuídas em nove estados da região amazônica, e incorpora, além de organizações ambientalistas, movimentos sociais que representam seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, ribeirinhos, comunidades indígenas, agricultores familiares, quilombolas etc. Pelos resultados, está entre os socioambientalistas.
Instituto Socioambiental (ISA)	Organização fundada em 1994, apresenta-se com a missão de propor soluções de maneira integrada para questões sociais e ambientais, defendendo bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e às populações tradicionais. Pelos resultados, tem opções marcadamente socioambientalistas.

continua...

Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica (Rede Mata Atlântica)	Reunia, em set. 2007, trezentas entidades filiadas, distribuídas nos dezessete estados do bioma Mata Atlântica, compõe-se de organizações com porte e perfil bastante diferenciado, com atuação em temas como biodiversidade, parques e reservas, pesquisa, políticas públicas, recuperação de áreas degradadas, ecoturismo, comunidades tradicionais etc. Tende a expressar posições dos tecnocratas esclarecidos, não obstante apresentar predomínio de relações de coordenação com organizações declaradamente socioambientalistas.
Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação da Natureza (Rede Pró-UCs)	Criada em 1996, no processo de debate da Lei do Snuc, reunia, em set. 2007, 23 entidades filiadas e tem como missão proteger, fortalecer, aprimorar e ampliar o conjunto de UCs, especialmente as de proteção integral, visando conservar a biodiversidade e outros valores das áreas protegidas. Pelos resultados, encontra-se entre os tecnocratas esclarecidos.
SOS Mata Atlântica	Organização criada em 1986, tem a missão de defender os remanescentes da Mata Atlântica, valorizar a identidade física e cultural das comunidades humanas que os habitam e conservar os riquíssimos patrimônios natural, histórico e cultural dessas regiões, buscando o seu desenvolvimento sustentado. Acompanha os posicionamentos da Rede da Mata Atlântica, na qual tem papel de liderança.
World Wildlife Fund (WWF)	Rede ambientalista presente em 130 países, atua no Brasil a partir de 1971 e, desde 1996, está formalizada em uma organização brasileira, a WWF Brasil, que tem programas em temas diferenciados como áreas protegidas, educação ambiental, mudanças climáticas, energia, recursos hídricos, agricultura e meio ambiente etc. Pelos resultados, insere-se nos socioambientalistas.

Fonte: Araújo; Calmon (2011, p. 5-6).

De acordo com Araújo e Calmon (2011), durante os processos legislativos nos quais as políticas ambientais foram deliberadas, as entidades ambientais se articularam com mais intensidade no Poder Executivo, notadamente quando Marina Silva ocupou o cargo de Ministra do Meio Ambiente, nos anos 2003 a 2008, e passou a indicar ambientalistas para ocuparem espaços dentro da estrutura decisória do Estado.

Os dados coletados pelo referido estudo nos são úteis pois além de demonstrarem as organizações que estiveram presentes nos diálogos sobre as políticas públicas ambientais, torna evidente o *modus operandi* deles, qual seja, a acessibilidade ao Ministério do Meio Ambiente como forma de exercer certo grau de influência no processo decisório. Isso nos ajuda a esclarecer qual instituição estatal

a coalizão ambientalista possui maior afinidade e melhores condições de infiltração. Apesar do recorte temporal da pesquisa de Araújo e Calmon (2011) ter sido entre 1992 a 2006, as informações por eles coletadas são de extrema valia para se compreender a criação do Código Florestal de 2012. Isso se justifica pois apesar da reforma do Código Florestal de 1965 ter se concretizado em 2012, com a edição da lei nº 12.651/2012, o processo político foi demasiadamente longo e complexo, sendo que o primeiro projeto de lei que iniciou a discussão é datado de 1999⁹. Em outras palavras, queremos dizer que a política pública aqui investigada se encontra, de certa forma, inserida no recorte temporal do estudo promovido por Araújo e Calmon (2011).

O que corrobora com esse argumento são as informações obtidas por Pereira (2013) no que refere às entidades parceiras da Frente Parlamentar Ambientalista na legislatura iniciada no ano de 2011, período auge das discussões sobre as mudanças no Código Florestal. De acordo com ele, 26 organizações apoiaram o grupo de parlamentares, dentre as quais estão o FBOMS, ISA, WWF, *Greenpeace* e SOS Mata Atlântica, ou seja, as mesmas já identificadas por Araújo e Calmon (2011).

Além das entidades apontadas anteriormente, também compuseram o grupo dos ecologistas algumas organizações camponesas, sindicais, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciência (ABC). O bloco, assim como os ruralistas, possuía divergências internas. Contudo, apesar disso, foi possível construir certas articulações, tal como a Aliança Camponesa e Ambientalista em Defesa da Reforma Agrária e do Meio Ambiente, criada em 2009 e gerida pela Via Campesina, Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FRETAF), Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA (CNASI). Ao longo do processo legislativo, após o projeto de lei ter sido aprovado pela primeira vez na Câmara dos Deputados, os atores da coalizão perceberam a necessidade de aprofundar os diálogos o que culminou na criação do Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável. O aludido comitê, além de ser composto pelas organizações da Aliança Camponesa e Ambientalista, contou com a participação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Comissão

⁹ Como se verá no tópico seguinte, o PL nº 1876/99 foi o primeiro a suscitar mudanças no então vigente Código Florestal.

Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), OAB e Associação Brasileira de Imprensa (MOURA, 2014).

Uma vez apontada a formação e composição das duas coalizões de defesa que disputaram por influência na reforma da legislação florestal, analisaremos nos próximos tópicos os interesses, estratégias e recursos manejados por cada uma delas.

2.6. Mapeando os interesses envolvidos.

Como visto anteriormente, as principais causas que motivaram os agropecuários a iniciarem um movimento de reforma do Código Florestal de 1965 foi a edição da Resolução nº 3.545/2008 pelo Banco Central, bem como o Decreto nº 6.514/08 pela Presidência da República. Ambos eram vistos como medidas que inviabilizavam a produção agrícola tendo em vista que exigiam dos produtores rurais a regularização de suas propriedades de modo a adequá-las às normas de proteção ambiental. Tal adequação consistiria na recuperação das matas nativas que haviam sido desmatadas para cederem espaços para o desenvolvimento da agricultura e pecuária.

Nesse contexto, surgiu o discurso da necessidade de “atualizar” e “modernizar” a legislação ambiental do país. Os ruralistas afirmavam que a redução das áreas produtivas era um fator que trazia penalidades não apenas ao segmento, mas para o Brasil inteiro, uma vez que a agropecuária era uma das principais responsáveis pelo PIB do país. Alegavam que as disposições do Código de 1965, ao estabelecer restrições a propriedade privada, como a RL e APP, colocava a agropecuária brasileira em desvantagem no mercado mundial, na medida em que nos demais países esses institutos jurídicos inexistiam (SPAROVEK *et al.*, 2011). Uma alternativa disponível poderia ser a simples revogação dos principais atos normativos que mais lhes incomodavam na época, como o decreto e a resolução apontadas anteriormente, mas eles almejavam mais. Buscavam maior segurança jurídica por intermédio de uma nova lei que pudesse refletir os seus principais interesses, e um deles era a expansão de suas atividades econômicas e a eliminação de quaisquer obstáculos que lhes trouxessem algum tipo de inconveniência e prejuízos financeiros.

Outro fator que colaborou para suscitar mudanças na legislação foi a retórica forjada pela agroindústria. Uma das estratégias do setor foi a tentativa de criar uma boa imagem perante a sociedade a partir de uma narrativa no sentido de que os ruralistas são os responsáveis por uma atividade fundamental, pela produção de alimentos, por levar comida para a mesa dos brasileiros e que, portanto, não poderiam ser penalizados com normas tão restritivas sob pena de comprometer o desenvolvimento da nação. Essa foi, ao longo do processo político, uma das principais táticas adotadas pela coalizão de defesa dos agropecuários. Em 2011, por exemplo, o deputado ruralista Moreira Mendes (PPS/RO), ao conceder entrevista, fez questão de deixar claro que havia a necessidade de desmistificar o produtor rural. Afirmou ser necessário substituir o termo “bancada ruralista” para “bancada que defende os produtores de alimentos”. Em sua fala ficou nítida a tentativa de converter a imagem pejorativa dos produtores rurais, até então taxados como depredadores do meio ambiente, para uma imagem de sujeitos que contribuem para o abastecimento da população e para a economia nacional (VICENTE, 2013; COSTA, 2012).

O que corrobora com a fala do deputado é um texto no site da Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP), de autoria da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), no qual são apresentados os motivos para a revisão do Código Florestal. Nele também é possível verificar a produção de alimentos como uma justificativa para as mudanças.

A vigência da atual legislação, que em grande medida é obra de burocratas, sem conhecimento da ciência agrônômica e das boas práticas e não de legisladores eleitos para fazer as leis, criou uma situação de tal modo absurda que tornou ilegal quase toda a atividade agropecuária. Reconhecida internacionalmente como a mais sustentável do planeta e um exemplo a ser seguido pelos países emergentes da África e da Ásia, como sugeriu recentemente a influente revista *The Economist*.

Em contraposição, 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.

A aplicação pura e simples da lei atual obrigaria, por exemplo, o fim da produção de arroz nas várzeas do Rio Grande do Sul, responsável por dois terços da produção nacional, algo entre 6 a 7 milhões de toneladas por ano. Como o arroz é o nosso principal alimento e no mercado mundial um tal volume não está disponível para importação, teríamos que mudar rapidamente a dieta de nossa população e o arroz passaria a ser alimento apenas dos mais ricos (CNA, 2012).

A partir dessas falas fica mais do que evidente que os ruralistas eram completamente contrários aos mecanismos legais de proteção da vegetação nativa então vigentes. Essa contrariedade se justificava, pois, tais instrumentos eram vistos como empecilhos para a produção. Contudo, apesar dessa retórica, estudos como o de Bracalion e Rodrigues (2010) indicam, por exemplo, que as normas do Código de 1965 podiam ser perfeitamente aplicadas, sem, contudo, inviabilizar as áreas produtivas do setor canavieiro do Estado de São Paulo, como os agricultores insistiam em afirmar. Em sentido semelhante, Martinelli *et al.* (2010) demonstram que inexistia uma dicotomia entre preservação ambiental e produção de alimentos no Brasil, mas pelo contrário. De acordo com eles, o grande problema da produção de alimentos no país não são as restrições da legislação florestal, mas sim a desigualdade dentre os produtores. Os pequenos agricultores não possuem os mesmos acessos a financiamentos, assistências e incentivos que os grandes empresários do setor possuem. Essas discrepâncias seriam, portanto, segundo os autores, os maiores empecilhos para se aumentar a produtividade do ramo alimentício.

Se por um lado o principal argumento da coalizão ruralista era no sentido de se criar melhores condições para o exercício da atividade agropecuária, como a relativização de medidas legais que penalizavam os agricultores, tal como a APP e RL, os ambientalistas propunham uma conciliação dos valores. A coalizão ambiental, composta majoritariamente por cientistas, via a reforma da legislação como uma oportunidade para conciliar o desenvolvimento do agronegócio e a conservação do meio ambiente. Afirmavam que o momento era propício para adequar a legislação aos conhecimentos científicos existentes na época sem que isso prejudicasse o exercício das atividades agropecuárias. Os ambientalistas possuíam a noção da imprescindibilidade da agricultura para o país, de sua importância para a economia. Suas proposições, fundadas na ciência, visavam não apenas a preservação ecológica, mas pelo contrário, as medidas preservacionistas indicadas traziam grandes benefícios para a agropecuária, como a melhora da qualidade da água, diminuição da erosão do solo e da incidência de pragas, dentre outros. O discurso, era, assim, a promoção de um autêntico desenvolvimento sustentável (SILVA, *et al.*, 2011).

Em sintonia com o discurso científico, entidades do campesinato, como a Via Campesina e FRETAF, defendiam mudanças que trouxessem progressão para a

agricultura camponesa, sem que isso prejudicasse o uso sustentável das florestas. Em síntese, eram defensores: I) da função socioambiental da terra; II) em destinar à reforma agrária latifúndios que cometeram crimes ambientais; III) da instituição de uma política de desmatamento zero; IV) manutenção da obrigatoriedade da RL e APP (MOURA, 2014).

Esclarecidos os principais interesses envolvidos na disputa entre as coalizões, passemos a discorrer e analisar quais foram as estratégias e recursos operacionalizados pelos ruralistas a fim de exercerem influência sobre o processo político de criação do Código Florestal de 2012.

3. AS ESTRATÉGIAS DOS RURALISTAS E AMBIENTALISTAS

3.1 Estratégia procedimental: a criação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Diante do contexto de inconformidades com relação ao Código de 1965 narrado anteriormente diversas proposições de leis foram criadas no Congresso Nacional. Segundo levantamento realizado por Araújo (2010), em janeiro de 2010 apenas na Câmara Federal tramitavam 36 projetos de lei e que poderiam ser divididos em dois blocos. No primeiro deles estão as propostas que foram anexadas ao PL nº 1876/99 e de outro lado o PL nº 6.424/2005 e seus apensos. Essa divisão se justificou, segundo Ganem e Araújo (2010), por questões regimentais da Câmara dos Deputados. Como o objeto de análise da presente pesquisa é o primeiro grupo de proposições legislativas, o PL nº 6.424/2005 não será o nosso foco. Os projetos reunidos no PL nº 1876/99 podem ser visualizados no Quadro 2 abaixo.

CÂMARA DOS DEPUTADOS		
Identificação do PL	Principal proposição sobre RL	Deputado autor partido-UF
PL 1.876, de 1999	Revogação do CFB; RL em 50% na Amazônia Legal e 20% nas demais regiões; não previa compensação de RL.	Sérgio Carvalho (PSDB/RO)
PL 4.524, de 2004	Não dispunha sobre RL	Enio Bacci (PDT/RS)
PL 4.091, de 2008	Plantio de exóticas, como pioneiras, intercalas com nativas, para recompor RL	Antonio C. M. Thame (PSDB/SP)
PL 4.395, de 2008	Criminaliza supressão irregular de vegetação em RL.	Rose de Freitas (PSDB/ES)
PL 4.619, de 2009	Inclusão de APP em RL, quando soma exceder 25% em pequenas propriedades e 50% nas demais.	Antonio C. M. Thame (PSDB/SP)
PL 5.226, de 2009	Revogação do CFB; RL em 80% na Amazônia Legal, 35% no cerrado amazônico e 20% no resto do país; compensação de RL por condomínio e por cotas de vegetação excedente.	Leonardo Monteiro (PT/MG) e outros do PT
PL 5.367, de 2009	Criação do Código Ambiental Brasileiro e revogação do CFB, da Lei nº 6.938/1981 e outras; ausência de RL e APP no texto.	Valdir Colatto (PMDB/SC) e outros ¹⁹⁰
PL 5.898, de 2009	Regras de flexibilização de RL para agricultor ou empreendedor rural familiar.	Anselmo de Jesus (PT/RO) e Assis Couto (PT/PR)
PL 6.238, de 2009	Revogação do CFB e substituição pela 'Lei Ambiental Rural'; RL em 50% na Amazônia Legal, 35% no cerrado amazônico e 20% no resto do país, com cômputo de APP; compensação de RL no mesmo bioma e mesmo Estado.	Paulo Piau (PMDB/MG)
PL 6.313, de 2009	Não dispunha sobre RL	Perpétua Almeida (PCdoB/AC)

Fonte: Cunha (2013, p. 118). Adaptado pelo autor.

Quadro 2. PL nº 1876/99 e seus apensos.

Aqui importa ressaltar que dentre todas as proposições acima, o PL nº 1876/99 adquiriu centralidade e certo protagonismo apenas pelo fato de ter sido o projeto de lei mais antigo. Todos os PL's acima elencados, ao serem apensados, foram apreciados conjuntamente e, ao fim, convertidos em um texto definitivo (GANEM; ARAÚJO, 2010). Originalmente, a principal proposta contida no PL nº 1876/99, em síntese, era revogar o Código Florestal de 1965 e promover grandes mudanças sobre as APP's e RL's (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999). A sua tramitação foi caracterizada por uma extrema lentidão, tendo sido rejeitado duas vezes, primeiro na Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e posteriormente na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

No entanto esse cenário começou a mudar com o passar dos anos e com o advento das medidas que contrariavam os interesses dos agropecuários, notadamente a edição do Decreto nº 6.514/08 e a Resolução nº 3.545 do Banco Central. Como forma de obter um certo controle da situação, a bancada ruralista se mobilizou para que fosse criada uma comissão especial destinada a deliberar sobre as mudanças na lei florestal. Seria mais fácil exercer influência sobre a matéria caso ela fosse discutida em uma comissão do que se ela fosse diretamente ao plenário. Cientes disso, os membros da FPA apresentaram o PL nº 5367/09. Devido ao fato do seu mérito ter sido amplo demais, ele foi distribuído para oito comissões permanentes. Acontece que o Regimento Interno da Câmara Federal estabelecia que proposições legislativas que versassem sobre matérias de competência de mais de três comissões permanentes, seria necessário criar uma comissão especial própria para analisar a matéria. A criação do PL nº 5367/09 de ampla abrangência foi, assim, uma ação estratégica da bancada ruralista para induzir a criação da comissão legislativa (PEREIRA, 2013). Diante desse cenário, em setembro de 2009, o Presidente da Câmara dos Deputados da época, Michel Temer, decidiu criar a Comissão Especial destinada a votar o PL 1876/99 e seus apensos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

No Quadro 3, a seguir, constam os deputados que compuseram a referida comissão, bem como o bloco partidário a que pertenciam. Nele ainda resta indicado se o deputado era ruralista ou não de acordo com a investigação operada por Costa (2012). Resumidamente, a metodologia empregada por Costa (2012) nessa classificação se deu a partir da análise das informações presentes nas “Radiografias

do Congresso”, efetuada pelo DIAP. Trata-se de um estudo no qual se faz um levantamento, em cada legislatura, do perfil social e econômico dos parlamentares eleitos. De acordo com o DIAP, por exemplo, um deputado será classificado como ruralista quando, ainda que não seja proprietário rural, possui afinidade com os pleitos da bancada ruralista e os defendam publicamente em suas manifestações (DIAP, 2010, p. 38). Além disso, Costa (2012) observou se dentre os bens declarados à Justiça Eleitoral, durante as campanhas eleitorais, existiam propriedades rurais. A partir das informações obtidas por intermédio dessas metodologias, a conclusão é que dos 35 componentes da Comissão Especial, 21 eram ruralistas.

No que se refere à seleção dos deputados para comporem a Comissão Especial, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete aos líderes partidários indicarem os membros do colegiado. As vagas são distribuídas proporcionalmente ao tamanho da bancada partidária. Logo, quanto maior for a bancada, mais vagas o partido terá direito para ocupar nas comissões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989; CUNHA, 2013).

	Deputado Partido/UF	Ruralista
Bloco PMDB, PT, PR, PR, PTB, PSC, PTC, PTdoB	Anselmo de Jesus (PT/RO)	
	Alex Canziani (PDT/PR)	●
	Dalva Figueiredo (PT/AP)	
	Asdrubal Bentes (PMDB/PA)	●
	Ernandes Amorim (PTB/RO)	■
	Assis do Couto (PT/PR)	
	Homero Pereira (PR/MT)	●
	Carlos Abicalil (PT/MT)	
	Leonardo Monteiro (PT/MG)	
	Celso Maldaner (PMDB/SC)	
	Luis Carlos Heinze (PP/RS)	●
	Fernando Ferro (PT/PE)	
	Moacir Micheletto (PMDB/PR)	●
	Silas Brasileiro (PMDB/MG)	●
	Paulo Piau (PMDB/MG)	●
	Waldemir Moka (PMDB/MS)	●
	Valdir Colatto (PMDB/SC)	●
	Zonta (PPS/SC)	●
Bloco PSDB, DEM, PPS	Antonio Carlos M. Thame (PSDB/SP)	
	Cezar Silvestri (PPS/RS)	●
	Carlos Melles (DEM/MG)	●
	Duarte Nogueira (PSDB/SP)	●
	Marcos Montes (DEM/MG)	●
	Eduardo Sciarra (DEM/PR)	■
	Moreira Mendes (PPS/RO)	●
	Jorge Khoury (DEM/BA)	
	Nilson Pinto (PSDB/PA)	
PSB, PDT, PCdoB, PMN	Wandenkolk Gonçalves (PSDB/PA)	■
	Giovani Queiroz (PDT/PA)	●
	Aldo Rebelo (PCdoB/SP) ²¹²	■
	Rodrigo Rollemberg (PSB/DF)	■
	Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	
PV	Sarney Filho (PV/MA)	
	Fernando Gabeira (PV/RJ)	
PHS	Ivan Valente (PSOL/SP)	

- Parlamentar ruralista incluído na lista do DIAP, segundo Costa (2012).
 - Parlamentar ruralista identificado por Costa (2012) e fora da lista do DIAP.
 - Coalização Governo Lula PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB, PT, PTB.
- Fonte: Cunha (2013, p. 131). Adaptado pelo autor.

Quadro 3 Composição da Comissão Especial em setembro de 2009.¹⁰

A escolha de quem será o presidente do órgão, assim como a relatoria, é realizada por intermédio de votação entre os membros da comissão. Com 15 votos dos 18 deputados presentes, a presidência do colegiado ficou com Moacir Micheletto (PMDB-PR). A primeira, segunda e terceira vice-presidência ficaram, respectivamente, com Ancelmo de Jesus (PT-RO), Homero Pereira (PR-MT) e Nilson Pinto (PSDB-PA). Como relator foi designado o deputado Aldo Rebelo

¹⁰ A vaga que originalmente seria ocupada por um parlamentar do PHS foi cedida ao PSOL. É por tal razão que consta o nome do deputado Ivan Valente ao lado da sigla do PHS (CUNHA, 2013).

(PCdoB\SP)¹¹. A designação da relatoria, contudo, apesar de ter contado inicialmente com a unanimidade de todos os membros do colegiado, passou a ser contestada posteriormente pela ala ambientalista presente no colegiado, representada pelo Partido Verde (PV) e PSOL (SANTOS, Z. 2012).

Uma vez identificada a disposição dos membros e cargos na Comissão Especial, antes de procedermos a uma análise mais detida dos financiadores de campanha e dos bens declarados pelos deputados que participaram da votação do relatório feito por Aldo Rebelo¹², optamos por seguir a sequência cronológica dos atos praticados ao longo da tramitação do PL nº 1876/99. Desta forma, no subitem seguinte discorreremos sobre o que antecedeu a votação do relatório, ou seja, nos concentraremos no processo de sua concepção, mais precisamente nas audiências públicas realizadas. Aproveitaremos o ensejo para apresentar quais segmentos sociais estiveram presentes nelas e quais foram os pleitos apresentados.

3.2 Estratégia da persuasão: as audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Especial.

A mudança da legislação florestal foi marcada pelo embate de diversos interesses e reivindicações. O exemplo mais claro disso é a polarização que caracterizou o processo legislativo de criação do Código Florestal de 2012 no qual ambientalistas e ruralistas tentaram exercer influência sobre os legisladores para que a lei atendesse da melhor forma possível as suas demandas (ARAÚJO, 2010).

Considerando, portanto, a existência de múltiplos grupos interessados nos debates sobre o Código Florestal, o objetivo desta sessão consiste em analisar o processo de participação política nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial do PL nº 1876/99 de modo a identificar quais os segmentos sociais estiveram presentes e quais foram as suas reivindicações. Nos valeremos, portanto, das informações obtidas por Santos, Z. (2012), que investigou a participação da sociedade na revisão do Código Florestal. Evidenciar esses dados é

¹¹ Fonte: <<https://www.camara.leg.br/noticias/134570-comissao-sobre-codigos-ambiental-e-florestal-elege-mesa-e-relatoria/>>. Acesso em jan. 2020.

¹² É importante distinguirmos os deputados que inicialmente compuseram a Comissão Especial daqueles que participaram da votação do relatório apresentado por Rebelo. Isso se justifica pelo fato da Comissão Especial ter sido criada em 2009, sendo que seis de seus membros não foram reeleitos para a legislatura seguinte que se iniciou no ano de 2010, o que, por conseguinte, os impediu de participarem da referida votação (SANTOS, Z. 2012).

de extrema importância para nos dar condições de, posteriormente, observarmos se houve uma reciprocidade, ou seja, se de fato os deputados, notadamente o relator Aldo Rebelo, atenderam os pleitos apresentados nas reuniões e se sim, quais deles. As audiências públicas, por serem instrumento pelo qual atores sociais se valem para persuadir os tomadores de decisão, são espaços profícuos para se analisar os pleitos dos seus participantes bem como o modo como são apresentados. Por tal motivo optamos por examiná-las.

Na Comissão Especial do PL nº 1876/99 foram realizadas mais de trinta audiências públicas com o intuito de debater com a sociedade as mudanças na legislação ambiental. Todavia, apesar da existência de um número expressivo de reuniões deliberativas com a finalidade de promover o diálogo entre os setores interessados, a simples presença de determinados grupos não significa que de fato tenham participado e influenciado o processo legislativo (SANTOS, Z. 2012; CUNHA, 2013).

De acordo com os levantamentos realizados por Santos, Z. 2012, do total de 235 dos participantes das audiências públicas, apenas 20 deles eram ligados ao setor ambientalista, o que corresponde a 8,5%. O método utilizado por ele para identificar quem poderia ser considerado como ruralistas foram as declarações e posicionamentos dos próprios participantes registradas nas notas taquigráficas das reuniões. Aqueles que se declararam como ambientalistas ou foram contrários à alteração do Código Florestal de 1965 foram classificados como adeptos das causas ambientalistas. Na Tabela 2, a seguir, é possível verificar melhor quais foram os segmentos sociais participantes e em que intensidade se fizeram presentes.

Tabela 2. Participação dos segmentos sociais nas audiências públicas da Comissão Especial do Código Florestal.

Participantes	Quantidade
Agricultores	09
Movimento Ambientalista [Ambientalistas (2), Representantes de ONGs (16) e Estudantes Universitários (2)]	20
Legislativo Estadual [Deputados Estaduais (18), Representante de Assembleia Legislativa (1)]	19
Deputados Federais	34
Executivo Federal [Ministros (2), Embrapa (2), Órgãos Públicos (2)]	06
Executivo Estadual [Governadores (3), Secretarias Estadual de Meio Ambiente (7) e de Agricultura (05), Agências Estaduais (2), Institutos Ambientais (3)]	20
Procuradores (2), Promotores (5)	07
Pesquisadores [Professores Universitários (11), Pesquisadores da Embrapa (3)]	14
Executivo e Legislativo Municipais [Prefeitos (7), Vereadores (3), Secretaria de Meio Ambiente (1) Representantes de Prefeitura (5)]	16
Representantes de Confederações [CNA (2), CONTAG (1)]	03
Representantes de Federações	23
Representantes de Conselhos [CREA (2), Conselho de Seringueiros (2), OAB (2)]	06
Representantes do Associativismo [Associações (17), Cooperativas (6)]	23
Representantes de Sindicatos Rurais, de Trabalhadores e da Indústria	14
Empresariado [Empresas (2), Setor Canavieiro (2)]	04
Outros [Participantes (12), Não-Identificados (2), Representante de Índios (1), Representante de Grupo de Trabalho do Programa Marcelândia (1), Representante de Assentamento de Reforma Agrária (1)]	17
Total	235

Fonte: Santos, Z. (2012, p. 53-54).

Apesar da tabela acima indicar que a ala ambientalista foi composta por apenas 20 integrantes, podemos levar em consideração que demais participantes vinculados a outros setores do associativismo civil e até mesmo ao Estado, pelo menos a princípio, poderiam também estar preocupados com questões

socioambientais. É o caso, por exemplo, o Ministério Público, as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, Agências Estaduais e Institutos ambientais. Em razão da complexidade do contexto e da diversidade de agentes interessados na política em questão, é difícil estabelecer com exatidão os interesses defendidos por cada um deles de modo a dividi-los entre ruralistas e ecologistas. O simples fato de uma entidade estar inserida no ramo empresarial, por exemplo, não necessariamente a torna contrária a medidas de proteção do meio ambiente.

Além de analisar os segmentos que participaram das reuniões, Santos, Z. (2012) também investigou as argumentações apresentadas durante as deliberações. Ao analisar as falas dos participantes, registradas nas notas taquigráficas, ele criou uma categoria para cada argumento, o que totalizou, ao final de sua análise, 26 categorias. Na Tabela 3, adiante, é possível verificar cada um dos argumentos apresentados e a respectiva frequência com que foram apresentados durante as audiências públicas.

Tabela 3. Categorias e frequências nas audiências públicas da Comissão Especial do Código Florestal.

Categoria	Frequência
01 - A favor de um tratamento diferenciado à agricultura familiar.	44
02 - A favor de o Brasil não admitir pressões internacionais.	33
03 - A favor de compatibilizar a produção com a conservação.	56
04 - A favor de uma campanha educativa para o agricultor.	14
05 - A favor de que a sociedade, como um todo, assuma a responsabilidade pela conservação.	40
06 - A favor de revisão do processo de licenciamento.	16
07 - Reconhecimento de que o Brasil é um país que preserva.	25
08 - A favor da descentralização do Código Florestal (para os estados)	102
09 – Contra a descentralização do Código Florestal.	16
10 - A favor da manutenção das atividades em APP(s).	80
11 - A favor da revisão dos conceitos de bioma.	16
12 - A favor da recuperação dos passivos ambientais.	48
13 - A favor de se rever (flexibilizar) as regras para a Reserva Legal.	117
14 - A favor da alteração do Código Florestal.	174

continua...

15 - Contra a alteração do Código Florestal.	67
16 - A favor do uso de incentivos financeiros para ajudar na conservação.	85
17 - Contra a atuação do Conama e do MP nas ações contra crimes ambientais.	07
18 - A favor dos corredores ecológicos.	07
19 - A favor de uma reserva legal coletiva ou fora da propriedade.	23
20 - A favor de uma maior participação de ambientalistas nas Audiências Públicas.	09
21 - A favor de se basear na ciência para definir os parâmetros para a conservação.	76
22 - A favor da sustentabilidade das atividades produtivas.	39
23 - Contra a diferenciação entre pequenos e grandes.	19
24 - A favor de um programa federal para incentivar a regularização.	5
25 - Reconhecimento de que o Código Florestal não é respeitado.	10
26 - Outros	56
Total	1184

Fonte: Santos, Z. (2012, p. 56-57).

De acordo com as informações apresentadas acima, é possível dizer que havia um sentimento geral, seja por parte dos ruralistas quanto pelos ambientalistas, da necessidade de alterar o Código Florestal de 1965. A categoria de número 14, que expressa a vontade a favor da mudança do Código Florestal, é a de maior frequência, com 174 repetições. Apesar de existir um suposto consenso sobre a reforma da legislação florestal, as divergências ficavam, contudo, nas medidas e no sentido que se deveria dar às mudanças (SANTOS, Z. 2012).

Na época em que se intensificaram as discussões sobre a renovação da lei florestal, entre os anos de 2009 a 2012, havia disponível muito mais informação científica sobre os efeitos danosos da ação humana no meio ambiente se comparado com o período em que foi concebido o Código Florestal de 1965. O conhecimento acumulado, de certa forma, contribuiu para a criar a ideia, no setor ambientalista, que os institutos jurídicos de proteção como as APP's e RL's eram imprescindíveis e que, portanto, mereciam ser preservados e readequados aos novos tempos em que se vivia. As mudanças deveriam ser nesse sentido (ARAÚJO, 2010).

Por outro lado, os ruralistas defendiam o argumento que a legislação brasileira trazia sérias restrições à propriedade privada e isso causava efeitos danosos na expansão da agropecuária e, por conseguinte, na produção de

alimentos no Brasil. Advogavam a ideia de que a lei não deveria impor restrições ao uso dos recursos naturais presentes nas propriedades rurais. As APP's e RL's eram vistas como indevidas intromissões do Estado na liberdade individual. Alguns, inclusive, queriam extirpá-las totalmente do ordenamento jurídico brasileiro (SAUER; FRANÇA, 2012). A fala da senadora Kátia Abreu (DEM-TO) representa bem o sentimento de repulsa que se tinha com relação a reserva legal:

O termo 'reserva legal', que consta do Código Florestal, só existe aqui. É uma jabuticaba jurídica, que não agrega nenhuma função ambiental. Foi-nos imposta por essas ONGs, que não se mostram tão indignadas com a degradação ambiental em seus próprios países. Se 'reserva legal' fosse unanimidade, não existiria só no Brasil (ABREU, 2011).

A oposição a RL, pelo menos na forma pela qual estava disposta na legislação da época, se revela nítida na categoria 13, da Tabela 3, com 117 repetições favoráveis à revisão e flexibilização das suas regras, sendo a segunda categoria com mais frequência. Dentre as propostas estava a compensação de RL em microbacias distintas, o cômputo da APP em áreas de RL e simplificação do processo de averbação. Outro dado que merece muita atenção é a categoria 10, “a favor da manutenção das atividades em APP's”. Para melhor explicarmos essa categoria, antes é preciso apresentarmos as razões pelas quais ela foi apresentada aos legisladores. Desse modo, é fundamental fazermos um retrospecto que remonta ao período pós redemocratização. Desde a década de 1990, com a efetivação de políticas liberais de estabilização da economia, mormente a abertura econômica, as empresas nacionais elevaram a competitividade como uma das principais metas a serem alcançadas. Para tanto, era preciso promover mudanças que fomentassem a prática comercial e que elidissem os fatores que enfraqueciam a competitividade dos industriais brasileiros. Nesta esteira, cunhou-se o termo “Custo Brasil”, que designa os elementos que prejudicam a concorrência empresarial, tais como o excesso de regulação do Estado no mercado, legislação trabalhista e tributária onerosa aos empregadores, bem como deficiências de infraestrutura (MANCUSO, 2007).

Com a finalidade de combater esses obstáculos que compõe o “Custo Brasil”, o setor empresarial brasileiro, liderado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), desencadeou uma atividade política que culminou na criação de pautas legislativas no nível federal. Desde o ano de 1996 a CNI decidiu imprimir esforços e recursos em um trabalho de identificação de propostas legislativas que contemplassem os interesses do setor empresarial e que repelissem os fatores que compunham o “Custo Brasil”. Esse trabalho culminou na concepção da “Agenda

Legislativa da Indústria”, uma publicação anual que reúne propostas legislativas com potencial de aumentar ou reduzir a competitividade das empresas industriais brasileiras (MANCUSO, 2007).

Na edição do ano de 2010, entregue ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer¹³, dentre as proposições legislativas da agenda estava a alteração do Código Florestal de 1965. Em síntese, o documento afirmava que devido ao decurso do tempo e as transformações sociais e econômicas operadas nos últimos anos, era necessário se rediscutir os conceitos de APP e RL para torná-los mais adequados ao desenvolvimento sustentável, ou seja, conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental (CNI, 2010). Apesar disso, uma proposição específica na agenda nos chama atenção. Uma parte do documento afirma expressamente ser necessário “promover o reconhecimento de atividades já consolidadas em áreas de preservação permanente, implantadas em períodos anteriores a dispositivos legais recentes” (CNI, 2010, p. 48).

De acordo com Felipe e Trentini (2018), a área consolidada se refere às porções de terras nas quais ocorreram a conversão de florestas em outras formas de vegetação para uso alternativo¹⁴, ou seja, se tornaram áreas para o exercício de atividades agrossilvipastoris, como a agricultura, pecuária e silvicultura. Para eles, a criação do termo se justificaria para conceder um tratamento diferenciado às terras nas quais já haviam ocorrido desmatamento antes de 22 de julho de 2008, data da edição do Decreto nº 6.514/08, pela Presidência da República, que dispunha sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Seria, assim, uma tentativa de legalizar as atividades de agropecuária realizadas dentro de APP's até o dia em que o aludido Decreto foi criado.

O objetivo era claramente permitir, ou seja, legalizar a prática de atividades ilícitas. Como havia muitos proprietários rurais que ao longo dos anos violaram as regras de preservação de vegetação nativa e avançaram sobre as APP's, muitos deles queriam que a nova lei a ser criada tornasse lícita uma atividade

¹³ Fonte: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/cni-quer-que-codigo-florestal-seja-discutido-congresso-40952/?uol=1>>. Acesso em dez. 2019.

¹⁴ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

VI - uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana (BRASIL, 2012).

que até então era considerada contrária à lei. A intenção era também de neutralizar os efeitos do Decreto nº 6.514/08 que estabelecia sanções aos proprietários que ignoraram as normas de preservação florestal. Uma vez legalizada as atividades agrícolas desenvolvidas nas APP's, o referido decreto não os atingiria na medida em que o que foi praticado deixaria de ser infração administrativa e passaria a ser uma atividade reconhecida e permitida pela lei (SANTOS, Z. 2012). Sobre a legalização dessas atividades, importa citar a fala de um participante da 18ª audiência pública promovida pela Comissão Especial:

[...] temos que aproveitar esta oportunidade que nos é dada e usar essa ferramenta, o novo Código Florestal Brasileiro, para tirar esses produtores da ilegalidade e, principalmente, tirar a culpa do produtor brasileiro (GORGEN, 2010, p. 4, *apud* SANTOS, Z. 2012, p. 61).

Portanto, para nós, o pleito apresentado na Agenda Legislativa de 2010 e a categoria nº 10, da Tabela 3, são reivindicações que rumam no mesmo sentido, ou seja, pretendem legalizar atividades que foram indevidamente desenvolvidas dentro de APP's, o que, a princípio, seria ilícito nos termos do Código Florestal de 1965. O objetivo da mudança na legislação seria justamente para inverter a situação e tornar legal o que até então era considerado ilegal.

Outra categoria interessante e que não pode passar despercebida é a 1, “a favor de um tratamento diferenciado à agricultura familiar” e com 44 repetições. Segundo Sauer e França (2012), durante as discussões de mudança do Código Florestal, principalmente nos temas sobre APP's e RL's, os ruralistas inseriram os pequenos agricultores em seus discursos de forma estratégica e com o objetivo de sensibilizar os tomadores de decisão. Afirmavam, assim, que as regras de proteção até então existentes no Código de 1965 eram extremamente restritivas e inviabilizavam a prática do agronegócio não pelo grandes agricultores, que possuem dinheiro e poderiam se adequar às normas, mas sim aos pequenos, que seriam muito mais vulneráveis e que, portanto, mereciam um tratamento diferenciado. Constatação muito parecida foi a realizada por Medeiros e Gomes (2019) ao estudarem as influências exercidas por ambientalistas e ruralistas no Poder Executivo, notadamente nos Ministérios da Agricultura e Meio Ambiente, durante a revisão do Código Florestal. Ao entrevistarem os membros da coalização da agricultura, verificaram que a bancada ruralista estava empenhada na defesa do pequeno produtor rural.

O trecho a seguir da fala da Senadora Kátia Abreu, uma das principais lideranças da bancada ruralista, torna evidente a existência de um discurso em prol dos pequenos e médios agricultores.

Eu quero falar daqueles agricultores que desobedeceram, sim, à lei, que cometeram crimes ambientais ou que cometeram infrações administrativas. Quero falar deles! Mas especialmente eu quero falar desses agricultores que são pequenos e médios agricultores porque, infelizmente, no Brasil nós temos uma máxima: a lei nunca pune os mais ricos. Os mais ricos têm dinheiro para recompor a sua reserva, têm dinheiro para comprar uma área para poder compensar o que desmatou, têm condições financeiras de repor as árvores na margem dos rios. Com os ricos, Senador Blairo Maggi, nós não estamos preocupados. Nós estamos preocupados com a grande multidão deste País. Quase 90% são pequenos e médios. Para ser mais precisa, 86% são pequenos e 12% são médios agricultores. Esses são a causa da nossa ansiedade porque os grandes, felizmente, os ricos já conseguiram se adequar à lei, gastaram dinheiro. Ficar à margem do rio 30 metros, para V. Ex^a talvez não tenha nenhum sentido, 30 metros, 50 metros, 100 metros, porque é muita terra; mas, para um pequeno agricultor e um médio agricultor, faz toda a diferença (ABREU, 2011a).

Todavia, apesar dos argumentos apontados acima em prol da agricultura familiar, importa ressaltar que, de acordo com um estudo realizado pelo IPEA (2011), as grandes propriedades rurais ocupam extensas áreas e, por conseguinte, o maior passivo ambiental¹⁵ encontra-se nesse tipo de empreendimento e não nas pequenas propriedades. Apesar do censo agropecuário de 2006 (IBGE, 2009) classificar como agricultura familiar mais de 85% dos estabelecimentos rurais existentes, isso não significa que esse segmento ocupa a maior parte das terras, mas pelo contrário. Ainda de acordo com o censo a pequena agricultura detém apenas de 24,3% da área total dos estabelecimentos rurais, ou seja, o restante fica nas mãos dos grandes e médios agricultores. Desta forma, estes últimos, por possuírem a maior extensão de terras produtivas, são os principais interessados na flexibilização das normas de APP e RL, e não apenas a agricultura familiar (SAUER; FRANÇA, 2012). Identificar essas proposições em prol da agricultura familiar no âmbito das audiências públicas é crucial para detectarmos se essa estratégia da bancada ruralista progrediu e se foi mantida nas etapas seguintes do processo legislativo, principalmente se foram contempladas no relatório votado posteriormente na Comissão Especial.

Por fim, e não menos importante, partiremos para análise das proposições que pendem mais ao lado do grupo dos ambientalistas, e não as do

¹⁵ Passivo ambiental é definido como “a diferença entre o estabelecido na lei e a porção real protegida na prática. Assim, nas áreas em que o passivo está presente, espera-se a adequação à lei mediante a recuperação da área de passivo, podendo ocorrer penalidades financeiras previstas em lei” (IPEA, 2011, p. 4).

grupo ruralista, como fizemos até então. Na Tabela 3 é possível verificar que a categoria 21, “a favor de se basear na ciência para se definir os parâmetros para a conservação”, contou com 76 repetições sendo uma das mais expressivas. Contudo, apesar da aparente expressividade, a análise de Santos, Z. (2012) aponta para o sentido inverso. De acordo com ele, havia reivindicações no sentido de se utilizar a ciência como fundamento para as mudanças na lei. A revisão das metragens de APP's ripárias e no conceito de RL contou com a participação de pesquisadores e professores universitários. Apesar disso, pode-se afirmar que os pleitos do segmento ambientalista, aqui compreendido os cientistas, não foram levados muito a sério. Exemplo disso foi a rejeição, pela Comissão Especial, de um pedido da SBPC, de prorrogação de até dois anos da decisão sobre as alterações na lei florestal. A intenção de se dilatar o prazo era para que se tivesse mais tempo para reunir todas as informações científicas existentes e, assim, criar a lei a partir delas. Ainda de acordo com Santos, Z (2012), a negativa da Comissão Especial teria se dado pois o que mais se interessava naquela época era reestabelecer a concessão de crédito aos agropecuários, suspenso pelo Banco Central através da Resolução nº 3.545/2008, bem como inibir a aplicação das multas e demais penalidades estabelecidas pelo Decreto nº 6.514/2008. Aguardar pelas informações científicas, assim, era tido como fator que traria morosidade ao processo legislativo, o que colidia com os interesses do agronegócio, que almejava celeridade nas mudanças.

A rejeição do pedido de prorrogação, formulado pela SBPC, pode ser um indicativo de que o setor acadêmico não logrou êxito em influenciar as decisões dos deputados que compuseram a Comissão Especial, ao contrário do que aparentemente teria acontecido com o agronegócio. Segundo Cunha (2013) os agropecuários exerceram pressão na produção legislativa, especialmente nas audiências públicas, que foram propostas, realizadas e conduzidas em sua maioria por deputados ruralistas e em regiões do país no qual o agronegócio se faz fortemente presente, como Ribeirão Preto-SP, Cascavel-PR, e nos estados de Rondônia e Mato Grosso do Sul.

Sinalizadas as principais proposições do setor ambientalista e ruralista nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial, daremos continuidade a análise do procedimento de criação do Código Florestal de 2012. Para tanto, a seguir observaremos o conteúdo do relatório criado por Aldo Rebelo. Faremos isso

com o objetivo de tentar identificar se algumas das reivindicações feitas nas audiências públicas foram atendidas e se sim, qual delas e em que medida.

3.3. A estratégia do discurso: o conteúdo do relatório de Aldo Rebelo.

No dia 08 de junho de 2010, após a realização de audiências públicas em várias cidades brasileiras onde, por sinal, a agropecuária tinha elevada produção, o relator do PL nº 1876/99, deputado Aldo Rebelo, apresentou o seu parecer sobre a proposta legislativa (GARCIA, 2012). Aparentemente, o relatório apresenta uma narrativa paradoxal. Logo de início, nas primeiras páginas do documento, nos deparamos com uma dedicatória aos agricultores brasileiros. Isso nos chama muita atenção pois, como demonstrado anteriormente, os agricultores foram responsáveis por não observarem as normas de proteção da vegetação nativa e por terem descumprido as regras referentes às APP's e RL's. Salienta-se que estas últimas estavam no centro das proposições da época, fato até mesmo reconhecido por Rebelo (2010) em seu parecer, no qual afirma expressamente que o debate acerca da mudança do Código Florestal girava em torno das APP's e RL's. Ora, se o principal tema que a nova lei deveria tratar e aprimorar eram os institutos jurídicos de proteção florestal, por que dedicá-la àqueles que, durante décadas, ignoraram esses mecanismos legais e avançaram sobre a vegetação nativa para desenvolver a agropecuária?

O que eleva ainda mais a contradição do documento é o reconhecimento de que havia uma quantidade enorme de agricultores em situação de irregularidade. O relator ainda chega a indagar se com o passar dos anos o passivo ambiental teria aumentado ou diminuído. Afirma que o ideal seria regularizá-lo de acordo com as regras vigentes naquela época, ou seja, com as normas presentes no Código Florestal de 1965. Contudo, apesar dessa afirmativa, Rebelo (2010) diz que a proteção ambiental necessitava levar em consideração os aspectos sociais, econômicos e culturais daquele momento. Ele não especificou quais aspectos exatamente, mas deu a entender que por determinadas razões, as regras existentes na antiga legislação não eram as mais adequadas e que, portanto, novas normas deveriam ser criadas e aplicadas a fim de regularizar o passivo ambiental dos agropecuários. Pelo tom da narrativa do contexto que fulminou na revisão do Código Florestal, presente no seu parecer, fica perceptível que para Rebelo o que merecia

ajustes era o ordenamento jurídico, que onerava os agricultores, e não a conduta destes ao arrepio da lei e que os levaram justamente ao estado de irregularidade.

A simples presença da dedicatória é um forte indicativo da influência exercida pelo segmento agropecuário na elaboração da lei, contudo, ainda é preciso analisarmos o conteúdo do documento para termos mais indícios que, de fato, o agronegócio não apenas exerceu *lobby* sobre os deputados, mas como também obteve êxito em ver a legislação contemplar os seus interesses. Para tanto, adiante daremos continuidade na investigação do documento.

Antes de apresentar propriamente o seu relatório, Rebelo (2010) faz uma espécie de “introdução”. Faz uma retrospectiva dos acontecimentos que ensejaram as discussões sobre a mudança da lei ambiental no Brasil. Apresenta o histórico da agricultura no país e os desafios que estiveram no seu caminho, assim como os fatores que induziram, com o passar dos anos, a criação de mecanismos legais de proteção florestal. Ao longo do texto é extremamente perceptível a afinidade do relator com o agronegócio. Em um momento afirma que a agropecuária “é guardiã de cultura, de valores, de tesouros da formação social brasileira cuja importância em muito ultrapassa aquilo que pode ser aferido pela medida fugaz do mercado” (REBELO, 2010, p. 6). Mais adiante alega que a industrialização brasileira se deu graças ao desenvolvimento da cafeicultura no final do século XIX e início do século XX. Além de enaltecer o segmento e demonstrar a sua importância para o Brasil, o texto deixa muito claro que a maior ameaça aos agricultores é o Estado e suas instituições, como as leis, órgãos ambientais e o Ministério Público, que penalizam e dificultam o exercício da atividade empresarial. Esse posicionamento fica evidente nos trechos a seguir:

A imensa maioria de pequenos e médios proprietários pratica ainda uma agricultura pré-capitalista ou semi-capitalista, quase de subsistência, de baixo uso de capital e tecnologia. O declínio do preço médio do que produzem não tem como ser compensado pela aplicação de ganhos tecnológicos ou de capital. Esse agricultor e criador é o mais vulnerável às restrições ambientais. Pressionado, ou mergulha na ilegalidade, ou na teia de multas e autuações dos órgãos ambientais e do Ministério Público. [...] A maior ameaça ao grande produtor é a elevação de custos de produção imposta pela legislação ambiental e florestal na realização de obras, contratação de escritórios de advocacia e renúncia de áreas destinadas à produção. Ao fim e ao cabo, a legislação ambiental funciona como uma verdadeira sobrecarga tributária, elevando o custo final do produto, já oprimido pelo peso da infraestrutura precária e das barreiras não tarifárias cobradas pelos importadores. Observando o esforço de algumas organizações não governamentais estrangeiras contra a expansão da nossa fronteira agropecuária, é o caso de se perguntar como o padre Antônio Vieira: estão aqui em busca do nosso bem ou dos nossos bens?

[...] Assim vai o nosso agricultor, notificado, multado, processado, embargado na sua propriedade, sentenciado, e mal arranca da terra o seu sustento e o da sua família e já se vê sustentando o fiscal ambiental, o soldado, o delegado, o oficial de justiça, o promotor, o desembargador, o advogado, o banqueiro e a ONG que inspirou o seu infortúnio. Da cidade, o homem urbano olha com desdém e desprezo a sua labuta. Se um morro desliza, se o rio poluído invade as cidades, se a enchente causa transtornos, do conforto do seu automóvel ou do apartamento que despeja os resíduos no curso d'água, ele aponta o culpado: aquele sujeito que está plantando uma lavoura, ou criando uma vaca ou uma cabra em algum lugar distante no campo brasileiro (REBELO, 2010, p. 5-7).

De acordo com Accioly e Sánchez (2012), o relatório de Rebelo atacou severamente os ambientalistas, especialmente as ONGs, ao afirmar que elas não estavam preocupadas verdadeiramente com os seres humanos, com o desenvolvimento social do país e com o acesso à educação. Por outro lado, com relação à Amazônia, Rebelo teria justificado a sua exploração pois a natureza não teria sido “boazinha” com a humanidade, logo, os seres humanos também não deveriam ser benevolentes com ela (ACCIOLY; SÁNCHEZ, 2012). Sobre essa questão, crucial apresentarmos as próprias palavras de Rebelo:

[...] A Amazônia jamais foi um santuário da natureza. Ocupada há pelo menos 11 mil anos, a região aparece na vasta crônica da conquista e consolidação do território do Brasil como cinta verde da agricultura que permitiu a fixação do homem em comunidades perenes, estancando o nomadismo padrão dos coletores dos frutos da natureza (REBELO, 2010, p. 21).

Discordamos dos apontamentos feitos por Accioly e Sánchez (2012). Entendemos, pelo menos a partir do que foi transcrito acima, que o relator compreende a Amazônia como uma região que, ao longo dos anos, ofereceu recursos naturais ao homem e isso possibilitou o seu desenvolvimento. Enfim, qualquer que seja a interpretação dada à argumentação de Rebelo, certo é que fica claro, de modo geral, que a sua convicção é de que o meio ambiente é fundamental para a sobrevivência humana, inclusive para o desenvolvimento da agricultura, e o que se deveria fazer era amenizar os rigores que pairavam sobre os agricultores e que os colocavam em situação de irregularidade.

Na parte final da sua “introdução”, Rebelo começa a argumentar sobre os principais pontos da nova legislação e dentre elas estava, é claro, as APP's e RL's. Expõe algumas ideias e propostas apresentadas por participantes durante as audiências públicas, em especial a de pesquisadores. Faz um breve relato sobre a presença de APP's nas legislações de outros países e suas características peculiares. Ao dispor sobre a RL, Rebelo já adianta que os pequenos agricultores,

proprietários de imóveis de até quatro módulos fiscais¹⁶, serão dispensados dela, mas seria obrigatória as APP's para a conservação do solo e das águas. Ao dispor dessa maneira, resta evidente que o relatório atendeu os pleitos da agricultura familiar que, como visto na Tabela 3, presente no tópico anterior, foram expressivos durante as audiências públicas, com 44 repetições de argumentos favoráveis a se conceder um tratamento diferenciado ao segmento. A contemplação dos interesses da pequena agricultura se confirma quando se analisa os dispositivos legais propriamente criados por Rebelo em seu relatório, mais exatamente o artigo 14, senão vejamos:

Art. 14. Todo imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais deve possuir área de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente e ressalvadas as hipóteses de área de Reserva Legal em condomínio e de compensação previstas nesta Lei.

§ 1º A Reserva Legal exigida no caput observará os seguintes percentuais mínimos em relação à área no imóvel que exceder a quatro módulos fiscais:

I – imóveis localizados na Amazônia Legal:

a) oitenta por cento, no imóvel situado em área de formações florestais; b) trinta e cinco por cento, no imóvel situado em área de formações savânicas; c) vinte por cento, no imóvel situado em área de formações campestres.

II – imóveis localizados nas demais regiões do País: vinte por cento (REBELO, 2010, p. 252).

O dispositivo acima, além de demonstrar a contemplação dos interesses da agricultura familiar, também indica a recepção dos pleitos de se flexibilizar as regras de RL, representada na categoria 13 da Tabela 3. De certa forma, ao se dispensar a incidência da RL aos pequenos agricultores, estar-se-ia amenizando as normas de proteção da vegetação nativa. Cumpre ressaltar, também, que a anistia concedida aos pequenos agricultores surtiu efeitos diretos nos demais agricultores. Pela norma transcrita acima, as propriedades rurais de até quatro módulos fiscais estavam dispensadas de possuir RL. Por outro lado, nos demais imóveis rurais que extrapolam essa metragem, a base de cálculo da RL não seria toda a extensão da propriedade, mas sim o que excedesse a quatro módulos fiscais. Por exemplo, se um imóvel rural for de sete módulos fiscais o mínimo percentual de RL será calculado apenas em relação a uma área de três módulos. Sendo assim, o que se percebe das normas transcritas acima é que uma regra específica para agricultura familiar acabou influenciando não apenas o regramento das grandes propriedades, mas também trouxe benefícios para os latifundiários ao reduzir o percentual mínimo exigido para a RL.

¹⁶ O módulo fiscal, instituído pela lei 6.746/79, tem a função de estabelecer uma metragem a fim de delimitar uma área, em nível municipal, com o objetivo de aplicar alíquotas do Imposto Territorial Rural (ITR) em conformidade à dimensão espacial do imóvel rural. Seus valores podem variar entre 5 a 110 hectares (IPEA, 2011).

Essa escolha de Rebelo foi alvo de muitas críticas. Ademais, cumpre ressaltar que após a finalização do seu relatório, foi feito um estudo pelo IPEA (2011), a fim de demonstrar quais seriam os efeitos ambientais de se isentar a RL aos pequenos agricultores, tal como proposto por Rebelo (2010). A partir do cálculo realizado pelos pesquisadores, foi estimado o total de perda de área protegida caso as propriedades rurais de até quatro módulos fiscais fossem anistiadas. O resultado do estudo apontou que a perda total das áreas destinadas a RL seria de, aproximadamente, 47 milhões de hectares, sendo a Amazônia o bioma com mais perdas, com 53% desse total (IPEA, 2011). O estudo indica que, pelo menos teoricamente, a proposta contida no relatório no sentido de conceder um tratamento diferenciado aos pequenos agricultores possuía o condão de produzir efeitos completamente antiecológicos.

A crítica também veio do governo federal que, na época, não estava disposto a conceder nenhum tipo de isenção de RL, nem mesmo para os pequenos agricultores. Em entrevista ao G1, Rebelo, ao comentar sobre o posicionamento do governo federal com relação ao seu relatório, se manteve firme e afirmou que não recuaria sobre o tema e que se o governo quisesse fazer alguma mudança nesse sentido, teria que mobilizar os partidos no Congresso Nacional. Disse ainda que exigir RL dos pequenos agricultores seria uma tragédia social e representaria o extermínio da agricultura familiar. Ao ser questionado sobre o que poderia ser alterado no projeto, Rebelo demonstrou ainda mais afinidade com a agricultura familiar. Afirmou que os pequenos agricultores não estavam satisfeitos com a regra que estabelecia 15 metros de preservação nas margens dos riachos e que queriam reduzir para 7,5 metros. O relator disse que tinha simpatia por esse pleito e que tentaria ainda convencer o governo, assim como os líderes partidários, de que a redução era justa.¹⁷ Aqui, mais uma vez fica muito evidente a proximidade e inclinação do relator com os pleitos do agronegócio, mais especificamente da agricultura familiar. No entanto, apesar disso, é preciso ainda analisarmos outros pontos e dispositivos legais criado no projeto para darmos continuidade em nossa investigação a fim de detectarmos quais outros interesses foram contemplados no texto.

¹⁷ Fonte: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/04/governo-quer-acabar-com-agricultura-familiar-diz-relator-do-codigo-florestal.html>>. Acesso em jan. 2020.

Além de atender os anseios da agricultura familiar e de amenizar as regras sobre a RL, o relatório parece que ainda acolheu outros interesses do agronegócio. Como visto no item anterior umas das reivindicações externadas durante as audiências públicas foi a manutenção de atividades agrossilvipastoris, ou seja, agricultura, pecuária e silvicultura, dentro de APP's, consoante se constata da categoria 10 na Tabela 3. O artigo 2º, inciso III, do projeto de Rebelo aborda exatamente essa questão nos seguintes termos:

Art. 2.º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

III. - área rural consolidada: ocupação antrópica consolidada até 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris, admitida neste último caso a adoção do regime de pousio (REBELO, 2010, p. 246).

De acordo com Costa e Gabrich (2018), o novo conceito jurídico se refere às áreas ocupadas pelo ser humano e que tenham sido realizadas benfeitorias, supressão da vegetação nativa, alteração do solo, impactos e danos ambientais. Todas essas atividades, realizadas até 22 de julho de 2008, conforme a disposição do artigo acima, teriam sido consideradas materializadas pela lei, e, portanto, sequer seriam contabilizadas. No mesmo sentido, Sauer e França (2012), ao analisarem o disposto no relatório de Rebelo, explicam que as áreas consolidadas são aquelas nas quais houve o uso indevido e irregular das APP's e RL's, destinando-as a lavoura e pastagem. Advertem, ainda, que a escolha do marco temporal não teria sido ao acaso, mas pelo contrário, foi escolhido pois corresponde ao mesmo dia da edição do Decreto nº 6.514/2008 que estabeleceu sanções administrativas aos proprietários rurais que deixassem de observar as normas de proteção florestal. A nova lei, ao dispor dessa maneira, estaria estabelecendo um “marco zero” e anistiando degradações ambientais praticadas até a aludida data ao deixar de aplicar as punições devidas aos responsáveis. Para Lehfeld *et al.* (2013) inexistente qualquer fundamento jurídico razoável que justifique o estabelecimento do dia 22 de julho de 2008 como marco temporal. Fixá-lo contribuiria para que o grande passivo ambiental no país não fosse recuperado.

Ademais, o que reforça ainda mais essa tese é a criação, por Rebelo, do Programa de Regularização Ambiental (PRA). O objetivo do PRA seria adequar à nova lei os imóveis rurais nos quais ocorreram supressão de vegetação nativa até

22 de julho de 2008, consoante dispõe o artigo 24, §1º do projeto.¹⁸ Em apertada síntese, os Estados teriam o prazo de cinco anos, a contar da publicação da nova legislação ambiental, para criar programas de regularização. Durante esse lapso temporal as atividades agropecuárias desenvolvidas ilicitamente dentro de APP's e RL's até o dia 22 de julho de 2008, consideradas como atividades consolidadas, seriam mantidas e asseguradas. Além disso, a aplicação das multas estaria suspensa e caso o proprietário rural efetivasse a adesão ao programa poderia haver a completa dispensa do pagamento das multas referentes às infrações cometidas antes daquela data. A recuperação das áreas ocupadas ilicitamente dentro de APP's e RL's também estaria dispensada (CUNHA, 2013).

Ao se analisar detidamente as normas que regulamentem o aludido programa, resta ainda mais evidente que o relatório assegura a manutenção das atividades agropecuárias desenvolvidas indevidamente em APP's e RL's, denominadas como áreas rurais consolidadas. Como se não bastasse reconhecê-las, os dispositivos legais criados pelo relator ainda suspendem a aplicação de multas e sanções aos proprietários que até o dia 22 de julho de 2008 transgrediram normas de proteção florestal até então previstas no Código Florestal de 1965, conforme é possível constatar pela redação dos artigos abaixo:

Art. 27. Até que o Programa de Regularização Ambiental – PRA seja implementado, e respeitados os termos de compromisso ou de ajustamento de conduta eventualmente assinados, fica assegurada a manutenção das atividades agropecuárias e florestais em áreas rurais consolidadas, localizadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, como também nas áreas mencionadas nos arts. 12. e 13., vedada a expansão da área ocupada, e desde que:

I – a supressão da vegetação nativa tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008;

[...]

§ 2º Para o cadastro ambiental será exigido:

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

[...]

§ 4º A partir da data da realização do cadastro ambiental, ficam suspensas as multas decorrentes de infrações aos arts. 2º, 3º, 4º, 10, 16, 19, 26 (alíneas a, b, g), 37-A e 44 da Lei nº 4.771, de 1965, cometidas na respectiva propriedade ou posse antes de 22 de julho de 2008, desde que cumpra as obrigações previstas no caput e no § 2º.

[...]

Art. 47. Pelo período de cinco anos contados da data de vigência desta Lei, não será permitida a supressão de florestas nativas para estabelecimento

¹⁸ Art. 24. Programas de Regularização Ambiental – PRA elaborados pela União, nas áreas de seu respectivo domínio, pelos estados ou pelo Distrito Federal disporão sobre a adequação dos imóveis rurais à presente Lei.

§ 1º Os Programas de Regularização Ambiental a que se refere o caput só poderão ser aplicados às áreas que tiveram a vegetação nativa suprimida antes de 22 de julho de 2008 (REBELO, 2010).

de atividades agropastoris, assegurada a manutenção e consolidação das atividades agropecuárias existentes em áreas convertidas antes de 22 de julho de 2008 e todas as que receberam autorização de corte ou supressão de vegetação até a publicação desta Lei (REBELO, 2010, p. 256-267).

Ante a tudo que até então foi exposto no presente tópico, é possível afirmar que o relatório estava extremamente inclinado aos interesses dos agricultores. Como visto, em várias circunstâncias Rebelo não hesitou em demonstrar sua simpatia com os pleitos do agronegócio. Todavia, não se pode dizer o mesmo sobre as reivindicações formuladas pelos ambientalistas. A ala acadêmica fez várias críticas ao relatório e, resumidamente, pode-se dizer que elas seguiram em um mesmo sentido. De modo geral, condenaram o relatório pelo fato de o mesmo não ter fundamento científico e por ter ignorado os pleitos da comunidade acadêmica. Por essas razões os pesquisadores acreditavam que o projeto consistia em um grande retrocesso para a legislação ambiental.

A indignação com o relatório de Rebelo, aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, se tornou nítida a partir dos encontros científicos que foram sendo promovidos. No dia 03 de agosto de 2010 o programa Biota-Fapesp organizou um evento intitulado “Impactos Potenciais das Alterações do Código Florestal Brasileiro na Biodiversidade e nos Serviços Ecossistêmicos”. O encontro foi aberto por Carlos Alfredo Joy, coordenador da Biota-Fapesp, que lamentou a falta de participação dos cientistas nas discussões sobre as mudanças no Código Florestal. Ricardo Ribeiro Rodrigues, outro coordenador do evento, frisou que o relatório aprovado serviu de lição à comunidade científica, que ao longo dos anos não assumiu a iniciativa da mudança da legislação e depois teve que assistir os outros promoverem as alterações. Ao longo do evento foram apresentados diversos impactos ambientais caso as mudanças propostas no projeto fossem definitivamente convertidas em lei. Um dos pontos destacados, dentre vários, foi a redução das matas ripárias (vegetação que beira os rios). De acordo com os estudos, reduzir essa vegetação, tal como disposto no relatório, impactaria nos peixes e aumentaria a turbidez da água, o que ocasionaria no aumento da entrada de poluentes. Além disso, ao reduzir a mata ripária, segundo os cientistas, os agricultores estariam dando um verdadeiro tiro no próprio pé na medida em que a redução da vegetação proporcionaria uma diminuição da água disponível para a própria agricultura. Sintetizando todos os estudos e argumentos apresentados durante o evento, pode-se afirmar que a comunidade científica criticou severamente o relatório de Rebelo e

indicou que ele contrariou os conhecimentos científicos disponíveis e que, por isso, teria elevado potencial de causar danos ambientais.¹⁹

Cumpramos ressaltar que muitas pesquisas analisaram os efeitos do texto de Rebelo ao meio ambiente. Muitos deles estão presentes na revista eletrônica *Biota Neotrópica*, nas edições de outubro/dezembro de 2010 (CUNHA, 2013). No Quadro 3, a seguir, é possível verificar os apontamentos feitos pelos cientistas com relação aos impactos do relatório, mais exatamente com relação a RL, um dos principais temas da legislação ambiental. De forma sintetizada, os pesquisadores advertiram que as mudanças nas regras sobre a RL, tal como dispostas no relatório, produziam efeitos altamente prejudiciais na fauna e na flora. A redução da sua metragem, como apresentado anteriormente, seria um dos principais fatores para a promoção dos danos ambientais aos mais variados ecossistemas existentes no território brasileiro.

Fauna impactada Autor (a) (s)	Comentários
Ictiofauna Casatti (2010, p. 33)	As comunidades aquáticas sofrerão impactos negativos pela diminuição de áreas florestais de RL.
Anfíbios Toledo, et al. (2010, p. 37-38)	A compensação de RL em áreas distantes do mesmo bioma ignora a biogeografia de espécies de anfíbios, que ocupam ambientes terrestres e aquáticos. Espécies de anfíbios encontradas ao norte da Mata Atlântica não são as mesmas do sul; aquelas do Leste da Amazônia não são as mesmas do oeste amazônico. O relatório de Rebelo implicará em danos aos anfíbios, acarretando em prejuízos ambientais (como eutrofização de corpos d'água e desequilíbrio de redes tróficas), causando a perda de inúmeros fármacos potenciais para a indústria.
Répteis Marques et al. (2010, p. 40)	A abolição das microbacias como unidade de planejamento para compensação de RL implicará em blocos únicos desses espaços; com efeito, os mesmos poderão "deixar de representar a variação da composição de espécie entre áreas". Sobre a compensação de RL em unidades de conservação, o artigo menciona que várias espécies estão fora da rede atual de unidades de conservação, como os lagartos do Cerrado, encontrados em solos planos e topos de chapada, que são visadas pela agricultura. Nesses locais é preciso ter RL que, se fosse compensada em unidades de conservação, causaria prejuízos.
Aves Develey e Pongiluppi (2010)	Os pequenos fragmentos de RL são importantes para as aves; a restauração desse espaço deve ser com espécies nativas, pois as exóticas abrigam uma diversidade de aves significativamente menor. Sobre a compensação de RL: variadas regiões do mesmo bioma possuem "composições avifaunísticas diferentes e particulares", como é o caso do Estado de Pernambuco e a Serra do Mar, ambas situadas no bioma Mata Atlântica. O texto de Rebelo, ao prejudicar muitas espécies de aves, pode trazer danos para a agricultura, pois a remoção de pragas e pestes no campo aumenta conforme a riqueza da avifauna.
Mamíferos Galetti et al. (2010)	Os pequenos fragmentos de RL diminuem isolamento de unidades de conservação e são importantes para mamíferos, que têm papel essencial como polinizadores. A RL deve possuir espécies florestais nativas, pois exóticas usadas como recurso madeireiro (eucalipto e pinus) abrigam uma fauna depauperada.
Borboletas Freitas (2010)	A heterogeneidade de uma região é importante para manutenção da diversidade local de borboletas. A compensação de RL no mesmo bioma pode significar mais de 3.000km entre a área compensada e alocada, podendo implicar em perdas irreparáveis de espécies já em áreas criticamente devastadas.
Abelhas Fonseca e Nunes-Silva (2010)	Existem inúmeras espécies de abelhas no Brasil (são mais de 720 só em São Paulo), que interagem com grande número de espécie de plantas e realizam a polinização, um serviço ecossistêmico importante para a agricultura. Por isso, é importante a manutenção de áreas naturais em propriedades rurais.

Fonte: Cunha (2013, p. 179)

Quadro 4. Impactos do relatório de Rebelo no meio ambiente.

¹⁹ Fonte: <<http://agencia.fapesp.br/12572>>. Acesso em jan. de 2020.

Outro ato de protesto da comunidade científica foi a carta assinada pela SBPC e a ABC. No documento foi afirmado que a revisão do Código Florestal de 1965 foi orientada para atender determinados interesses econômicos. Criticaram o modo pelo qual as discussões foram conduzidas, alegando que o projeto de lei foi concebido sem qualquer base científica e que não houve consulta aos cientistas. Também alertaram para os nefastos efeitos que o novo regramento poderia causar ao meio ambiente, como emissão excessiva de gás carbono, dentre vários outros (CASTRO, 2010).

Além dessa carta da comunidade científica, uma outra foi assinada por mais de oitenta organizações sociais, dentre as quais destaca-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FRETAF) e Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA). Na carta, as organizações condenaram o relatório de Rebelo pelo fato dele estar totalmente favorável ao agronegócio, por flexibilizar as normas de proteção do meio ambiente e ter anistiado os agricultores infratores. No final do documento, dizem que o tema não foi amplamente debatido com a sociedade e, por isso, pugnavam o adiamento da votação do relatório, bem como fosse efetivada uma maior deliberação sobre a temática.²⁰ Ora, como visto anteriormente, se o relatório de Rebelo privilegiou os interesses da agricultura familiar, ao isentá-la da RL, por quais razões esse segmento seria signatário de uma carta contendo tais críticas? Pois bem, para esclarecermos essa dúvida primordial citamos um trecho da carta:

Podemos afirmar que o texto do Projeto de Lei é insatisfatório, privilegiando exclusivamente os desejos dos latifundiários. Dentre os principais pontos críticos do PL, podemos citar: anistia completa a quem desmatou (em detrimento dos que cumpriram a Lei); a abolição da Reserva Legal para agricultura familiar (nunca reivindicado pelos agricultores/as visto que produzem alimentos para todo o país sem a necessidade de destruição do entorno) possibilidade de compensação desta Reserva fora da região ou da bacia hidrográfica; a transferência do arbítrio ambiental para os Estados e Municípios, para citar algumas [...]. O Projeto desobriga a manutenção de Reserva Legal para propriedades até quatro (4) módulos fiscais, as quais representam em torno de 90% dos imóveis rurais no Brasil. Essa isenção significa, por exemplo, que imóveis de até 400 hectares podem ser totalmente desmatados na Amazônia – já que cada módulo fiscal tem 100 hectares na região –, o que poderá representar o desmatamento de aproximadamente 85 milhões de hectares [...]. É essencial ter claro que nenhum movimento social do campo apresentou como proposta a abolição da RL, sempre discutindo sobre a redução de seu tamanho (percentagem

²⁰ Fonte: <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/codflorestal_manifestoongs_182.pdf>. Acesso em jan. 2020.

da área total, principalmente na Amazônia) ou sobre formas sustentáveis de exploração e sistemas simplificados de autorização para essa atividade.²¹

O que nos chama atenção no texto transcrito acima é a afirmativa de que o segmento da agricultura familiar jamais pleiteou a abolição da RL, tal como previsto no relatório, sendo que as suas reivindicações eram apenas no sentido de promover uma redução da sua metragem e sobre formas de exploração sustentável da área. Essa contrariedade entre os anseios da agricultura familiar e o disposto no relatório de Rebelo reforça ainda mais a tese de Sauer e França (2012), já aventada outrora, no sentido de que o agronegócio e os grandes agricultores, para se auto beneficiarem, adotaram estrategicamente o discurso de defesa da agricultura familiar. A intenção seria de, ao interceder pelos pequenos agricultores, obter direta e indiretamente vantagens para o agronegócio em geral. Desta forma, a tese de Sauer e França (2012) pode servir como uma possível resposta para indagação feita anteriormente. Outra resposta possível seria no sentido de que dentro do setor da agricultura familiar não havia uma homogeneidade de interesses, sendo que provavelmente teria existido uma parcela minoritária que, de fato, almejavam abolir por completo a RL. Justamente pelo fato de serem minoria, esse pleito não teria sido externado pelas organizações sociais representantes do segmento, como por exemplo o MPA, na carta que fora redigida. Essa última resposta é uma completa suposição nossa a partir dos dados e informações analisadas e demonstradas até então na presente pesquisa. Qualquer que seja a resposta, certo é que o relatório de Rebelo estava claramente favorável aos agricultores de modo geral haja vista que flexibilizou as normas de proteção florestal e anistiou degradadores de matas nativas.

Todas as informações inseridas nesse tópico serviram para demonstrar não apenas o conteúdo propriamente dito do relatório criado por Rebelo, mas principalmente para indicar quais interesses e pleitos apresentados ao longo das audiências públicas foram atendidos pelo texto elaborado pelo relator do PL nº 1876/99. Pelo menos a partir dos dados que foram apresentados, é possível vislumbrar que o documento esteve fortemente inclinado aos interesses do agronegócio ao conceder tratamentos especiais para a agricultura familiar, assim como por ter permitido a manutenção de atividades consolidadas em APP's e RL's e ainda pela suspensão das punições aos agricultores que até o dia 22 de julho de

²¹ Fonte: <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/codflorestal_manifestoongs_182.pdf>. Acesso em jan. 2020.

2008 tinham violado normas de proteção florestal previstas no Código Florestal de 1965. Quanto aos pleitos dos ambientalistas e acadêmicos, estes foram de certa forma ignorados pela relatoria. Apesar dessas importantes constatações, para darmos continuidade a investigação do processo legislativo de alteração do Código Florestal, de modo a identificar os segmentos sociais que exerceram influência nos tomadores de decisão e a fim de tentarmos melhor elucidar os atores envolvidos na votação do PL nº 1876/99, em seguida examinaremos os resultados obtidos por Cunha (2013) na sua análise das relações de bens declarados à Justiça Eleitoral pelos deputados que votaram o relatório de autoria de Aldo Rebelo. Faremos isso com a intenção de identificar se os participantes da votação eram proprietários rurais. Detectar essa circunstância é crucial pois, como apresentado anteriormente, os agropecuários possuíam um interesse direto na mudança da lei florestal. Além disso, apresentaremos os resultados da análise de Cunha (2013) sobre os financiadores das campanhas eleitorais dos membros da comissão. Isso se justifica pois, ao se investigar quem fez doações de campanha, é possível verificar quais segmentos da sociedade tentaram de certa forma influenciar o processo legislativo ao financiar políticos.

3.4. Estratégia da infiltração institucional: o perfil dos deputados que votaram o relatório de Rebelo a partir da análise dos seus financiadores de campanha e das suas declarações de bens à Justiça Eleitoral.

No dia 06 de julho de 2010, após um acordo entre os líderes partidários da Câmara dos Deputados, o relatório de Aldo Rebelo, que por sinal acatava várias proposições do agronegócio, foi aprovado na Comissão Especial por 13 votos a favor e 5 contra, conforme se constata do Quadro 05 adiante.

	Deputado Partido/UF	Votos Favorável (F) Contra (C)
Bloco PMDB, PT, PP, PR, PTB, PSC, PTC, PTdoB	Anselmo de Jesus PT/RO	F
	Dr. Rosinha PT/PR	C
	Ernandes Amorim PTB/RO	F
	Homero Pereira PR/MT	F
	Luis Carlos Heinze PP/RS	F
	Moacir Micheletto PMDB/PR	F
	Reinold Stephanes PMDB/PR	F
	Paulo Piau PMDB/MG	F
	Valdir Colatto PMDB/SC	F
Bloco PSDB, DEM, PPS	Cezar Silvestri PPS/RS	F
	Duarte Nogueira PSDB/SP	F
	Marcos Montes DEM/MG	F
	Moreira Mendes PPS/RO	F
	Ricardo Tripoli PSDB/SP	C
PSB, PDT, PCdoB, PNM	Aldo Rebelo PCdoB/SP	F
	Rodrigo Rollemberg PSB/DF	C
PV	Sarney Filho PV/MA	C
PHS	Ivan Valente PSOL/SP	C

■ Partidos integrantes da Coalizão do Governo Lula em 2010.

Fonte: Cunha (2013, p. 143). Adaptada pelo autor.

Quadro 5. Discriminação dos votos dos deputados.²²

Como se não bastasse o teor das disposições do projeto elaborado pelo relator, que indicava forte simpatia aos pleitos dos agricultores, para aprofundarmos ainda mais a investigação de quais segmentos sociais exerceram influência no processo legislativo, reputamos primordial observarmos também o perfil dos deputados que participaram da votação. Para tanto, inicialmente, partiremos para a análise das declarações de bens apresentadas, pelos deputados acima, à Justiça Eleitoral na época da campanha eleitoral de 2006. No Quadro 6, a seguir, é possível identificar que a declaração de imóveis rurais foi expressiva.

²² A vaga que originalmente seria ocupada por um parlamentar do PHS foi cedida ao PSOL. É por tal razão que consta o nome do deputado Ivan Valente ao lado da sigla do PHS (CUNHA, 2013).

Anselmo de Jesus (PT/RO) (1º Vice Presidente) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Lote RuralR\$ 60.000,00 Lote Rural n. 51-A, Gleba 42, Ji Paraná <u>R\$ 10.578,16</u> TOTAL R\$ 70.578,16	Marcos Montes (DEM/MG) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Fazenda Mineira 1 – Barra dos Bugres-MT R\$ 251.275,38 Fazenda Mineira 2 – Barra dos Bugres-MT <u>R\$ 174.527,13</u> TOTAL R\$ 425.802,51
Ernandes Amorim (PTB/RO) (voto: a favor) Imóveis Rurais: 2 lotes rurais na BR 421 Linha C/35 Montenegro.....R\$ 150.000,00 Outros bens relacionados ao meio rural: 1936 cabeças de gado bovinos ou bufalinosR\$ 5.000,00 29 suínosR\$ 10.000,00 300 caprinos e ovinos.....<u>R\$ 20.000,00</u> TOTAL R\$ 35.000,00	Moacir Micheletto (PMDB/PR) (Presidente da Comissão) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Lote rural Gleba Lambari Tupãssi R\$ 41.638,37 Lote rural Gleba Primavera Tupãssi R\$ 41.638,37 Lote rural Tupãssi <u>R\$ 127.413,00</u> TOTAL R\$ 210.689,70
Moreira Mendes (PPS/RO) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Fazenda Três Capelas.....R\$ 62.874,00 Fazenda Três Capelas II.....R\$ 39.780,00 Imóvel Rural – Setor Cachoeira de Samuel.....R\$ 1.589,17 Benfeitorias da Fazenda Três Capelas.....<u>R\$ 1.002.442,44</u> TOTAL R\$ 1.106.685,61 Outros bens relacionados ao meio rural: Máquinas e Equipamentos Agrícolas..... R\$ 79.569,04	Paulo Piau (PMDB/MG) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Imóvel rural – Uberaba-MG – 15 alqueiresR\$ 200.000,00 Terreno Rural, na Fazenda Ribeirão da Mata – em Patos de Minas-MGR\$ 21.000,00 Terreno na Estância Nevada em Brumadinho-MG<u>R\$ 2.261,83</u> TOTAL R\$ 223.261,83
Luis Carlos Henzie (PP/RS) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Declarou possuir várias frações de “de campos e matos”: - 31 ha. - Sta. Clara/Sto. Inácio, em São BorjaR\$ 22.870,41 - 60 ha. - RN do Inhatium, em São Borja.....R\$ 53.625,00 - 62 ha. - RN do Inhatium.....R\$ 55.412,00 - 162 ha. – Sto. Inácio e Angico, em São BorjaR\$ 119.348,40 - 175 ha. - RN do Inhatium, em São BorjaR\$ 156.996,00 - 40 ha. - RN das Tunas, em São BorjaR\$ 29.360,00 - 58 ha. - Timbaúva, em São Borja.....R\$ 42.572,00 - est. de 28,9 ha. - 1º distrito de S. Borja, Vista de S. José.....R\$ 24.100,00 - 0,6 ha. - 1º distrito de São Borja, InhatiumR\$ 1.666,67 - 4 ha. – Sta. Clara/Sto. Inácio - São Borja.....R\$ 2.936,00 - 101 ha. - RN do Inhatium, em São Borja.....R\$ 90.313,00 - 10 ha. - RN do Inhatium, em São Borja cessão de direito em nome da filha.....R\$ 8.937,00 - 110 ha. - RN do Inhatium, em São Borja.....R\$ 98.312,00 - 138 ha. – Sto. Inacio e Angico, em São Borja.....R\$ 101.292,00 - 147 ha. - RN do Inhatium, em São Borja.....R\$ 130.607,42 - 15 ha. - RN do Inhatium, em São Borja.....R\$ 13.406,00 - 175 ha. - RN do Inhatium, em São Borja.....R\$ 156.996,00 - 20 ha. - RN do Inhatium, em São Borja.....R\$ 17.875,00 - 20 ha. - RN do Inhatium, em São Borja, em nome da filha.....R\$ 20.000,00 - 30 ha. - RN do Inhatium, em São Borja, dentro de área maior reconhecida p/ excesso, cadastrada junto ao INCRA.....R\$ 27.268,00 - 1/3 de uma fração de campos (27 ha.) - RN do Inhatium, em São Borja, em nome da filha.....R\$ 8.192,00 - 1/3 de uma fração de campos (35 ha.) - RN do Inhatium, em São Borja, em nome da filha..... <u>R\$ 10.665,00</u> TOTAL R\$ 1.192.749,90	Outros bens relacionados ao meio rural: Declarou possuir cotas em cooperativas relacionadas à agropecuária: - Cota capital na Cooperativa de Crédito Rural Missões Ltda.... R\$ 3.464,01 - Cota Capital na Cooperativa Triticula Samborjense Ltda..... R\$ 3.003,80 - Cota Capital na Cooperativa Agrícola Ltda.....<u>R\$ 28.208,82</u> TOTAL R\$ 34.676,63
	Cezar Silvestri (PPS/PR) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Declarou possuir “terrenos rurais” com as seguintes características: - 103,26 ha. - Fazenda Santa Carlota – Guarapuava-PR.....R\$ 60.000,00 - 131,95 ha. - Fazenda Sto. Ant. Goioxim – Guarapuava-PR.. R\$ 151.090,31 - 147,33 ha. - Fazenda Sto. Ant. Goioxim – Guarapuava-PR..R\$ 158.110,95 - 162,56 ha. - Fazenda São Francisco - Palmital-PR.....R\$ 80.000,00 - 258,14 ha. - Fazenda Santa Carlota – Guarapuava-PR.....R\$ 74.900,00 - 38,7 ha. - quinhão 7 - Santa Carlota em Guarapuava-PR.....R\$ 47.811,00 - 398,50 ha. - Fazenda São Francisco – Palmital-PR..... R\$ 391.610,00 - 40,64 ha. - Fazenda São Francisco – Palmital-PR.....R\$ 15.664,51 - 94,38 ha. – Fazenda Pordos – Guarapuava-PR.....<u>R\$ 156.039,59</u> TOTAL R\$ 1.135.226,36 Outros bens relacionados ao meio rural: Declarou possuir cotas em cooperativas relacionadas à agropecuária: - Cotas participação na COAMO Agroindustrial Cooperativa – associado nº 20458-8..... R\$ 6.959,47 - Quotas sociais da firma J. Sisvestri Fertilizantes e Sementes Ltda..... <u>R\$ 139.672,80</u> TOTAL R\$ 146.632,27

continua...

Homero Pereira (PR/MT) (2º Vice Presidente) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Usufruto de área (6.810,2506 ha), Fazenda N. S. das Graças em Nossa Senhora do Livramento-MT.....R\$ 300.000,00 Área de terras (679,6452 ha.) Fazenda Paraíso, em Nossa Senhora do Livramento-MT.....R\$ 200.000,00 Área de terras (840 ha.) - Novo São Joaquim-MT.....R\$ 771.498,00 TOTAL R\$ 1.271.498,00 Outros bens relacionados ao meio rural: 23.400 quotas do capital social da Planazem Agromercantil.....R\$ 0,10 650 cabeças de bovinos.....R\$ 260.000,00 TOTAL R\$ 260.000,10	Aldo Rebelo (PCdoB/SP) (Relator da Comissão) (voto: a favor) Imóveis rurais: não declarou expressamente; OBSERVAÇÃO: Mas declarou dois imóveis sem mencionar se são urbanos ou rurais: “construção residencial terreno Viçosa-AL - R\$ 121.720,52” e “terreno Viçosa-AL - R\$ 40.000,00”. Como não foi possível apurar se esses imóveis são efetivamente rurais, considera-se que Rebelo não declarou propriedades rurais.
Duarte Nogueira (PSDB/SP) (voto: a favor) Imóveis rurais: não declarou expressamente; OBSERVAÇÃO: Mas declarou três imóveis sem mencionar se são urbanos ou rurais: “Imóvel, Lote 13, do Loteamento Colina Verde - R\$ 513.600,00”; “Lote n. 13, Loteamento Colina Verde, Ribeirão Preto-SP - R\$ 30.000,00” e “Terreno – Iturama-MG - R\$ 178.087,30”. Como não foi possível apurar se esses imóveis são efetivamente rurais, considera-se que Nogueira não declarou propriedades rurais.	Valdir Colatto (PMDB/SC) (voto: a favor) Imóveis Rurais: Gleba A do projeto Rio Formoso 4 etapa do município Formoso do Araguaia-TO “com 9,51.37” hectares adquiridos da PM de (Formoso do Araguaia-TO em 2000.....R\$ 951,37 Parte de área de terras com 1.063 ha em Vilhena-RO, valor do ITR 250.000,00.....R\$ 64.202,10 Área de terras (1.000 ha.) Vilhena-RO (ITR R\$ 200.000,00).....R\$ 138.794,27 Área de terras (99,73 ha.) Vilhena-RO (ITR R\$ 14.955,00).....R\$ 12.907,62 Área de terras (168.067 m2) – em Abelardo Luz/SC – valor do ITR R\$ 34.000,00.....R\$ 2.409,37 25% de uma área de terras com 97,21 ha em Vilhena-RO.....R\$ 11.103,57 Parte de uma área de terras com 42.200 m2 em Abelardo Luz-SCR\$ 6.939,42 TOTAL R\$ 237.307,72 Outros bens relacionados ao meio rural: Ações da empresa Portal S/A Vilhena-RO.....R\$ 1.700,00 Quota de capital na firma Planej. Agropec. e Consult. Ltda.....R\$ 16.000,00 TOTAL R\$ 17.700,72
Reinhold Stephanes (PMDB/PR) (voto: a favor) Não declarou imóveis rurais	Ivan Valente (PSOL/SP) (voto: contra) Imóveis Rurais. Chácara na Estrada C Lote 22, Bairro Votorantim, Ibiúna-SP...R\$ 65.000,00
Ricardo Tripoli (PSDB/SP) (voto: contra) Não declarou imóveis rurais	Sarney Filho (PV/MA) (voto: contra) Não declarou imóveis rurais Outros bens relacionados ao meio rural: Ações da Cia. Papel Simão (atualmente do Grupo Votorantim)...R\$ 1.584,00
Rodrigo Rollemberg (PSB/DF) (voto: contra) Imóveis Rurais: Propriedade de 125 hectaresR\$ 120.000,00 Uma gleba de terra na Fazenda Indaiá, em Luziânia.....R\$ 61.230,00 Gleba de terra em Luziânia.....R\$ 183.690,00 TOTAL R\$ 364.920,00 Outros bens relacionados ao meio rural: 260 cabeças de gado girolando.....R\$ 150.000,00 OBSERVAÇÃO: Rollemberg declarou ainda lotes sem mencionar se são urbanos ou rurais: “100 lotes no Jardim Luz do Oriente R\$ 4.000,00”. Como não foi possível apurar se esse imóvel é rural, preferiu-se não incluí-lo na relação acima.	Dr. Rosinha (PT/PR) (voto: contra) Não declarou imóveis rurais

Fonte: Cunha (2013, p. 148-151).

Quadro 6. Declaração de bens rurais apresentada à Justiça Eleitoral na campanha eleitoral de 2006 pelos 18 deputados que participaram da votação do relatório de Rebelo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

A partir das informações acima, verifica-se que dos 13 deputados que votaram pela aprovação do relatório, 10 eram proprietários rurais, sendo que destes,

Cunha (2013) nos adverte que 4 deputados, mais exatamente Homero Pereira, Luís Henzie, Cezar Silvestri e Moreira Mendes possuíam imóveis avaliados em mais de 1 milhão de reais. Por outro lado, dos cinco deputados que votaram contra o relatório, 2 deles, quais sejam, Ivan Valente e Rodrigo Rollemberg, eram proprietários de imóveis rurais. Quanto ao primeiro, Cunha (2013) assevera que pela localização da chácara declarada, Ibiúna - SP, provavelmente seria um bem destinado ao lazer. Sobre as informações presentes no quadro acima, Costa (2012) alerta que eles são originados a partir de alegações feitas pelos próprios candidatos, sendo que eles possuem a liberdade de omitir informações e, portanto, esconder parte real de seus patrimônios. Isso abriria a possibilidade de se cogitar que os dados declarados à Justiça Eleitoral tenham sido incompletos e que os deputados poderiam ser proprietários de muitos outros imóveis que sequer foram apresentados.

A preponderância de deputados proprietários rurais que votaram pela aprovação do relatório de Rebelo reforça em muito a ideia de que o setor do agronegócio não apenas exerceu influência direta na revisão do Código Florestal, mas também que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, insculpido no artigo 225 da Constituição Federal, aparentemente teria sido preterido em detrimento de interesses particulares, pertencentes a um grupo de elite com alta influência política como é o caso dos ruralistas brasileiros (CUNHA, 2013). Diante de uma expressiva quantidade de deputados proprietários de imóveis rurais que compuseram a Comissão Especial e, por conseguinte, participaram da votação, teriam eles legislado em causa própria? Qualquer que seja a resposta dada, a massiva presença de deputados ruralistas é um forte indicativo de que o agronegócio exerceu *lobby* na revisão do Código Florestal.

Para elucidarmos ainda mais essa questão da influência sobre os tomadores de decisão imperioso observarmos, do mesmo modo, se as empresas do setor agropecuário financiaram as campanhas eleitorais dos deputados que votaram o projeto de lei. Afinal, como aponta Mancuso (2007), uma das estratégias da ação política do empresariado brasileiro é justamente o financiamento de campanhas eleitorais. Para isso, nos valeremos dos dados coletados pela pesquisa promovida por Cunha (2013), discriminadas no Quadro 7, a seguir. As doações foram divididas em três categorias: ocultos, originados do setor do agronegócio e outros. A primeira se refere às quantias derivadas de comitês ou diretórios de partidos políticos ou de outros candidatos, sem, contudo, ser possível identificar o Cadastro Nacional de

Pessoas Físicas ou Jurídicas. Na segunda categoria foram consideradas as doações acima de mil reais que partiram de empresas cujas atividades eram, de forma geral, relacionadas e inseridas dentro da cadeia produtiva agropecuária. Foram consideradas nessa classe, ainda, empresas de ramos vinculados à exploração de recursos naturais em imóveis rurais, como mineradoras e hidrelétricas, e que por isso, teriam supostamente interesse na flexibilização das normas presentes no Código Florestal. Também foram inseridas nessa categoria as empresas associadas a órgãos representativos do setor agropecuário, como a CNA e a ABAG. Por fim, na classificação “outros” foram considerados os recursos dos próprios candidatos, montantes inferiores a mil reais originados de pessoa jurídica ou física, assim como demais doadores que não pertenciam ao setor do agronegócio.

Moacir Micheletto (PMDB/PR) (presidente da Comissão) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 617.718,01 Agronegócio/interesses associados: Agrícola Colferai Ltda.....R\$ 2.500,00 Agrícola HorizonteR\$ 10.000,00 Bungue Alimentos S/A.....R\$ 70.000,00 Cooperativa Agropecuária do Médio Oeste (PR).....R\$ 5.000,00 Farima Ind. e Comércio de Subproduto AnimalR\$ 52.883,00 Gennari Renosto & Cia Ltda.....R\$ 10.000,00 Geral Agrícola Ltda.R\$ 2.500,00 Marfrig Frigoríficos e Com. de Alimentos Ltda.....R\$ 30.000,00 Nortox S. A.R\$ 10.000,00 Remasa Reflorestadora Ltda.R\$ 10.000,00 San Rafael Sementes e Cereais Ltda.....R\$ 2.500,00 Sementes Mauá Ltda.....R\$ 20.000,00 Siloti & Cia Ltda.....R\$ 10.000,00 TOTAL R\$ 235.383,00 Oculto: Recursos de outros candidatos (Nereu A. Moura, Roberto Requião)/comitê (sem CPF/CNPJ)..... R\$ 3.700,00	Marcos Montes (DEM/MG) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 992.614,58 Agronegócio/interesses associados: Agroindustrial Sta. Juliana S. A.....R\$ 30.000,00 Agronelli Ind. e Com. Insumos Agropecuários.....R\$ 4.000,00 Agropecuária Iracema Ltda.....R\$ 70.000,00 Algar S/A Empreendimentos e Participação.....R\$ 10.000,00 Bungue Fertilizantes S/A.....R\$ 10.000,00 Caemi Mineração e Metalurgia S. A.....R\$ 50.000,00 Central Energética Veríssimo Ltda.....R\$ 100.000,00 Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.....R\$ 40.000,00 Construtora Noberto Odebrecht S. A.....R\$ 20.000,00 Fertilizantes Fosfatados S/A (Vale Fertilizantes).....R\$ 5.000,00 S. A. Usina Coruripe Açúcar e Alcool.....R\$ 100.000,00 Sapitel Industrial S. A. (Grupo Sapitel).....R\$ 50.000,00 Ultrafertil S.A. (Fosfertil).....R\$ 5.000,00 Usina Moema Açúcar e Alcool.....R\$ 20.000,00 TOTAL R\$ 514.000,00 Ocultos: Comitê Financeiro do PFL/MG (CNPJ criado só para doação eleição de 2006)..... R\$ 4.614,58
Ernandes Amorim (PTB/RO) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 79.692,86 Agronegócio/interesses associados.....R\$ 0,00 Ocultos: Recursos de outros candidatos (Arcir Gurgacz) (sem CPF/CNPJ)..... R\$ 13.209,50	Anselmo de Jesus (PT/RO) (1º vice presidente) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 121.323,86 Agronegócio/interesses associados.....R\$ 0,00 Ocultos.....R\$ 0,00 continua...

Luis Carlos Henzie (PP/RS) (voto: a favor)		Irmãos Três e Cia (Moinho Três e Cia).....R\$ 3.000,00 JBS S/A.....R\$ 50.000,00 José Dinon e Filhos e Cia.....R\$ 5.400,00 Klabin S. A.....R\$ 5.000,00 Leindecker e Cia.....R\$ 2.500,00 Marasca Comércio de Cereais Ltda.....R\$ 10.800,00 Martins e Kissmann Ltda.....R\$ 2.000,00 Moinho Vacaria Industrial e Agrícola S. A.....R\$ 5.000,00 Moinho Estrela Ltda.....R\$ 10.000,00 Moinhos Galopis Ltda.....R\$ 2.000,00 Moinho Garota S.A.....R\$ 6.000,00 Moinho Tomazzoni Ltda.....R\$ 15.770,16 Moinhos Vicato Ind. e Comércio Ltda.....R\$ 6.000,00 Nortox S. A.....R\$ 50.000,00 Pileco Nobre Alimentos.....R\$ 10.000,00 Raroz Agroindustrial do Sul Ltda.....R\$ 5.000,00 Sapitel Industrial S. A. (Grupo Sapitel).....R\$ 10.000,00 Sementes Estrela Ltda.....R\$ 1.500,00 Stara S/A.....R\$ 6.580,00 Stara Enso Brasil Ltda.....R\$ 15.770,16 Três Tentos Agroindustrial Ltda.....R\$ 10.800,00 Uggeri S.A.....R\$ 5.400,00 Ultrafertil S.A. (Fósfétil).....R\$ 35.000,00 Urbano Agroindustrial Ltda.....R\$ 35.000,00 Viviana Alimentos Ltda.....R\$ 6.000,00 Votorantim Celulose e Papel (Fibria Celulose S.A.).....R\$19.217,16 TOTAL R\$ 703.667,32	
Valor total das receitas: R\$ 994.414,59 Agronegócio/interesses associados: Aeropel – Aero Operações Agrícolas Ltda.....R\$ 4.100,00 Agrogen S/A Agroindustrial.....R\$ 10.000,00 Agropecuária Schwanck Ltda.....R\$ 3.000,00 Aldo Canal e Cia Ltda.....R\$ 1.000,00 Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda.....R\$ 100.000,00 Alvorada Sistemas Agrícolas Ltda.....R\$ 1.000,00 Aracruz Celulose S. A.....R\$ 10.000,00 Bocchi Indústria e Com. Transp. Ben. Cereais Ltda.....R\$ 2.000,00 Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$ 30.000,00 Camera Agroalimentos S. A.....R\$ 10.800,00 Camil Alimentos S. A.....R\$ 40.000,00 Cerealista Seriema Ltda.....R\$ 2.700,00 Cooperativa Agro Industrial Alegrette Ltda.....R\$ 3.000,00 Copagril Com. Agrícola Piccoli Ltda.....R\$ 1.000,00 Coxilha Ind. Fertilizante e Corretivos Ltda.....R\$ 5.000,00 CTA Continental Tabaccos Alliance SA.....R\$ 20.000,00 Dickow e Cia Ltda.....R\$ 5.000,00 Elio Starlick Ltda. (Gde. Spe. Sementes e Agron.).....R\$ 8.100,00 Engenho de Arroz São José Ltda.....R\$ 5.000,00 E. Orlando Roos Cia. Ltda.....R\$ 10.800,00 Euvax Participações Ltda.....R\$ 50.000,00 Fertilizantes Fosfatados S/A (Vale Fertilizantes).....R\$ 35.000,00 Fertilizantes Piratini S/A.....R\$ 15.000,00 Fetimar Comércio de Cereais.....R\$ 1.200,00 Genesio Ceolin Cia. Ltda.....R\$ 3.000,00 Germani Alimentos Ltda.....R\$ 5.000,00 Indústria Lezy de Implemento Agrícolas Ltda.....R\$ 1.000,00		Oculto: Comitê Financeiro do Partido Progressista (PP) (CNPJ criado só para doação eleição de 2006).....R\$ 2.445,28	
Cezar Silvestri (PPS/PR) (voto: a favor)		Aldo Rebelo (PCdoB/SP) (relator da Comissão) (voto: a favor)	
Valor total das receitas: R\$ 556.859,80 Agronegócio/interesses associados: Cooperativa Agrária Agroindustrial (Agroflores)R\$ 40.000,00 Cooperativa Agrária Agroindustrial (Agromalte)R\$ 90.000,00 Coop. Agrária Agroindustrial (Granja Novo Solo).....R\$ 60.000,00 Coop. Agrária Agroindustrial (Granja Núcleo).....R\$ 40.000,00 Aracruz Celulose S/A.....R\$ 10.000,00 Bahia Pulp S/AR\$ 5.000,00 Brascan Cattleca S/A.....R\$ 35.000,00 Duratex S. A.....R\$ 10.000,00 Fertilizantes Fosfatados S/A (Vale Fertilizantes).....R\$ 35.000,00 Klabin S. A.....R\$ 10.000,00 Remasa Reflorestadora Ltda.....R\$ 10.000,00 Repinho Reflorestadora Madeiras e Compensados.....R\$ 15.000,00 Santa Maria Cia. Papel e Celulose.....R\$ 26.675,26 Stara Enso Brasil Ltda.....R\$ 10.513,44 Suzano Papel e Celulose Ltda.....R\$ 10.000,00 Ultrafertil S.A. (Fósfétil).....R\$ 35.000,00 Veracel Celulose S. A.....R\$ 10.000,00 Valldurec Mannes Mann (V&M) do Brasil S/A.....R\$ 10.000,00 TOTAL R\$ 462.188,70		Valor total das receitas: R\$ 1.453.544,40 Agronegócio/interesses associados: Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$ 50.000,00 Caemi Mineração e Metalurgia S. A.....R\$ 300.000,00 Companhia Siderúrgica Nacional.....R\$ 100.000,00 Conselho dos Exportadores de Café do Brasil.....R\$ 40.000,00 Construções e Comércio Camargo Correa.....R\$ 250.000,00 Construtora Noberto Odebrecht S. A.....R\$ 40.000,00 Usina Caete S. A.....R\$ 80.000,00 Votorantim Celulose e Papel S.A.....R\$ 50.000,00 TOTAL R\$ 910.000,00	
Ivan Valente (PSOL/SP) (voto: contra)		Ocultos: Comitê Financeiro de SP do PCdoB (CNPJ do Comitê SP do PCdoB).....R\$ 6.696,25 Comitês Financeiros Únicos do PCdoB/SP e PT/SP (sem CPF/CNPJ).....R\$ 109.423,75 Diretório Nacional do PCdoB (sem CPF/CNPJ).....R\$ 10.000,00 Doações de Outros candidatos (Nivaldo Santana, Otávio Shimoda) (sem CPF/CNPJ)R\$ 4.933,00 TOTAL R\$ 131.053,00	
Valor total das receitas: R\$ 174.450,50 Agronegócio/interesses associados.....R\$ 0,00		Doação de Outros candidatos (Edson Bahia, Horácio Ranieri, Jorge Nelson) (sem CPF/CNPJ).....R\$ 1.150,00	
		continua...	

Homero Pereira (PR/MT) (2º vice presidente) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 605.307,90 Agronegócio/interesses associados: <table> <tr><td>Agropecuária Maggi Ltda.....R\$</td><td>7.500,00</td></tr> <tr><td>Agropecuária Taquendama Ltda.....R\$</td><td>10.000,00</td></tr> <tr><td>Amaggi Importação e Exportação.....R\$</td><td>7.500,00</td></tr> <tr><td>Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$</td><td>20.000,00</td></tr> <tr><td>Cooperativa Agro Industrial do Centro Oeste.....R\$</td><td>100.000,00</td></tr> <tr><td>Construções e Comércio Camargo Correa.....R\$</td><td>20.000,00</td></tr> <tr><td>Coop. Agríc. de Produtores de Cana de Rio Branco.....R\$</td><td>5.000,00</td></tr> <tr><td>Emal Empresa de Mineração Aripuanã Ltda.....R\$</td><td>13.000,00</td></tr> <tr><td>Usinas Itamarati S. A.....R\$</td><td>10.000,00</td></tr> <tr><td>TOTAL R\$</td><td>193.000,00</td></tr> </table> Ocultos: Diretório Regional do PPS/MT (sem CPF/CNPJ) R\$ 10.116,00	Agropecuária Maggi Ltda.....R\$	7.500,00	Agropecuária Taquendama Ltda.....R\$	10.000,00	Amaggi Importação e Exportação.....R\$	7.500,00	Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$	20.000,00	Cooperativa Agro Industrial do Centro Oeste.....R\$	100.000,00	Construções e Comércio Camargo Correa.....R\$	20.000,00	Coop. Agríc. de Produtores de Cana de Rio Branco.....R\$	5.000,00	Emal Empresa de Mineração Aripuanã Ltda.....R\$	13.000,00	Usinas Itamarati S. A.....R\$	10.000,00	TOTAL R\$	193.000,00	Paulo Piau (PMDB/MG) (a eleição foi pelo PPS) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 1.161.967,46 Agronegócio/interesses associados: <table> <tr><td>Agroindustrial Sta. Juliana S. A.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Agronelli Ind. e Com. Insumos Agropecuários.....R\$</td><td>3.000,00</td></tr> <tr><td>Agropecuária Iracema Ltda.....R\$</td><td>17.500,00</td></tr> <tr><td>Algar S/A Empreendimentos e Participação.....R\$</td><td>15.000,00</td></tr> <tr><td>Aracruz Celulose S/A.....R\$</td><td>6.500,00</td></tr> <tr><td>Caf. Sta. Barbara (Ltda.) (Arcelormittal Florestas).....R\$</td><td>10.000,00</td></tr> <tr><td>Central Energética Verissimo Ltda.....R\$</td><td>7.500,00</td></tr> <tr><td>Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.....R\$</td><td>40.000,00</td></tr> <tr><td>Comp. En. Açúcar e Alcool Triangulo Mineiro.....R\$</td><td>25.000,00</td></tr> <tr><td>Companhia Setelagoana de Siderurgia.....R\$</td><td>20.000,00</td></tr> <tr><td>Conselho dos Exportadores de Café do Brasil.....R\$</td><td>25.000,00</td></tr> <tr><td>Coop. Central dos Produtores Rurais/MG (Itambé).....R\$</td><td>100.000,00</td></tr> <tr><td>Coop. Regional de Cafeicultores em Guaxupé.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Destilaria Planalto Ltda.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Destilaria WD Ltda.....R\$</td><td>25.000,00</td></tr> <tr><td>Fertilizantes Fosfatados S/A (Vale Fertilizantes).....R\$</td><td>40.000,00</td></tr> <tr><td>S. A. Usina Coruripe Açúcar e Alcool.....R\$</td><td>120.000,00</td></tr> <tr><td>Sapitel Florestal Ltda. (Grupo Sapitel).....R\$</td><td>20.000,00</td></tr> <tr><td>Sapitel Industrial S. A. (Grupo Sapitel).....R\$</td><td>55.748,96</td></tr> <tr><td>Usina Caete S. A.....R\$</td><td>180.000,00</td></tr> <tr><td>Usina Sto. Angelo Ltda.R\$</td><td>7.500,00</td></tr> <tr><td>Valldurec Mannes Mann (V&M) do Brasil S/A.....R\$</td><td>60.000,00</td></tr> <tr><td>TOTAL R\$</td><td>867.748,96</td></tr> </table> Ocultos: Comitê Financeiro do PPS/MG (CNPJ criado só para doação eleição de 2006)..... R\$ 3.378,50	Agroindustrial Sta. Juliana S. A.....R\$	30.000,00	Agronelli Ind. e Com. Insumos Agropecuários.....R\$	3.000,00	Agropecuária Iracema Ltda.....R\$	17.500,00	Algar S/A Empreendimentos e Participação.....R\$	15.000,00	Aracruz Celulose S/A.....R\$	6.500,00	Caf. Sta. Barbara (Ltda.) (Arcelormittal Florestas).....R\$	10.000,00	Central Energética Verissimo Ltda.....R\$	7.500,00	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.....R\$	40.000,00	Comp. En. Açúcar e Alcool Triangulo Mineiro.....R\$	25.000,00	Companhia Setelagoana de Siderurgia.....R\$	20.000,00	Conselho dos Exportadores de Café do Brasil.....R\$	25.000,00	Coop. Central dos Produtores Rurais/MG (Itambé).....R\$	100.000,00	Coop. Regional de Cafeicultores em Guaxupé.....R\$	30.000,00	Destilaria Planalto Ltda.....R\$	30.000,00	Destilaria WD Ltda.....R\$	25.000,00	Fertilizantes Fosfatados S/A (Vale Fertilizantes).....R\$	40.000,00	S. A. Usina Coruripe Açúcar e Alcool.....R\$	120.000,00	Sapitel Florestal Ltda. (Grupo Sapitel).....R\$	20.000,00	Sapitel Industrial S. A. (Grupo Sapitel).....R\$	55.748,96	Usina Caete S. A.....R\$	180.000,00	Usina Sto. Angelo Ltda.R\$	7.500,00	Valldurec Mannes Mann (V&M) do Brasil S/A.....R\$	60.000,00	TOTAL R\$	867.748,96
Agropecuária Maggi Ltda.....R\$	7.500,00																																																																		
Agropecuária Taquendama Ltda.....R\$	10.000,00																																																																		
Amaggi Importação e Exportação.....R\$	7.500,00																																																																		
Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$	20.000,00																																																																		
Cooperativa Agro Industrial do Centro Oeste.....R\$	100.000,00																																																																		
Construções e Comércio Camargo Correa.....R\$	20.000,00																																																																		
Coop. Agríc. de Produtores de Cana de Rio Branco.....R\$	5.000,00																																																																		
Emal Empresa de Mineração Aripuanã Ltda.....R\$	13.000,00																																																																		
Usinas Itamarati S. A.....R\$	10.000,00																																																																		
TOTAL R\$	193.000,00																																																																		
Agroindustrial Sta. Juliana S. A.....R\$	30.000,00																																																																		
Agronelli Ind. e Com. Insumos Agropecuários.....R\$	3.000,00																																																																		
Agropecuária Iracema Ltda.....R\$	17.500,00																																																																		
Algar S/A Empreendimentos e Participação.....R\$	15.000,00																																																																		
Aracruz Celulose S/A.....R\$	6.500,00																																																																		
Caf. Sta. Barbara (Ltda.) (Arcelormittal Florestas).....R\$	10.000,00																																																																		
Central Energética Verissimo Ltda.....R\$	7.500,00																																																																		
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.....R\$	40.000,00																																																																		
Comp. En. Açúcar e Alcool Triangulo Mineiro.....R\$	25.000,00																																																																		
Companhia Setelagoana de Siderurgia.....R\$	20.000,00																																																																		
Conselho dos Exportadores de Café do Brasil.....R\$	25.000,00																																																																		
Coop. Central dos Produtores Rurais/MG (Itambé).....R\$	100.000,00																																																																		
Coop. Regional de Cafeicultores em Guaxupé.....R\$	30.000,00																																																																		
Destilaria Planalto Ltda.....R\$	30.000,00																																																																		
Destilaria WD Ltda.....R\$	25.000,00																																																																		
Fertilizantes Fosfatados S/A (Vale Fertilizantes).....R\$	40.000,00																																																																		
S. A. Usina Coruripe Açúcar e Alcool.....R\$	120.000,00																																																																		
Sapitel Florestal Ltda. (Grupo Sapitel).....R\$	20.000,00																																																																		
Sapitel Industrial S. A. (Grupo Sapitel).....R\$	55.748,96																																																																		
Usina Caete S. A.....R\$	180.000,00																																																																		
Usina Sto. Angelo Ltda.R\$	7.500,00																																																																		
Valldurec Mannes Mann (V&M) do Brasil S/A.....R\$	60.000,00																																																																		
TOTAL R\$	867.748,96																																																																		
Moreira Mendes (PPS/RO) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 330.427,10 Agronegócio/interesses associados: <table> <tr><td>Guascor do Brasil Ltda.....R\$</td><td>220.000,00</td></tr> </table> Ocultos: Comitê Financeiro do PPS/RO (CNPJs criados só para doação eleição de 2006) R\$ 20.830,00	Guascor do Brasil Ltda.....R\$	220.000,00	Duarte Nogueira (PSDB/SP) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 1.158.224,26 Agronegócio/interesses associados: <table> <tr><td>Agrocentro Empreendimento e Participações Ltda.....R\$</td><td>20.000,00</td></tr> <tr><td>Agroplanta Indústria Química Ltda.....R\$</td><td>4.678,00</td></tr> <tr><td>Anaconda Industrial e Agrícola de Cereais Ltda.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Associação Brasileira da Indústria do CaféR\$</td><td>65.000,00</td></tr> <tr><td>Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$</td><td>40.000,00</td></tr> <tr><td>Bungue Alimentos S/A.....R\$</td><td>50.000,00</td></tr> <tr><td>Central Energética Moreno de Açúcar e Alcool.....R\$</td><td>10.000,00</td></tr> <tr><td>Companhia Albertina Mercantil e Industrial.....R\$</td><td>15.000,00</td></tr> <tr><td>Conselho Nacional do Café.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Cooperativa Mista de Adamantina.....R\$</td><td>2.000,00</td></tr> <tr><td>Cosan S/A Indústria e Comércio.....R\$</td><td>50.000,00</td></tr> <tr><td>Crystalsev Comércio e Representação Ltda.....R\$</td><td>20.000,00</td></tr> <tr><td>Fairway Logística e Transporte Ltda.....R\$</td><td>25.000,00</td></tr> <tr><td>Irmãos Biagi S. A. Açúcar e Alcool.....R\$</td><td>10.000,00</td></tr> <tr><td>JBS S/A.....R\$</td><td>50.000,00</td></tr> <tr><td>Klabin S. A.....R\$</td><td>10.000,00</td></tr> <tr><td>Marfrig Frigoríficos e Com. de Alimentos Ltda.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Organização das Cooperativas do Estado de SP.....R\$</td><td>11.667,00</td></tr> <tr><td>Sadia S. A.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Usina Batatais de Açúcar e Alcool.....R\$</td><td>15.000,00</td></tr> <tr><td>Usina Carolo S/A - Açúcar e Alcool.....R\$</td><td>50.000,00</td></tr> <tr><td>Usina Laticínio Jussara S/A.....R\$</td><td>30.000,00</td></tr> <tr><td>Usina São Martinho S/A.....R\$</td><td>50.000,00</td></tr> <tr><td>Vale do Versão S/A Açúcar e Alcool.....R\$</td><td>10.000,00</td></tr> <tr><td>TOTAL R\$</td><td>658.354,00</td></tr> </table> Ocultos: Comitê financeiro Estadual/Federal para deputado Federal do PSDB/SP (sem CPF/CNPJ).....R\$ 852,50 Diretório Regional do PSDB/SP (sem CPF/CNPJ).....R\$ 59.143,63 Doação de Outros candidatos (José Ricardo Montoro, Afif Domingos, Mariana Jabali, João Carames, Maurílio Machado, Roberto Massafra) (sem CPF/CNPJ)..... R\$ 5.625,50 TOTAL R\$ 65.621,63	Agrocentro Empreendimento e Participações Ltda.....R\$	20.000,00	Agroplanta Indústria Química Ltda.....R\$	4.678,00	Anaconda Industrial e Agrícola de Cereais Ltda.....R\$	30.000,00	Associação Brasileira da Indústria do CaféR\$	65.000,00	Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$	40.000,00	Bungue Alimentos S/A.....R\$	50.000,00	Central Energética Moreno de Açúcar e Alcool.....R\$	10.000,00	Companhia Albertina Mercantil e Industrial.....R\$	15.000,00	Conselho Nacional do Café.....R\$	30.000,00	Cooperativa Mista de Adamantina.....R\$	2.000,00	Cosan S/A Indústria e Comércio.....R\$	50.000,00	Crystalsev Comércio e Representação Ltda.....R\$	20.000,00	Fairway Logística e Transporte Ltda.....R\$	25.000,00	Irmãos Biagi S. A. Açúcar e Alcool.....R\$	10.000,00	JBS S/A.....R\$	50.000,00	Klabin S. A.....R\$	10.000,00	Marfrig Frigoríficos e Com. de Alimentos Ltda.....R\$	30.000,00	Organização das Cooperativas do Estado de SP.....R\$	11.667,00	Sadia S. A.....R\$	30.000,00	Usina Batatais de Açúcar e Alcool.....R\$	15.000,00	Usina Carolo S/A - Açúcar e Alcool.....R\$	50.000,00	Usina Laticínio Jussara S/A.....R\$	30.000,00	Usina São Martinho S/A.....R\$	50.000,00	Vale do Versão S/A Açúcar e Alcool.....R\$	10.000,00	TOTAL R\$	658.354,00														
Guascor do Brasil Ltda.....R\$	220.000,00																																																																		
Agrocentro Empreendimento e Participações Ltda.....R\$	20.000,00																																																																		
Agroplanta Indústria Química Ltda.....R\$	4.678,00																																																																		
Anaconda Industrial e Agrícola de Cereais Ltda.....R\$	30.000,00																																																																		
Associação Brasileira da Indústria do CaféR\$	65.000,00																																																																		
Bolsa de Mercadorias & Futuros.....R\$	40.000,00																																																																		
Bungue Alimentos S/A.....R\$	50.000,00																																																																		
Central Energética Moreno de Açúcar e Alcool.....R\$	10.000,00																																																																		
Companhia Albertina Mercantil e Industrial.....R\$	15.000,00																																																																		
Conselho Nacional do Café.....R\$	30.000,00																																																																		
Cooperativa Mista de Adamantina.....R\$	2.000,00																																																																		
Cosan S/A Indústria e Comércio.....R\$	50.000,00																																																																		
Crystalsev Comércio e Representação Ltda.....R\$	20.000,00																																																																		
Fairway Logística e Transporte Ltda.....R\$	25.000,00																																																																		
Irmãos Biagi S. A. Açúcar e Alcool.....R\$	10.000,00																																																																		
JBS S/A.....R\$	50.000,00																																																																		
Klabin S. A.....R\$	10.000,00																																																																		
Marfrig Frigoríficos e Com. de Alimentos Ltda.....R\$	30.000,00																																																																		
Organização das Cooperativas do Estado de SP.....R\$	11.667,00																																																																		
Sadia S. A.....R\$	30.000,00																																																																		
Usina Batatais de Açúcar e Alcool.....R\$	15.000,00																																																																		
Usina Carolo S/A - Açúcar e Alcool.....R\$	50.000,00																																																																		
Usina Laticínio Jussara S/A.....R\$	30.000,00																																																																		
Usina São Martinho S/A.....R\$	50.000,00																																																																		
Vale do Versão S/A Açúcar e Alcool.....R\$	10.000,00																																																																		
TOTAL R\$	658.354,00																																																																		
	Rodrigo Rollemberg (PSB/DF) (voto: contra) Valor total das receitas: R\$ 286.076,00 Agronegócio/interesses associados..... R\$ 0,00 Ocultos: Diretório Nacional e Regional (DF) PSB (sem CPF/CNPJ) – Oculto..... R\$ 76.600,00																																																																		
	Sarney Filho (PV/MA) (voto: contra) Valor total das receitas: R\$ 323.612,21 Agronegócio/interesses associados: <table> <tr><td>Sucocitricor Cutrale Ltda.....R\$</td><td>100.000,00</td></tr> </table> Ocultos: Comitê Financeiro Único do PFL/MA e do PV/MA (sem CPF/CNPJ)..... R\$ 111.612,91	Sucocitricor Cutrale Ltda.....R\$	100.000,00																																																																
Sucocitricor Cutrale Ltda.....R\$	100.000,00																																																																		

continua...

Valdir Colatto (PMDB/SC) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 116.078,75 Agronegócio/interesses associados: Construções e Comércio Camargo Correa.....R\$ 50.000,00 Cooperativa Central de Crédito Sta. CatarinaR\$ 8.000,00 Klabin S. A.....R\$ 5.000,00 TOTAL R\$ 63.000,00 Ocultos: Comitê Financeiro do PMDB/SC (CNPJ criado só para doação eleição de 2006)R\$ 8.077,50	Ricardo Tripoli (PSDB/SP) (voto: contra) Valor total das receitas: R\$ 911.906,54 Agronegócio/interesses associados: Allusa Engenharia Ltda.....R\$ 15.000,00 Companhia Siderúrgica Nacional.....R\$ 200.000,00 Construções e Comércio Camargo Correa.....R\$ 50.000,00 Costa Café Comércio Exportação Importação Ltda....R\$ 20.000,00 Ind. Reunidas de Bebidas Tatzinho 3 Fazendas.....R\$ 12.000,00 Irmãos Raiola & Cia Ltda.....R\$ 35.000,00 Klabin S. A.....R\$ 50.000,00 TOTAL R\$ 382.000,00 Ocultos: Doação de Outros candidatos (Alberto Hiar, Antonio Carlos da Silva, Célia Camargo Leão, João Caramêz, Rodrigo Garcia) (sem CPF/CNPJ)R\$ 5.184,50 Comitê Financeiro Distrital/Estadual para Deputado Federal PSDB (sem CPF/CNPJ).....R\$ 10.271,16 TOTAL R\$ 15.455,66
Reinhold Stephanes (PMDB/PR) (voto: a favor) Valor total das receitas: R\$ 421.330,00 Agronegócio/interesses associados: Cia de Cimento Itambé.....R\$ 20.000,00 Cooperativa Agropecuária Batavo Ltda.....R\$ 50.000,00 Cooperativa Agropecuária do Médio Oeste (PR).....R\$ 1.700,00 Ouro Verde Transporte e Locação Ltda.....R\$ 12.083,33 Pinduca Indústria de Alimentos Ltda.....R\$ 5.000,00 Siloti & Cia. Ltda.....R\$ 1.000,00 Usina Alto Alegre S/A – Açúcar e AlcoolR\$ 20.000,00 TOTAL R\$ 109.783,33 Ocultos: Doações de Outros candidatos (Roberto Requião - sem CPF/CNPJ)..... R\$ 2.100,00	Dr. Rosinha (PT/PR) (voto: contra) Valor total das receitas: R\$ 244.282,73 Agronegócio/interesses associados.....R\$ 0,00 Ocultos: Comitê Financeiro Único do PT/PR..... R\$ 1.000,00

Fonte: Cunha (2013, p. 160-165).

Quadro 7. Doações feitas por empresas do agronegócio e afins às campanhas eleitorais de 2006 dos deputados federais que votaram na Comissão Especial.

Pelas informações constantes acima, é possível concluir que dos 13 deputados que votaram a favor do relatório de Rebelo, apenas 02 deles, mais exatamente Anselmo de Jesus e Ernandes Amorim, não receberam doações do setor do agronegócio. Já com relação ao grupo que votou contra, tão somente Sarney Filho e Ricardo Tripoli foram financiados por esse segmento. Apesar disso, segundo Cunha (2013), tais deputados eram conhecidos como fiéis defensores da legislação florestal e dificilmente votariam pela flexibilização do Código Florestal. Ainda segundo Cunha (2013), do total das doações de campanhas recebidas, verifica-se que no grupo que votou a favor do relatório, 57% do montante final foi oriundo do agronegócio. Por outro lado, do grupo de deputados que votaram em desfavor, as doações do segmento agropecuário foram de 25%.

Diante do panorama retratado no presente tópico, qual seja, de uma massiva presença na Comissão Especial de deputados proprietários de imóveis rurais e financiados pelo empresariado rural, a ideia de que o agronegócio exerceu

forte *lobby* no processo de mudança da legislação florestal ganha ainda mais robustez. Cumpre ressaltar, como adverte Mancuso (2007), que as decisões políticas são criadas a partir da combinação de diversos fatores, sendo o financiamento de campanha apenas um deles. Apesar disso, ante a tudo que foi exposto no presente capítulo, pelo conjunto das informações apresentadas, podemos afirmar que o agronegócio foi um grupo de pressão protagonista no processo legislativo. Os dados empíricos nos demonstram que o acesso institucional foi uma das principais formas pela qual a coalizão ruralista influenciou o processo político. Por intermédio de doações de campanha os agropecuários obtiveram êxito em inserir na Câmara dos Deputados agentes simpatizantes aos seus interesses e com isso aumentaram as chances de determinar o sentido das mudanças no Código Florestal ao seu favor.

Resumidamente, vimos que o Código Florestal de 1965 instituiu importantes mecanismos jurídicos de proteção florestal, como APP e RL. Com o passar dos anos e devido ao fato do Decreto nº 6.514/08 ter estabelecido punições administrativas aos infratores das regras de proteção da vegetação nativa, os agropecuários iniciaram um movimento de revisão da lei ambiental. O que corroborou com isso também foi a edição da Resolução nº 3.545/2008, pelo Banco Central, que condicionava a concessão de crédito rural à comprovação da regularidade ambiental. Após a criação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, cuja maioria, como já visto, eram de deputados proprietários rurais e financiados pelo agronegócio, foi escolhido um relator para o projeto de lei. O relatório de Aldo Rebelo, em diversas passagens deixa nítida a sua inclinação aos interesses dos ruralistas, por começar com uma dedicatória aos agricultores brasileiros. Ao se analisar o conteúdo do documento, vislumbramos que os pleitos da ala ambientalista, notadamente os cientistas, foram ignoradas em detrimento da contemplação dos interesses da agricultura e pecuária. Pois bem, apresentados os principais recursos e estratégias da coalizão ruralista, no tópico a seguir, faremos o mesmo com relação ao grupo dos ambientalistas.

3.5. Técnicas e recursos dos ambientalistas.

Como visto anteriormente, o setor agropecuário adotou a infiltração institucional, por intermédio de doações de campanha eleitoral, como uma das suas

principais formas de exercer influência sobre os tomadores de decisão. Ao inserir seus membros dentro da estrutura decisória do Estado, notadamente na Comissão Especial da Câmara Federal, tiveram grandes oportunidades de orientar a política pública em favor dos seus interesses. Além disso, se aproveitaram de um discurso em prol dos pequenos agricultores com uma forma de, reflexamente, obter vantagens para os seus negócios. Insistiram na necessidade de expansão das áreas produtivas sob o argumento de que são responsáveis pela produção de alimentos do país, sendo, por consequência, um dos maiores contribuidores para o crescimento do país.

Por outro lado, a coalizão ambientalista não possuía a mesma força e capital político que os empresários rurais possuíam dentro do Congresso Nacional. Por tal razão, suas estratégias eram a pressão popular e influência da opinião pública por intermédio da mobilização social e realização de eventos e protestos. Uma das primeiras mobilizações desse tipo ocorreu em 1999, ano no qual se debatiam mudanças na legislação derivadas da Medida Provisória 1.511/96. Naquele período, como forma de repúdio às flexibilizações almejadas, foram enviados vinte mil *e-mails* para os congressistas (CUNHA, 2013).

As pressões iniciais surtiram efeito e contribuíram para que os projetos de lei mais ameaçadores ao meio ambiente não fossem votados. No entanto, com o passar dos anos a mobilização se enfraqueceu e precisou ser retomada em 2009, ano em que foi criada a Comissão Especial destinada a votar o PL nº 1.876/99. Naquele mesmo ano foi criada a Aliança Camponesa Ambientalista em Defesa da Reforma Agrária e do Meio Ambiente, composta por ONG's, pela Via Campesina, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA). O principal objetivo desse grupo era rebater e contrariar as proposições dos ruralistas. Uma de suas mobilizações foi o manifesto "Não ao desmonte do Código Florestal: Em defesa do Meio Ambiente e da Soberania e Segurança Alimentar". A principal reivindicação consistia em políticas públicas de manejo florestal e recuperação da APP e RL. Em 2010, foi criado o "SOS Florestas: Código Florestal em perigo" que lançou uma cartilha intitulada "Código Florestal: Entenda o que está em jogo com a reforma de nossa legislação ambiental", cujo objetivo era expor aspectos técnicos e científicos que explicassem as possíveis consequências advindas com as mudanças na lei florestal (PERES, 2016).

No ano de 2011, um dos momentos mais intensos do processo legislativo, como fruto da articulação de diversos movimentos sociais foi criado o “Comitê em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável”. Dentre os seus componentes destacam-se: 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), 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 (PERES, 2016).

Como se percebe, os membros são diversificados e aqui chamamos atenção para as entidades do campesinato, notadamente da agricultura familiar. Apesar de serem atores do campo e que, a princípio, poderiam ser taxados como sujeitos inseridos na coalizão ruralista, os seus interesses se aproximavam muito mais do grupo dos ecologistas. Como visto anteriormente, entidades da pequena agricultura, como a CONTAG e FRETAF foram signatárias de uma carta de repúdio ao relatório do deputado Aldo Rebelo. Externaram de forma clara que eram contrários às flexibilizações concedidas pelo relator e que nunca as almejavam, mas pelo contrário, eram a favor de alterações nas regras da RL e APP que fossem sustentáveis e que concilhassem produtividade com equilíbrio ecológico.

Uma das ações do comitê foi o lançamento de campanhas de conscientização nas redes sociais, como a “#florestafazadiferença” e “#manguefazadiferença”. O objetivo era mobilizar a população a fim de pressionar os congressistas. A internet foi utilizada pelo movimento como mecanismo para tornar mais popular a temática da alteração do Código Florestal, até então restrito ao ambiente político institucional. As principais forma de ação foi o ciberativismo, como a criação de áudios, imagens e vídeos, sendo que no *YouTube* é possível verificar a existência de vários deles, inclusive de um no qual foi feita uma trilha sonora para a campanha e que contou com a participação de vários artistas.²³

²³ A trilha sonora da campanha, que contou com a participação de vários artistas brasileiros, está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=s285_9oPBsk>. Acesso em maio de 2020.



Figura 1. Campanha da "Floresta faz a diferença"

Fonte: <<http://tireotubo.blogspot.com/2012/03/floresta-faz-diferenca-mobiliza.html>>. Acesso em maio de 2020.

Na medida em que o processo legislativo avançava com a aprovação do projeto de lei no Senado Federal, os ambientalistas depositaram suas últimas esperanças no veto presidencial. Sendo assim, iniciou-se outra campanha, o “Veta Dilma”. Os movimentos ambientais aproveitaram a oportunidade para pressionarem a Presidente da República que, em sua campanha eleitoral, havia se comprometido a vetar retrocessos que concedessem anistia aos desmatadores, referindo-se ao projeto de lei do Código Florestal que já tramitava antes mesmo das eleições se iniciarem (CUNHA, 2013).



Figura 2. Protesto da campanha "Veta Dilma".

Fonte: <https://istoe.com.br/202576_VETA+DILMA/>. Acesso em maio de 2020.

Naquela época, Marina Silva, uma das maiores lideranças ecológicas do Brasil, fez duras críticas ao projeto aprovado no Congresso e afirmou que a Dilma deveria proceder com o veto total e não parcial, a fim de honrar com o compromisso firmado durante as eleições presidenciais de 2010. Afirmou que o texto trazia diversas flexibilizações e anistias aos desmatadores, o que o tornava, de acordo com ela, indigno de sequer ser intitulado como Código Florestal ²⁴.

Se existia algum consenso entre ruralistas e ambientalistas era quanto à necessidade de alterar a legislação florestal vigente. As discordâncias, contudo, eram acerca dos rumos e sentidos que as mudanças deveriam seguir. Os ecologistas argumentavam que a lei deveria guardar sintonia com os conhecimentos científicos existente naquele momento. Nesse sentido, a SBPC e a ABC defenderam que o PL nº 1876/99 fosse obstado por dois anos para que um novo projeto fosse feito com base nos avanços científicos que existiam até então. Em junho de 2010, com a intenção de fornecer subsídio técnico e científico ao debate, a SBPC e a ABC formaram um grupo de estudo interdisciplinar organizado por vários pesquisadores. O grupo produziu um vasto documento que foi publicado no formato de livro, cujo título é "O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo". O estudo

²⁴ Fonte: <https://istoe.com.br/202576_VETA+DILMA/>. Acesso em maio de 2020.

contou com a participação de várias universidades e organizações, estando entre elas: 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 (ABRAFLO); Rede Brasileira Agroflorestal (REBRAF); 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) (SILVA, *et al.*, 2011).

A comunidade científica reconhece a importância da agricultura na economia brasileira e mundial, como também a importância de se aperfeiçoar o Código Florestal para atender à nova realidade brasileira e mundial. Qualquer aperfeiçoamento deve ser conduzido à luz da ciência, com a definição de parâmetros que considerem a multifuncionalidade das paisagens brasileiras, compatibilizando produção e conservação como sustentáculos de um modelo de desenvolvimento que garanta a sustentabilidade. Desta forma, será possível chegar a decisões pautadas por recomendações com base científica e que sejam consensuais entre produtores rurais, legisladores e a sociedade civil.

A SBPC e a ABC desejam continuar contribuindo para o aprimoramento do Código Florestal, fornecendo subsídios científicos e tecnológicos para o diálogo. A revisão crítica dos vários temas abordados no Código Florestal deverá ser feita também à luz da ciência e das tecnologias mais avançadas, numa prospecção cuidadosa das virtudes e dos problemas da lei vigente, pois é preciso avançar na legislação ambiental e agrícola brasileira (SILVA, *et al.*, 2011, p.16)

Apesar dos esforços dos ambientalistas de tentarem conciliar interesses que eram, de acordo com a ciência, completamente conciliáveis, quais sejam, produção agropecuária e proteção ambiental, o debate nas instituições políticas responsáveis pelo processo legislativo foi muito mais ideológico e político do que técnico. O veto parcial da Dilma de longe significou alguma expressiva vitória dos ambientalistas, pois apenas alguns dispositivos foram alterados e vários outros polêmicos foram preservados. Embora houvesse pesquisadores em ambas coalizões de defesa, o debate foi marcado pela polarização e pela dicotomia entre preservação ecológica de um lado e desenvolvimento da agropecuária nacional de outro (PERES, 2016).

A princípio, pelos dados levantados até o presente momento bem como pelos apontamentos feitos por outros estudos aqui referenciados, o poder Legislativo e Executivo Federal demonstraram certas incapacidades e limitações para lidarem com a complexidade do tema e conciliarem os múltiplos interesses envolvidos. No entanto, como já abordado outrora, o processo de produção de políticas públicas no atual sistema brasileiro perpassa por diversas instituições e agentes públicos. Uma dessas entidades inseridas no processo político são os conselhos de políticas públicas, concebidos para serem espaços institucionalizados de interlocução entre o Estado e as organizações sociais, notadamente grupos minoritários e menos privilegiados da sociedade. No caso do Código Florestal, o CDES, um conselho inserido dentro da estruturação do poder Executivo, teoricamente exerceu essa função ao ter dialogado sobre o tema e ter confeccionado um parecer destinado ao Congresso Nacional e à Presidência da República. Diante desse panorama, teria sido o CDES capaz de superar os vícios e debilidades institucionais dos poderes Legislativo e Executivo ao incorporar os interesses de um grupo com menor representação e capital político como os ambientalistas? Essa é a principal indagação que move o presente estudo e até aqui nos dedicamos a apresentar os grupos, interesses e estratégias que marcaram a produção do Código Florestal. Para nos aproximarmos das possíveis respostas ao problema posto é necessário avançarmos sobre a análise do CDES e suas dinâmicas de funcionamento. É o que faremos no seguinte capítulo.

4. O PROCESSO POLÍTICO NO ÂMBITO DO CDES

4.1 A criação do CDES, seu formato institucional e dinâmica de funcionamento.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 absorveu em seu texto a aspiração existente à época de aproximar os cidadãos do processo de tomada de decisão. Vários de seus dispositivos expressam o princípio da participação popular como norteadora da gestão pública²⁵. A Carta Política, ao garantir direitos e liberdades individuais e instituir um regime político um pouco mais descentralizado se comparado ao seu antecessor, pelo menos teoricamente estreitou os laços entre Estado e sociedade ao incorporar a participação popular na gestão da coisa pública. Uma das novidades advindas desse novo contexto, dentre várias outras, estão os conselhos de gestão de políticas públicas (SANTOS; AVRITZER, 2002; TEXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012). Apesar do texto constitucional de 1988 ser considerado como marco inaugural de um novo formato para as relações entre o poder público e os segmentos sociais, as experiências de implementação dos conselhos se iniciaram antes mesmo da década de 1980. Há registros de criação e funcionamento de fóruns dessa natureza no ano de 1944, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, e durante a gestão de Juscelino Kubistchek (ARAÚJO, 2013). No entanto, foi durante o governo Lula, no plano federal, que as experiências institucionalizadas de participação popular se intensificaram, com destaque para os conselhos e conferências (IPEA, 2012). É, portanto, sobre este período histórico que nos concentraremos a partir de agora, mais exatamente no CDES, criado no primeiro ano do governo Lula.

Para uma exata compreensão das IP's e dos seus efeitos, há de se ter em mente que cada uma delas possui características próprias. Cada uma possui especificidades relacionadas ao modo de seu funcionamento, sua inserção institucional, composição e atribuições. Considerando que a presente pesquisa se concentrará na análise de um órgão participativo em especial, qual seja, o CDES, reputamos primordial primeiro esclarecer as suas peculiaridades inerentes ao seu formato institucional, seu modo de funcionamento, para depois nos aprofundarmos na análise das questões inerentes ao colóquio promovido pelo conselho a fim de se

²⁵ Os artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17 expressam a cidadania como fundamento do Estado democrático. Os artigos 14, 27, 29, 58 e 61 são fundamentados pelo princípio da soberania popular. Os artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231 tratam a participação social como forma de gestão pública.

debater as mudanças no Código Florestal. Para tanto, retomaremos as razões que levaram à criação do CDES.

De acordo com Ribeiro (2016) o CDES foi concebido estrategicamente como uma forma de angariar apoio político do principal setor social que mais desconfiou da candidatura de Lula para a eleição presidencial de 2002, o empresariado brasileiro. Um ponto crucial para a sua vitória eleitoral foi a mudança do tom radical que até então era utilizado nas eleições anteriores. Ainda durante a sua campanha, na “Carta ao Povo Brasileiro”²⁶, Lula deixou claro que, caso fosse eleito, promoveria um novo pacto social, de combate às desigualdades sociais, sem que isso prejudicasse o crescimento econômico. Em outros dizeres, a proposta era construir estratégias de desenvolvimento fundadas na conjugação de crescimento econômico e justiça social sem, contudo, deteriorar a estabilidade macroeconômica dos governos antecedentes. A intenção, portanto, não era unicamente captar apoio dos empresários para vencer as eleições, mas forjar um bloco de sustentação para o seu futuro governo que já contava com apoio massivo do setor sindical (RIBEIRO, 2016).

Tarso Genro, um dos responsáveis por conduzir a construção do CDES, apelidado de “Conselhão”, explica que o órgão foi criado para servir como instrumento político que conferisse estabilidade ao primeiro governo de Lula e que, por conseguinte, viabilizasse as políticas públicas que fossem promovidas (BRASIL, 2014).

Nas conversas prévias que tive com o presidente Lula, ele me pediu para fazer o termo de referência de dois novos ministérios, o das Cidades e o Conselhão, concebido como uma câmara de concertação política. Naquele momento, algumas pessoas, inclusive dentro do próprio PT, entendiam que essa proposta representava um amortecimento do programa de governo. Nós mostramos que não era isso, mas sim uma tentativa de identificar pontos comuns para criar um novo bloco de sustentação política e social para o presidente Lula. O contencioso ideológico e político devia seguir na esfera da luta partidária. E foi o que ocorreu [...] o Conselho funcionou como um amálgama político e social que deu estabilidade para o governo navegar naqueles momentos de tensão política (BRASIL, 2014, p. 17-18).

Sob inspiração dos Conselhos Econômicos e Sociais de Portugal e Espanha, o CDES foi criado em 2003 pela Medida Provisória nº 103/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683/2003 (SANTOS; GUGLIANO, 2015). De acordo com Fleury (2003), o surgimento dos modelos de Conselhos de

²⁶ Referida carta pode ser acessada no link a seguir: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em Mar. 2020.

Desenvolvimento Econômico pelo mundo, principalmente na Europa, se deu em razão das incapacidades do sistema liberal de democracia representativa lidar e atender as múltiplas e complexas demandas oriundas da sociedade. A agregação de preferências individuais por intermédio do voto e a eleição de representantes como elemento de autorização e legitimação do exercício do poder estatal demonstrava e ainda demonstra ser um critério que está aquém das necessidades da sociedade. Muitos segmentos sociais, e por consequência suas reivindicações, acabam não sendo contempladas pelo regime da democracia representativa. Segundo Fleury (2003), a instauração de espaços de concertação social esteve associada ao contexto do surgimento do *Welfare State*. A criação de canais de diálogo entre Estado e sociedade civil para a promoção do desenvolvimento social e econômico foi uma das maneiras encontradas para a pactuação social e principalmente um meio de conciliar os interesses das classes trabalhadoras e patronais (SANTOS, P. 2012).

Inserido na arquitetura institucional do poder Executivo, o CDES foi concebido como órgão de consultoria e assessoria da Presidência da República, cuja principal finalidade era se manifestar acerca de temáticas relativas ao desenvolvimento social e econômico. Por não ser um conselho classificado como deliberativo, suas proposições não eram vinculantes, ou seja, o Presidente da República poderia ou não as acatar. Devido a essas características, o conselho era utilizado para debater as políticas governamentais antes que elas fossem enviadas ao Congresso Nacional. Essa seria uma forma de amenizar os desgastes políticos que porventura o governo enfrentaria no parlamento (SANTOS, P. 2012).

Acerca de sua inserção institucional, Teixeira, Souza e Lima (2012) opinam que o CDES não foi muito bem articulado com outras esferas e instâncias da estrutura burocrática do governo. As ações governamentais eram coordenadas pela Casa Civil. No âmbito da Secretaria Geral da Presidência havia sido criada a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) sendo que uma de suas atribuições era de articular as relações políticas do governo com os diversos segmentos sociais. Portanto, era da SNAS a responsabilidade de promover mecanismos de participação popular, como os conselhos e conferências nacionais. No entanto, apesar disso, inicialmente o CDES ficou sob o controle da Secretaria de Relações Institucionais (SRI), que tinha como uma de suas funções o estabelecimento de um intercâmbio com o Congresso Nacional. Para Teixeira,

Souza e Lima (2012) essa posição diferenciada que o CDES ocupou, ou seja, de não ter sido inserido dentro da SNAS, é um fator que indica certa fragilidade, eis que o conselho ficou desconectado do principal órgão do governo que tinha como função estreitar os laços com a sociedade civil. Em outros dizeres as articulações com a sociedade civil e as ações de integração intergovernamental ficaram alocadas em espaços institucionais distintos no âmbito do Executivo, o que poderia ter comprometido a formalização das políticas públicas.

Este arranjo institucional pode ter dificultado o fortalecimento das iniciativas de gestão participativa quando separou a articulação com a sociedade civil – responsabilidade da Secretaria-Geral – da integração das ações governamentais – responsabilidade da Casa Civil. Isso fez com que as articulações com a sociedade ficassem à parte das ações de integração intergovernamental, possivelmente dificultando a implementação de decisões cuja responsabilidade ultrapassava a competência do órgão responsável pelo espaço participativo. Percebe-se o reflexo da fragmentação da administração pública na arquitetura da participação (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, p. 13)

Considerando que o CDES foi criado para ser um canal de interlocução entre Estado e sociedade na formulação de políticas públicas, assim como para assessorar o Presidente da República no processo de tomada de decisão, os seus componentes eram selecionados diretamente pelo próprio chefe do Poder Executivo Federal, que também exercia a presidência do conselho. Os membros do CDES eram divididos em dois grupos: Ministros de Estado e conselheiros representantes de organizações sociais, movimentos sociais, acadêmicos, empresários e trabalhadores. Ao longo dos anos o segundo grupo se faz majoritário. O critério adotado para a nomeação dos conselheiros era carregado de certa dose de subjetividade, eis que eram selecionados aqueles reconhecidos como líderes e que exerciam representatividade do setor ao qual estavam vinculados. Os mandatos eram de dois anos, podendo ser prorrogado por igual período (RIBEIRO, 2016; SANTOS; GUGLIANO, 2015). Santos, P. (2012) critica essa forma de seleção dos representantes na medida em que o Presidente poderia nomear um conselheiro sem previamente consultar as organizações representadas sobre o nome escolhido. Isso poderia criar um déficit de representatividade.

Na Tabela 4, a seguir, é possível verificar a proporção dos membros do conselho, sendo nítido que aquela aspiração de se promover diálogo e interação com o segmento empresarial se concretizou na prática, uma vez que os empresários se fizeram presente no CDES em maior quantidade se comparados com os demais grupos representados.

Tabela 4. Representação dos grupos sociais no CDES de 2003 a 2012.²⁷

Conselheiros	Ano 2003	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012
Lideranças de movimentos sociais e ONGs	11,8	12,4	13,4	11,4	9,2	9,9	9,0	7,6	5,7	6,5
Professores universitários	13,7	14,2	12,5	13,3	12,8	8,9	10,7	10,2	8,9	8,9
Trabalhadores	11,8	12,4	12,5	14,3	17,7	18,8	18,9	18,6	16,3	16,9
Empresários	44,1	42,5	40,2	41,0	39,7	41,6	41,8	40,7	38,2	47,6
Representantes do governo	11,8	12,4	12,5	13,3	12,1	13,9	13,9	18,6	28,5	16,9
Outros	6,9	6,2	8,9	6,7	8,5	6,9	5,7	4,2	2,4	3,2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Santos; Gugliano (2015, p. 12).

Sobre os dados acima, algumas ponderações são cruciais. A primeira constatação é que durante os anos observados, além dos empresários terem sido o grupo majoritário, a categoria “outros” foi a que sofreu mais reduções. Os acadêmicos, que inicialmente ocupavam 13,7% das vagas, também foram tendo perdas ao longo do tempo até que passaram a 8,9% no ano de 2012. No que se refere à composição do conselho, Texeira, Souza e Lima (2012) observam que houve certa limitação em se reconhecer novos sujeitos políticos na medida que seus componentes, em grande maioria, eram atores integrantes da relação entre o capital e o trabalho, ou seja, entidades empresariais e representantes da classe trabalhadora. Para eles, devido à heterogeneidade social, havia inúmeros outros interesses sociais, além dos trabalhadores e dos empresários, que almejavam um espaço de diálogo com o Estado, mas que não se fizeram presente no CDES.

Dentro do grupo empresarial presente no conselho, notadamente dentre os conselheiros nomeados para o período 2009/2011, momento no qual o CDES promoveu deliberações sobre a revisão do Código Florestal, nos chama a atenção a presença de determinados representantes do empresariado. No capítulo anterior, vimos que a classe empresarial, capitaneada pela CNI, foi uma das responsáveis por suscitar mudanças na legislação ambiental tanto que em 2010 ela apresentou ao Presidente da Câmara dos Deputados a sua Agenda Legislativa com propostas de alterações do Código Florestal. Portanto, partindo dessa circunstância, a CNI, pelo menos a princípio, parece ter sido uma organização que teve condições de exercer

²⁷ Na categoria “outros” da tabela foram considerados representantes da área cultural e esportiva.

influência sobre o Legislativo Federal. Pois bem, ao procedermos à análise da lista dos conselheiros de 2009/2011, presente no Anexo A, verificamos que ela também se fez presente no CDES por intermédio de seu presidente, Róbson Andrade. Além da CNI, outras organizações empresariais, ligadas ao ramo da construção, metalurgia, agronegócio e industrial têxtil, todas com fortes interesses na legislação ambiental, também marcaram presença no conselho. É o caso do sindicato dos produtores de açúcar e álcool da Bahia; Suzano Holding (fabricante de papel); Rosset & Cia. Ltda. e Valisère Ind. & Com. Ltda (empresas do ramo têxtil); Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (ACRISSUL); Federação das Indústrias do Estado do Pará; Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ); Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS); Construtora Norberto Odebrecht S.A; UNICA; Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); Empresa Granóleo S.A (fabricante de óleos vegetais); Grupo Süd Metal; Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEPr) e WTorre S.A, empresa da construção civil (BRASIL, 2012).

Outros dois grupos representados no conselho e que não podem passar despercebidos é a CONTAG e CUT. Como demonstrado no capítulo anterior, ambas instituições foram signatárias de uma carta, assinada por várias outras organizações sociais, que manifestava repúdio ao relatório de autoria do deputado Aldo Rebelo. Em síntese, referida carta afirmava que o parecer era totalmente pró-agronegócio e que os pleitos dos ambientalistas e da comunidade acadêmica foram completamente ignorados. Além da CONTAG e da CUT, a Cooperativa de Agentes Ambientais (COOPERAGIR) e Cáritas brasileiras são outras duas instituições que, apesar de não terem sido signatárias da aludida carta, parecem pender mais ao ambientalismo do que aos empresários ruralistas.²⁸ A simples presença dessas quatro organizações no CDES sinaliza, ainda que de forma insipiente, que o conselho pode ter sido um espaço de interação e diálogo entre segmentos sociais com pretensões distintas e antagônicas entre si, como é caso dos grupos empresariais e dos ambientalistas nas proposições de mudanças da legislação florestal. Contudo, ainda é necessário avançar na análise das peculiaridades inerentes ao CDES de modo a

²⁸ Chega-se a essa conclusão após realizar buscas na internet e conferir as finalidades de cada uma das instituições. A COOPERAGIR, ao que tudo indica, está relacionada à reciclagem de materiais. A Cáritas brasileiras é organização humanitária da igreja católica e que desenvolve ações sociais e de caridade. As informações foram obtidas nos seguintes sítios eletrônicos: <<https://www.caritas.org.br/>>, <http://cempre.org.br/servico/cad-det/6344/cooperativa-de-agentes-ambientais--cooperagir->. Acesso em Mar. 2020.

esclarecer quais foram, de fato, os grupos que exerceram influência sobre as suas deliberações e, por conseguinte, sobre as suas decisões.

Embora a composição do conselho seja marcada pela presença massiva de organizações empresariais, sobretudo de setores ligados direta ou indiretamente ao agronegócio e à extração de recursos naturais, ainda é precipitado afirmar, a partir tão somente desse fato, de que eles lograram êxito em influenciar as decisões tomadas pelo CDES e que elas atenderam os seus interesses. É preciso identificar se a dinâmica de funcionamento do conselho aprofundou ainda mais a vantagem da super-representação dos empresários ou se ela permitiu que os grupos minoritários conseguissem reverter a sua inferioridade numérica e, com isso, influenciar o processo político. Sendo assim, avaliamos ser imprescindível analisarmos a metodologia de performance do conselho, de modo a esclarecer suas dinâmicas de funcionamento, distribuição de funções internas entre seus membros bem como o método adotado para viabilizar as deliberações e para se chegar às decisões finais tomadas pelo órgão. Faremos esse tipo de análise pois o formato institucional do conselho possui a capacidade de moldar e determinar o nível de influência de determinados grupos dentro dos espaços participativos (RODRIGUES; PIRES, 2015).

Concebido para ser um canal de interlocução entre Estado e sociedade para a criação e implementação de políticas públicas, o CDES é orientado pela lógica que busca a conciliação entre os variados interesses da sociedade civil, nele representados, e o poder público. A busca pelo consenso é refletida na sua metodologia de concertação social, ou seja, as decisões do conselho não são tomadas a partir de votações, mas sim por um acordo entre os atores envolvidos, sem a criação de maiorias e minorias (FLEURY, 2003; SANTOS; GUGLIANO, 2015). Segundo Santos, P. (2012), essa característica criou embaraços para que determinadas temáticas mais polarizadas fossem discutidas no conselho.

Ao agir desse modo, temas carregados por conflitos intensos e complexos tendem a encontrar obstáculos para avançarem dentro do conselho, a não ser que os envolvidos tenham a capacidade de abdicar de parte de seus anseios a fim de se chegar a um acordo. Essa característica de funcionamento deve ser ressaltada pois a política pública analisada nesta pesquisa envolve interesses bastante antagônicos entre si. Assim sendo, tal circunstância revela, a princípio, uma certa dificuldade de

se alcançar o consenso entre os interesses envolvidos na revisão do Código Florestal. Para discernirmos como se desenvolveu o processo deliberativo de construção de recomendações sobre as mudanças na legislação florestal, no âmbito do CDES, antes é preciso analisar a sua estrutura interna e a forma pela qual se chegou às decisões finais. É o que faremos a partir de agora.

As atividades do CDES eram disciplinadas pela lei nº 10.683/2003, na qual restava previsto os órgãos internos que compunham o conselho. Havia dois tipos de instâncias no colegiado, o pleno e os grupos de trabalho. As reuniões plenárias, salvo ausências justificadas, contavam com a participação de todos os seus membros, aconteciam em Brasília a cada dois meses e sua convocação era de atribuição do Presidente da República, com antecedência mínima de sete dias úteis. Em casos especiais também era possível a realização de reuniões plenárias extraordinárias, requisitadas seja pelo presidente ou pela maioria dos membros do conselho. Por outro lado, os grupos de trabalho se constituíam como encontros nos quais se objetivava promover discussões e diálogos entre especialistas, conselheiros e representantes do governo a respeito de temas mais específicos. Portanto, constituíam em espaços mais reduzidos (RIBEIRO, 2016).

Tendo em vista que o conselho foi concebido para ser uma arena de diálogo sobre políticas públicas que fomentassem o crescimento econômico e social do Brasil, as temáticas nele deliberadas foram extremamente variadas. Por consequência, vários grupos temáticos foram criados para promoverem debates acerca de temas que, na época, foram eleitos como fundamentais para a promoção do desenvolvimento do país. Na Tabela 5, adiante, é possível verificar quais grupos foram criados no período entre 2003 a 2010.

Tabela 5. Grupos de trabalho criados entre os anos 2003 a 2010.

Grupos de Trabalho	Ano
GT Reforma Previdenciária	2003
GT Reforma Tributária	2003
GT Reforma Sindical e Trabalhista	2003
GT PPA	2003
GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento	2003
GT Primeiro Emprego	2003
GT Micro e Pequena Empresa, Informalidade e Autogestão	2003
GT Reforma Política	2005
GT Agricultura e Desenvolvimento sustentável	2005
GT para AND	2005
GT Agenda da Infra-estrutura para o Desenvolvimento	2006
GT Bioenergia: etanol, bioeletricidade e biodiesel	2007
GT Reforma Tributária	2007
GT Educação Profissional, Técnica e Tecnológica	2008
GT Ciência e Tecnologia	2009
GT Grandes Eventos Esportivos	2010

Fonte: Ribeiro (2016, p. 106).

Em suma, a efetiva ação do CDES se dava no âmbito dos grupos de trabalho, sendo que as matérias lá deliberadas poderiam ser convertidas em recomendações e posteriormente levadas ao plenário para o conhecimento do presidente e demais membros do conselho. O pleno se responsabilizava em apreciar inicialmente as temáticas apresentadas pelos seus membros, ou pela presidência, e definia a criação de grupos de trabalho para que fossem promovidos os debates e estudos necessários para a construção das políticas públicas. Depois de deliberada pelo grupo, a matéria retornava ao plenário a fim de ser aprovada definitivamente (SANTOS; GUGLIANO, 2015; RIBEIRO, 2016).

Uma das principais característica do conselho que não pode ser ignorada era o seu caráter consultivo. Isso significa que as suas decisões, ou seja, os consensos criados, eram repassadas ao Presidente da República na qualidade de recomendações, sendo completamente facultativo o seu cumprimento. Em outras palavras, o conselho serviu como um órgão de assessoria direta do chefe do poder Executivo Federal sendo a ele facultado acatar ou não as decisões tomadas pelo CDES. Sem poder vinculante, o conselho pode ter perdido o protagonismo no processo de construção de políticas eis que não adianta promover um espaço de interlocução entre Estado e segmentos sociais se os pleitos destes possuem chances de serem ignorados pelo poder público (SANTOS; GUGLIANO, 2015). Se

por um lado a sua alocação institucional de proximidade com a Presidência da República pode ser vista como certo “prestígio”, sua baixa autonomia com relação ao poder de agenda é um forte aspecto negativo que acomete o conselho. De acordo com Santos, P. (2012), as características institucionais e de funcionamento do conselho amenizaram a sua capacidade de ser uma autêntica experiência de intermediação e incorporação de interesses derivados de múltiplos segmentos sociais. Tendo em vista que a ação do CDES se restringia tão somente aos temas inseridos na agenda governamental, questões que extrapolavam a pauta do governo acabavam não sendo deliberadas pelo órgão.

O CDES não constitui um espaço de participação popular, mas um espaço que agrega indivíduos ligados aos principais eixos da economia brasileira num debate ampliado sobre as temáticas do desenvolvimento. Sua composição, como já referido, revela sua singularidade. Demandas específicas de minorias sociais, por exemplo, não adquiriram visibilidade na pauta do conselho. O debate permaneceu restrito à temática das macro-políticas de desenvolvimento, contemplando, nesse sentido, um caráter mais de planejamento estratégico do que de resolução de demandas que podem ser sugeridas pelos seus participantes. Diante disso, seria mais difícil a emergência de demandas com caráter mais corporativo por parte dos setores representados (SANTOS, P. 2012, p. 40)

Apesar dessa circunstância, muito embora o conselho não possuisse o poder de emitir decisões vinculantes, ainda assim pressupõe-se que ele possuía condições de pelo menos influenciar as decisões tomadas pelo poder público, notadamente as do Presidente da República. Desta maneira, almejando elucidar quais os segmentos participaram das deliberações do CDES, mais especificamente sobre os debates acerca das alterações do Código Florestal, concentraremos a nossa análise no grupo de trabalho intitulado “Agricultura e Desenvolvimento sustentável”. Tal opção se justifica pois foi no âmbito dele que se promoveu, no dia dois de março de 2011, o colóquio “O Código Florestal: Diálogo para o Entendimento”, com o objetivo de contribuir com as discussões que se faziam na época. Cumpre ressaltar que o referido evento foi promovido quando o PL nº 1876/99, cuja relatoria era do deputado Aldo Rebelo, ainda tramitava na Câmara dos Deputados. No tópico seguinte concentraremos nossa análise sobre os participantes do colóquio, o que nele foi apresentado, bem como os seus resultados.

4.2. O colóquio e o parecer produzido pelo CDES.

Conforme se infere do Anexo B, o evento ocorreu em Brasília, em março de 2011, e contou com a participação de autoridades governamentais, conselheiros e convidados. Dentre os representantes do governo estavam Afonso Florence, Ministro do Desenvolvimento Agrário, Izabella Teixeira, Ministra do Meio Ambiente, Luiz Sérgio Nóbrega Oliveira, Ministro-Chefe da Secretaria de Relações Institucionais e Wagner Rossi, Ministro da Agricultura Pecuária e Abastecimento.

No grupo dos conselheiros, estavam presente Alberto Broch, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Bruno Ribeiro, Diretor Executivo do Instituto Dom Helder Câmara (IDHEC) e Advogado da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE), Cezar Britto, Presidente da Comissão de Relações Internacionais do Conselho Federal da OAB, Clemente Ganz Lúcio, Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), José Vicente, Reitor da Universidade Zumbi dos Palmares e Presidente da Sociedade Afrobrasileira de Desenvolvimento (AFROBRAS), Lincoln Fernandes Presidente do Conselho de Política Econômica e Industrial da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), Lúcia Stumpf, Ex-Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), Dirigente da União Brasileira de Mulheres (UBM) e da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS), Manoel da Cunha, Presidente do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Marcos Jank, Presidente da UNICA, Murillo de Aragão, Presidente da Arko Advice Pesquisas, Nelson José Côrtes da Silveira, Controlador e administrador da empresa DF Vasconcelos Ltda, Ricardo Patah, Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT), Robson Braga de Andrade, Presidente da CNI e Rodrigo Loures, Presidente FIEPr.

Quanto aos convidados, a fim de esclarecer quem eles são e quais entidades supostamente eles poderiam representar, pesquisamos o nome de cada um deles na rede social “Linkedin” e na plataforma Lattes a fim de detectar se alguns deles eram acadêmicos. Dos dez participantes, seis deles foram localizados. Não temos absoluta certeza de que eles, de fato, são as pessoas que estiveram no colóquio ou se são homônimos. Contudo, ao investigarmos o perfil deles, foi possível constatar certa relação direta e indireta com o tema da legislação florestal, e por

isso, acredita-se que tenham realmente participado do evento. Carolina Grassi²⁹, por exemplo, uma das convidadas, é advogada, assessora na Câmara dos Deputados desde 2009, mestra em Direito pela UNB, cujo título de sua dissertação foi “Governança ambiental global e fragmentação: perspectivas constitucionais no Direito Internacional”. Gina Paladino³⁰, outro nome localizado, é professora, possui graduação e mestrado em Economia, com atuação profissional em economia da tecnologia, empreendedorismo, inovação, indústria, cooperação universidade-empresa, desenvolvimento das cidades e regiões e economia criativa.

Johaness Eck³¹, por sua vez, é formado em Arquitetura e Urbanismo, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atuou como Subchefe-adjunto da Casa Civil da Presidência da República em período desconhecido. Richard Back³², outro convidado, foi assessor da Presidência da Câmara dos Deputados e Liderança do Governo entre os anos de 2010 a 2015. Além disso, exerceu a liderança da XP investimentos, empresa de assessoria em investimento financeiro. Por fim, a última pessoa localizada foi Shelley Carneiro³³. Ele é engenheiro mecânico e civil, presidente da SC Empreendimentos e do Instituto de Estadual de Florestas de MG. Ainda de acordo com as informações presentes na rede social, ele é reconhecido por Percy Soares Neto, Diretor Executivo na ABCON SINDCON, como um dos maiores especialistas na área de recursos hídricos e saneamento do país, tendo como característica a habilidade de ser um negociador em situações de conflito.

Uma circunstância que nos chama atenção no perfil dos convidados, e que não pode ser ignorada, é o fato de que alguns deles possuíam vínculos com o

²⁹ As informações foram obtidas a partir dos seguintes links: <https://www.linkedin.com/in/carolina-hernandes-grassi-88246716a/> e <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9664>.

³⁰ As informações foram obtidas a partir do seguinte link: <https://www.linkedin.com/in/gina-paladino-20579016/>

³¹ http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4786779P3&tokenCaptchar=03AHaCkAZgg-6liJb4xqZCjXpbb09myzgOvOsSq-cVkeEQqafXo4oxUQ2wHNIQdzfNVRVdkXG75iFW45rj_d0ZkZkY3CUQYyREOSHTjWSFMSODFf0-DgrZB_VkqkFeGIR2yQCn5QKxM8VKAhNeXp9AXzRk-61P5c8TUOuPTwjrrVkc0cGFvOz0yN0i-HCWmq2divQZY7KQ3nN7qz29PwotKwumFmw54qcPJeh8kYystt3tIO_PQ_9BvFHICYNqiw4ky0XiZfKzSmDBawSCdmShlo6OK-qnlVlp-FMNQMBXTnLMAJAwY4-6CLvVH7U_NrdB0TmOSziUvanFZCKPov66tKmqIN7HA_y-pAC4RhkNnWBg8aTG8sn8farf2d3IHCsosGG9PmrrGhcRltofjoxdcFTjlvdaO0YhAlA. Acesso em mar. 2020.

³² Informações obtidas no seguinte link: <https://www.linkedin.com/in/johaness-eck-2087673a/>. Acesso em mar. 2020.

³³ Informações obtidas no seguinte link: <https://www.linkedin.com/in/richard-back-43569b144/>. Acesso em mar. 2020.

³³ Informações obtidas no seguinte link: <https://www.linkedin.com/in/shelley-carneiro-2234b246/>. Acesso em mar. 2020.

poder Legislativo e Executivo. É o caso, por exemplo, de Johaness Eck, que foi Subchefe-adjunto da Casa Civil da Presidência da República e do Richard Back, que ocupou a vaga de assessor da Presidência da Câmara dos Deputados. Essa particularidade pode nos servir como um demonstrativo da dificuldade do CDES de incorporar sujeitos que estavam à margem das instituições políticas tradicionais. A existência, dentre os convidados para o colóquio, de indivíduos que já estavam inseridos de certa maneira em outras níveis da estrutura burocrática estatal pode nos indicar uma certa dose de incapacidade do conselho em inserir no seu ambiente deliberativo atores marginais, que não transitavam e não possuíam acessibilidade aos clássicos três poderes constituídos.

O Anexo B, além de indicar os nomes dos indivíduos que participaram do colóquio, também apresenta um resumo dos principais pontos levantados no evento. O que nos chama muita atenção, e que não poderia passar despercebido, é a numerosa menção, pelos participantes, ao segmento da agricultura familiar. Cumpre lembrar que, como visto anteriormente no primeiro capítulo, uma das estratégias adotadas pelos ruralistas para fomentar a reforma da legislação ambiental foi a criação de um discurso sobre a necessidade de se proteger os pequenos agricultores de medidas que restringiam a propriedade privada e a produção agropecuária. Referida proteção se materializou no relatório do deputado Aldo Rebelo ao isentar as propriedades rurais de até quatro módulos fiscais, ou seja, os pequenos proprietários, de preservarem a RL. Contudo, tal flexibilização não se restringiu exclusivamente à agricultura familiar, mas acabou por atingir também os médios e grandes proprietários, conforme já apontado anteriormente.

Inicialmente, na abertura do evento, o Ministro-Chefe da Secretaria de Relações Institucionais demonstrou a necessidade de conciliar dois modelos de agricultura no país, a empresarial e familiar. Posteriormente, o Ministro da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Wagner Rossi, afirmou sobre a necessidade de se desenvolver uma agricultura sustentável. Além disso, ressaltou o desempenho do setor do agronegócio no Brasil, sua produtividade e contribuições para as exportações. Por sua vez, o professor Luiz Pinguelli Rosa, apontou que as entidades que compõe o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) estavam preocupadas com a proteção dos agricultores familiares e que as mudanças no Código Florestal deveriam conferir um tratamento diferenciado à pequena propriedade familiar de modo que suas obrigações fossem distintas das grandes e

médias propriedades. Ademais, foi afirmado que o FBMC desejava que o projeto de lei criasse um equilíbrio entre a produção de alimentos e a preservação ambiental. Importa frisar que durante a tramitação do PL nº 1876/99 na Câmara dos Deputados, o aludido fórum, na pessoa de Secretário-Executivo, Luiz Pinguelli Rosa, solicitou mais tempo para que o tema fosse debatido antes de iniciar a votação. Ele chegou a afirmar que, muito embora objetivo do relator era de beneficiar o pequeno produtor rural, isso acabava por confrontar com a necessidade de se diminuir o desmatamento. Para ele, os conflitos de interesses eram explícitos e que, portanto, havia a necessidade de mais tempo para as discussões³⁴. Isso deixa claro que o posicionamento do FBMC era de se conciliar os interesses da agricultura familiar com a preservação das vegetações nativas.

Ainda durante o evento, Afonso Florence, Ministro do Desenvolvimento Agrário, comentou sobre o crescimento da agricultura familiar, sua elevada produção de alimentos e a necessidade de se conceder facilidades de crédito para o segmento e aumento da assistência técnica. Por fim, a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, argumentou sobre os pontos polêmicos do relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados e que o governo federal estava tentando buscar um consenso. Também mencionou o compromisso firmado por Dilma Rousseff, durante a campanha eleitoral, de vetar todos os artigos do PL nº 1876/99 que ameaçassem a conservação do meio ambiente e dos recursos naturais.

O evento foi fundamental para a criação de uma moção, Anexo C, que foi encaminhada ao Presidente da República e ao Congresso Nacional. No documento constam os consensos formados no CDES sobre as mudanças que deveriam ocorrer na legislação florestal. Pelos dados constantes nos Anexos B e C, parece que participaram da criação do parecer apenas os conselheiros e os Ministros do Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ao que tudo indica, suspeitamos que os convidados do colóquio não participaram diretamente da elaboração do conteúdo do documento, apesar de terem participado do evento. O que ajudar a corroborar com essa tese é a data constante no próprio parecer. O Anexo C, além de indicar que apenas Ministros e conselheiros debateram sobre as sugestões de mudança no Código Florestal, é datado de quatro de abril de 2011, ou seja, praticamente um mês após a realização

³⁴ Fonte: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/05/forum-de-mudancas-climaticas-pede-mais-debate-sobre-codigo-florestal.html>. Acesso em mar. 2020.

do colóquio. Se a moção foi confeccionada, de fato, apenas em abril de 2011, isso significa que ela não foi criada no exato momento da realização do colóquio, quando houve a participação direta dos convidados, mas sim em um período posterior. Isso não quer dizer, no entanto, que os convidados não tiveram condições de exercerem nenhum tipo de influência sobre o conteúdo das recomendações. Tal constatação é de suma importância pois ajuda a esclarecer quais agentes foram determinantes para o processo de tomada de decisão e quais foram as suas influências sobre a matéria deliberada e decidida.

Uma vez esclarecida a questão dos sujeitos envolvidos na produção do parecer, passemos a analisar o seu conteúdo propriamente dito. Dentre os pontos consensuais presentes no Anexo C, alguns nos chamam atenção. O primeiro consenso apresentado é acerca da adequabilidade dos módulos fiscais aos fins regulatórios do Código Florestal. Em outros dizeres, isso significa que os conselheiros e Ministros consentiram na adoção dos módulos fiscais enquanto instrumento de medição e referência para as prescrições da nova lei. Cumpre lembrar que o módulo fiscal, como visto no capítulo anterior, foi eleito pelo relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados como o mecanismo de definição de quais propriedades rurais estariam isentas de RL. No relatório foi definido que os pequenos proprietários rurais, ou seja, aquelas propriedades de até quatro módulos fiscais, não teriam a obrigação de reservar determinada porção de terra para a conservação florestal. O CDES, ao afirmar que os módulos fiscais consistem em parâmetros adequados, a princípio consente na sua utilização como um referencial de medidas. Todavia, por outro lado, isso não significa que concordaram com o modo pelo qual ele foi utilizado, ou seja, um critério para anistiar a cobertura de RL nas propriedades.

Confirmando as falas dos Ministros e demais presentes no colóquio, o segundo consenso criado foi sobre a necessidade de se respeitar as múltiplas formas de agricultura, tanto a grande quanto a agricultura familiar. Além disso, o documento manifesta a imprescindibilidade das Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais para a promoção da sustentabilidade ambiental. Contudo, apesar de aparentemente serem favoráveis a esses institutos jurídicos de proteção florestal, a moção não adentrou nas peculiaridades da regulação desses mecanismos, nada falando sobre as suas metragens que foram delimitadas pelo relatório da Câmara Federal. Ademais, o documento do conselho nada diz acerca da

dispensa da RL para as propriedades de até quatro módulos fiscais. Além de não se manifestar quanto às medições estabelecidas para APP's e RL's pelo relator do PL nº 1876/99, no final do seu parecer o CDES ainda apelou ao Congresso Nacional e ao governo que fossem criadas na lei regras de transição que protegessem os produtores rurais.

Após proceder a análise completa do conteúdo do parecer, constatamos que o documento não adentrou nas peculiaridades das matérias reguladas pelo PL nº 1876/99, tampouco assumiu qualquer posicionamento mais contundente com relação aos pontos mais polêmicos e questões mais disputadas entre agropecuários e ambientalistas. Em síntese, a moção do conselho se restringiu a consentir com a utilização dos módulos rurais como referencial de medidas, sem, contudo, se posicionar sobre a forma de sua utilização e incidência. Afirmou ser necessário garantir as APP's e RL's sem ao menos concordar ou divergir sobre a anistia concedida aos pequenos produtores. Manifestou reverência à agricultura como um todo, desde os grandes até os pequenos e, ao fim, rogou às demais instituições responsáveis pelo processo legislativo que criassem regras favoráveis ao segmento do agronegócio. Além de ser genérico em suas proposições, o documento criado pelo conselho, como se percebe, foi explicitamente inclinado aos interesses da agricultura. Diante disso, nos resta evidente que os pequenos agricultores, além de terem sido beneficiados pelo relatório do deputado Aldo Rebelo com a isenção da RL, também foram venerados pelo CDES. O fato de terem suas pretensões aparentemente contempladas no projeto de lei da Câmara dos Deputados, e de também terem sido, de certa forma, agraciados na moção do conselho, pode ser considerado como um forte indicativo de que a agricultura familiar exerceu influência política tanto na Comissão Especial quanto no conselho, afinal, ambas instituições se posicionaram de forma favorável aos seus interesses.

Todavia, apesar da grande probabilidade de os pequenos agricultores terem sido atores políticos influentes no processo de tomada de decisão, há uma circunstância que levanta dúvidas acerca da capacidade de eles terem realmente exercido influência sobre o processo decisório. Cumpre lembrar que após a elaboração do relatório de Rebelo, as entidades representantes da agricultura familiar, como a FRETAF e MPA, foram signatárias de uma carta de repúdio ao projeto de lei. Na mensagem, também assinada por várias outras organizações sociais, foi criticada a abolição da RL aos pequenos agricultores. Fizeram questão

de ressaltar que a anistia nunca foi pleiteada por eles. Deixaram claro que seu anseio era a redução das metragens da RL combinadas com formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais sem que isso comprometesse o desenvolvimento agropecuário.

Além dessa carta, a CONTAG, outra entidade representante dos pequenos agricultores, entregou em maio de 2010 um manifesto aos parlamentares da bancada ruralista intitulado “Agricultura Familiar não é igual à agricultura patronal”. Em síntese, o documento repudiava a conduta dos grandes empresários rurais, que reivindicavam para si a função de porta-voz dos interesses de toda a agricultura, inclusive dos pequenos. O manifesto condenava essa ação, ressaltava a diferenças existentes entre os produtores e afirmava que a bancada ruralista e a CNA não representavam a agricultura familiar (CAMARGO, 2010). É possível verificar, assim, que houve uma discrepância entre os reais pleitos da agricultura familiar e o que foi decidido tanto no âmbito do relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados como no parecer do CDES.

Se as decisões tomadas nessas duas instituições divergem dos efetivos interesses externados pelo segmento dos pequenos agricultores, ainda seria possível dizer que eles exerceram influência no processo político? Diante dos dados e informações até então apresentadas, reputamos que a tese mais plausível seja a de Sauer e França (2012). De acordo eles, o agronegócio se apropriou de um discurso estratégico em defesa dos pequenos agricultores como forma de sensibilizar a opinião pública e os tomadores de decisão. Por intermédio dessa técnica, ao defenderem propostas que supostamente protegessem a agricultura familiar, obtiveram êxito em inserir na legislação dispositivos que contemplassem os seus interesses. Como visto no capítulo anterior, o relatório de Rebelo, além de criar o conceito de área rural consolidada, que favorece diretamente os agricultores como um todo, também concedeu benesses aos grandes e médios produtores. Para estes, o texto dispunha que a metragem da RL não deveria levar em consideração toda a extensão da propriedade, mas tão somente o que excedesse a quatro módulos rurais. Em outras palavras a base de cálculo para a medição da RL não incidiria sobre a dimensão total do imóvel, mas sim sobre a diferença entre a sua totalidade e quatro módulos rurais. Diante dessas disposições, avaliamos que a tese aventada por Sauer e França (2012) se revela extremamente plausível eis que se confirmou na prática.

Ainda que não se pense por esse viés, certo é que os produtores rurais como um todo, sem adentrar nas suas subdivisões de grandes, médios e pequenos agricultores, foram sujeitos extremamente influentes no processo de construção da lei florestal. Ante a tudo que foi exposto no primeiro e segundo capítulo, constatamos uma forte influência do agronegócio tanto na Comissão Especial da Câmara Federal quanto no CDES. Apesar da presença de ambientalistas nessas duas instituições, pelas informações trazidas até então, vislumbramos que eles não detiveram de tanto poder se comparado com o segmento agropecuário. Os dados empíricos apresentados nesse estudo possuem o potencial de indicar a existência de certas limitações tanto da Comissão Especial da Câmara dos Deputados quanto do CDES em incorporar interesses minoritários, como aqueles inseridos na coalizão ambientalista. Mas qual seria a explicação para isso? Acreditamos que uma possível resposta pode ser encontrada no atual sistema institucional brasileiro, notadamente nas relações institucionais entre o poder Executivo e Legislativo marcadas por elevadas doses de favorecimentos. Dentro dessa relação vislumbramos que se encaixa o que a teoria do ACF concebe como *policy broker*, qual seja, um agente negociador. No tópico seguinte nos concentraremos em explicar essa relação e a incidência do aporte teórico do ACF.

4.3 O CDES como policy broker: uma interpretação a partir do Presidencialismo de Coalizão e do ACF.

O que definitivamente pode ser considerado como uma das principais características do Brasil é a sua heterogeneidade social. Com dimensões continentais, o país forma uma comunidade política que reúne um conjunto plural de valores construídos historicamente. A sociedade brasileira, assim, marcada por essa pluralidade, acaba por depositar nas instituições estatais a expectativa de que elas recepcionem seus variados interesses. Ao Estado, encurralado por múltiplas reivindicações, cabe a função de gerir a vida em coletividade e para tanto é necessário traçar metas, projetar agendas e executá-las. Mas essa missão é recheada de desafios e empecilhos. Em razão das fracionadas e complexas demandas que se originam da sociedade, a ação estatal, principalmente no Brasil, está muito distante de atender a maioria dos setores sociais (ABRANCHES, 1988).

A incapacidade do Estado em atender os múltiplos interesses sociais e econômicos provoca o surgimento coletivo de frustração, desconfiança e descrédito dos principais mecanismos de representação e participação inerentes às democracias liberais. O distanciamento entre os agentes públicos e os cidadãos, o sentimento de não ser representado e a hostilidade manifestada por alguns indivíduos contra as instituições democráticas são concebidos por Castells (2018) e Mounk (2019) como alguns dos principais sintomas do fenômeno mundial chamado por eles de “crise da democracia liberal”.

De acordo com Abranches (1988), no Brasil, ao longo do tempo o tecido social foi adquirindo maior densidade o que corroborou para o aprofundamento do seu caráter heterogêneo e das desigualdades. A pluralidade de interesses acentuou o grau de competitividade. Os conflitos se expandiram em diversos sentidos. Em contrapartida o Estado também cresceu, no entanto, sua estrutura burocrática, seu modo de organização, vem demonstrando estar cada vez mais aquém das necessidades apresentadas pela sociedade. Ainda segundo Abranches (1988), a sistemática institucional do Brasil não teria sido capaz de se desenvolver e evoluir de modo a dirimir democraticamente as tensões derivadas do pluralíssimo campo social brasileiro.

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social (ABRANCHES, 1988, p. 3)

Aparentemente, para Abranches (1988), há indícios suficientes que indicam que nossas mazelas se originam da inadequação do sistema representativo e das debilidades partidárias. Todavia, de acordo com o sociólogo trata-se mais do que isso. Para ele, ao longo da história nossas elites foram e ainda continuam sendo incapazes de tornar o arcabouço institucional brasileiro compatível com o perfil diversificado e desigual da nossa ordem social. Diante de uma sociedade com tais características, com elevados níveis de divisão e conflitos, seria preciso formar alianças de modo a viabilizar a formação de consensos com os mais variados grupos sociais. De certo modo, teoricamente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 arquitetou um particular sistema político com esse objetivo. Combinou elementos que já faziam parte de nossa tradição política, como a proporcionalidade, multipartidarismo, presidencialismo e um Executivo sustentado

pela formação de coalizões. A essa particularidade brasileira Abranches (1988) denomina como “presidencialismo de coalizão”.

Importa ressaltar, todavia, que o presidencialismo de coalizão não foi criado pela Constituinte de 1988, mas pelo contrário, ela foi responsável por adequá-lo aos novos tempos que estavam por vir. Os constituintes de 1988 optaram por estabelecer um sistema político sustentado pelos elementos institucionais herdados da Constituição de 1946, quais sejam, presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. A vigente carta política reorganizou o processo decisório ao alterar as bases institucionais a partir das quais os poderes Executivo e Legislativo se relacionam. Várias mudanças foram preponderantes para isso. A primeira delas foi concentrar poderes legislativos no Executivo, como a iniciativa exclusiva para propor projetos de lei em matéria orçamentária e tributária, bem como a faculdade de legislar por intermédio de medidas provisórias, que posteriormente necessitam ser convalidadas pelos deputados e senadores. Além de possuir a iniciativa legislativa, o texto constitucional permite o Presidente da República pressionar o Congresso Nacional ao concedê-lo o direito de solicitar urgência na tramitação de projetos apresentados pelo governo. Por outro lado, ao Legislativo coube a fiscalização do Executivo e a organização e controle do processo legislativo por intermédio dos presidentes da Câmara, do Senado e pelos líderes partidários. Esses agentes, além de serem responsáveis por decidirem o que será votado, também decidem a composição dos órgãos internos do Legislativo, como as comissões permanentes e especiais. Ao Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal (STF), foi concedido o poder-dever de ser guardião dos princípios constitucionais e árbitro final dos conflitos institucionais. Essa função é exercida no que é comumente denominado como jurisdição constitucional, que consiste no controle de constitucionalidade dos atos emanados pelos demais poderes constituídos, ou seja, de verificar se eles guardam compatibilidade com os valores estampados na carta política (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; ABRANCHES, 2018).

Os constituintes, ao optarem pelo presidencialismo, inseriram o Presidente da República no centro do sistema político. A ele foram concedidos poderes que o tornam iniciador da agenda legislativa em diversas questões. Entretanto, o sistema criado exige uma relação de interdependência entre o Executivo e Legislativo. Para que os projetos de lei de interesse do governo ganhem força e sejam aprovados é preciso que o Presidente obtenha apoio da maioria dos

parlamentares. O sucesso do governo depende, assim, da captação do maior apoio possível dos congressistas. Em razão do multipartidarismo e da diversidade do eleitorado nacional, é muito difícil o chefe do Executivo obter maioria no Congresso apenas com os assentos ocupados pelo seu partido. Surge daí a necessidade de forjar coalizões com os mais variados grupos e demais partidos que marcam presença no parlamento a fim de obter apoio. Pacto este que se inicia antes mesmo do mandato se iniciar. As sondagens começam já no período das campanhas eleitorais (ABRANCHES, 2018).

Mas esse apoio não virá espontaneamente, sem que os congressistas ganhem algo em troca. Os parlamentares se aproveitam dos poderes que foram investidos no Executivo. Almejando criar condições para se manterem no poder pela reeleição, deputados e senadores visam os poderes presidenciais, como a execução orçamentária e a distribuição de cargos de alto escalão na administração pública, como moeda de troca. Através das chamadas emendas parlamentares, é possível que os congressistas barganhem com o Executivo a alocação de recursos federais em seus redutos eleitorais, levando a Estados e Municípios suporte financeiro oriundos da União. Ao fazerem isso ganham reputação com seus eleitores e, por conseguinte, aumentam suas chances de se reelegerem. Além das emendas, trocar voto por cargos de primeiro escalão, como Ministérios ou até mesmo em secretarias e estatais é outra forma que parlamentares utilizam para se sustentarem politicamente (ABRANCHES, 2018).

Ao se conceber uma relação institucional com essas distribuições de poderes e com essa característica de dependência mútua entre Executivo e Legislativo, aumentam-se as chances do processo de tomada de decisão ser contaminado por práticas espúrias, muitas vezes revestidas de ilegalidade e sem o comprometimento com os princípios que devem nortear a administração pública, como a impessoalidade e moralidade. A necessidade de se formar alianças entre os atores inseridos nas instituições políticas e as ferramentas disponíveis para tanto, como a alocação orçamentária e distribuição de cargos, cria um ambiente propício para a patronagem e ao “toma-lá-dá-cá”. Aumentam-se as chances de as decisões não serem tomadas com base em critérios técnicos e para atender o interesse público, mas sim são derivadas de negociatas que buscam satisfazer interesses oligárquicos, de setores sociais privilegiados que possuem acesso aos tomadores de decisão. Em suma, o sucesso do governo depende da sua capacidade de formar

uma base de sustentação, uma aliança íntegra e grande o suficiente para alcançar a maioria dos votos necessários para aprovar as matérias de seu interesse no parlamento. A debandada de aliados da coalizão, combinada com a perda de popularidade, são os ingredientes necessários para que o Presidente perca o seu mandato, a exemplo do que aconteceu com Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. Impõe-se, assim, a necessidade de o chefe do poder Executivo estabelecer uma relação de parceria com o maior número possível de atores influentes e que estão inseridos no ambiente institucional, notadamente no Legislativo. Resumindo em outras palavras, o sucesso do governo estaria condicionado à capacidade do Presidente da República de ser um habilidoso agente negociador com os mais variados interesses que emergem da sociedade (ABRANCHES, 2018).

Fizemos toda essa análise da relação institucional no Brasil pois o objeto de estudo dessa pesquisa encontra-se inserido dentro desse exato contexto. Tendo em vista que estamos investigando o processo político de criação de uma política pública específica, qual seja, o Código Florestal de 2012, não podemos ignorar a forma pela qual o poder está distribuído entre as instituições responsáveis pelo processo decisório, bem como a forma pela qual elas relacionam entre si. Para tentarmos alcançar as possíveis respostas para a problemática posta, avaliamos ser necessário nos esforçarmos em pensar o problema de pesquisa a partir da conjuntura institucional acima apresentada.

Com relação ao CDES, vimos que em 2002, durante a campanha eleitoral, Lula já projetava uma coalizão para o seu governo ao ter amenizado o tom do discurso ideológico e ter se aproximado de vários setores sociais, principalmente o empresariado, que até então era o grupo que mais desconfiava de sua eventual eleição. A aproximação foi iniciada com a “Carta ao povo brasileiro”, na qual o candidato se comprometeu a fazer um pacto social de modo a conjugar crescimento econômico e justiça social. Lula já sabia que não somente para ganhar as eleições, mas notadamente para governar no futuro próximo, era preciso se aliar aos grupos econômicos, mesmo que isso representasse uma contradição ideológica. Após sua vitória eleitoral, o CDES foi criado para cumprir o propósito arquitetado durante a sua campanha, de ser um ambiente institucional de participação dos mais diversos grupos sociais. Ao longo dos anos de seu funcionamento, como apresentado anteriormente, a composição do conselho foi ampla, porém majoritariamente

empresarial. Ao verificarmos essa realidade, concebemos o CDES como um órgão estratégico, criado para viabilizar alianças e acordos entre o Executivo e organizações da sociedade. Sua criação, portanto, ao nosso ver, se encaixaria na necessidade que o sistema do presidencialismo de coalizão impõe ao chefe do poder Executivo de buscar sustentação por intermédio de pactos com os plurais agentes que compõe a ordem social, sob pena de inviabilizar completamente a governabilidade.

Acerca do Código Florestal de 2012 em específico, vimos anteriormente que o conselho promoveu um evento a fim de deliberar sobre as mudanças na lei. A intenção era discutir o tema para embasar o parecer que seria encaminhado tanto para o Congresso Nacional quanto para a Presidência da República. Dentre os participantes estavam Ministros de Estado e pessoas convidadas. Ao analisarmos o documento produzido, verificamos que ele não adentrou nas principais polêmicas do tema e que estavam no centro da disputa entre ecologistas e agropecuários. Suas proposições foram em grande medida genéricas. Nele é possível constatar de forma clara a presença do discurso utilizado pela coalizão ruralista no sentido de se defender a agricultura como um todo, desde os grandes até os pequenos. O desenvolvimento sustentável e manutenção da APP's e RL's também se fizeram presentes, o que supostamente pode ser considerado como uma tímida inclinação aos pleitos dos ambientalistas. No fim, ainda foi feita uma súplica ao Congresso Nacional para que inserissem no texto legal proteções aos agricultores. Essas características nos permitem avaliar que o conselho atuou de uma maneira estratégica. Não chegou ao ponto de ser neutro, afinal, aparentemente reproduziu o discurso de ambas coalizões, mas de certa forma percebemos que agiu estrategicamente na qualidade de um moderador. Identificamos que esse modo de agir corresponde ao que a teoria do ACF concebe como *policy broker*.

O ACF parte do pressuposto que no interior dos subsistemas de políticas há uma variedade de atores que, por compartilharem os mesmos interesses, estão agregados em coalizões. O processo político é, assim, marcado pela existência de grupos que defendem interesses diversos e disputam entre si por influência sobre o processo decisório com a intenção de que as políticas públicas reproduzam os seus sistemas de valores. Para alcançarem esse objetivo, as coalizões se valem de distintas estratégias e recursos. Todavia, segundo Sabatier (1988), nem todos aqueles que estão inseridos num subsistema são necessariamente membros de

uma coalizão, ou seja, são defensores de um interesse determinado, mas são atores que participam na qualidade *policy broker*, que pode ser traduzido como “intermediários de políticas”. A função deles seria de “manter o nível de conflito político dentro de limites aceitáveis e alcançar uma solução razoável para o problema” (SABATIER, 1988, p. 141).

A distinção entre 'defensor' e 'corretor' é, no entanto, um continuum. Muitos corretores terão alguma inclinação política, enquanto os defensores podem mostrar alguma preocupação séria com a manutenção do sistema. A estrutura apenas insiste em que esta é uma questão empírica que pode ou não estar correlacionada com a afiliação institucional: embora altos funcionários públicos possam ser intermediários, eles também são frequentemente defensores de políticas (SABATIER, 1988, p. 141, tradução nossa).

Classificar algum ator como “intermediário de políticas”, como apontado por Sabatier (1988), é um desafio empírico. No caso do CDES, ao levarmos em consideração os dados empíricos levantados nessa pesquisa, acreditamos que, na pior das hipóteses, se não for possível concebê-lo como um *policy broker*, ao menos se pode afirmar que ele se aproxima de tal conceito. Não afirmamos isso ao mero acaso pois outros pesquisadores, que também estudaram o processo político de construção do Código Florestal de 2012, identificaram a presença desse tipo de agente intermediador. Medeiros e Gomes (2019), por exemplo, analisaram as coalizões de defesa que se formaram durante a revisão do Código Florestal de 1965 e o modo pelo qual atuaram no âmbito do poder Executivo federal, especialmente nos Ministérios da Agricultura e Meio Ambiente. A metodologia adotada foi a análise documental e entrevistas com sujeitos inseridos no ambiente observado. Para eles, a Presidência da República foi ao longo do processo uma figura negociadora entre as coalizões envolvidas e que, portanto, se encaixou no conceito de *policy broker* do ACF.

Em suma, Medeiros e Gomes (2019) identificaram que os ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff promoveram mediações entre os interesses, porém em distintos níveis e intensidades. As tensões se iniciaram logo após a edição, pelo próprio governo, do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Em reunião entre os Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura e Desenvolvimento Agrário, ONG's e a bancada ruralista, foi tentada a primeira conciliação, no entanto sem êxito. Os ambientalistas resistiram em recuar e desfazer o aludido decreto. Os ruralistas afirmaram que o tema não deveria estar sendo discutido no Executivo, mas sim no Congresso Nacional. Cientes da força que possuíam no Legislativo, afirmaram que a

matéria tinha condições suficientes para ser regulamentada e aprovada no parlamento.

A conciliação apenas começou a adquirir mais forma no mandato de Dilma. Ela, juntamente com a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, foram as principais responsáveis por tentarem alcançar algum tipo de consenso. Sobre a atuação delas, vejamos a fala de um dos entrevistados:

E no governo Lula cada Ministério era um país à parte, podia fazer o que queria, não havia harmonização de posição de governo. Isso só aconteceu depois, no governo Dilma, quando ela viu que o problema precisava de uma solução, fosse ela qual fosse, independente de juízo de valor, era o caso do governo ter uma posição só. Foi o momento da ministra Izabella sentar-se à mesa e fazer a interlocução com os radicais de lá, pois o MMA sempre tenta puxar a sardinha para a questão ambiental, assim como o Mapa para a agricultura. A ministra tem esse papel muito importante nessa ponderação dos interesses, de ver até onde seria capaz de levar essa discussão [...] acho que a grande diferença foi essa: a presidente se envolveu pessoalmente. Das questões de meio ambiente, foi a que eu mais vi um Presidente da República se dedicar. A presidente sentou várias vezes, durante o pico da negociação. Num período de duas semanas, ela dedicava meio período para chamar os ministros. E ela encaminhou as diretrizes (MEDEIROS; GOMES, p. 17-18).

No final do processo legislativo, após a aprovação da lei pelo Congresso Nacional, Dilma Rousseff utilizou seu poder constitucional e vetou alguns dispositivos legais que entendeu inadequados. Os pontos vetados foram posteriormente suprimidos pela edição de medidas provisórias. Devido a todas essas circunstâncias, Medeiros e Gomes (2019) classificam a Presidência da República como um agente de intermediação política, tal como concebido pela teoria do ACF. Não apenas anuímos com tal posicionamento, mas acreditamos que as mesmas críticas feitas por eles com relação aos ex-presidentes Lula e Dilma podem ser estendidas ao CDES, afinal, o conselho foi um órgão vinculado à Presidência da República.

Ao nosso ver a atuação mediadora dos ex-presidentes acabaram por se refletir na forma de agir do conselho, bem como no próprio parecer produzido por ele. Ao analisarmos o documento, foi possível constatar a reprodução do discurso de ambas as coalizões de defesa interessadas na alteração da lei florestal. Apesar de uma evidente inclinação aos pleitos dos ruralistas, percebemos que o parecer não se aprofundou nas polêmicas do caso, talvez na tentativa de amenizá-los e evitar algum tipo de posicionamento mais contundente. Ao que nos parece esse comportamento se justificou em razão da necessidade da Presidência da República,

por intermédio do CDES, de buscar relações cooperativas para garantir a governabilidade. Nessa ótica, amenizar ou diminuir os conflitos, seja de qual forma for, seria uma estratégia de manter uma base de sustentação e evitar que se crie um desconforto ou até mesmo uma inimizade com atores poderosos e que estão interessados em moldarem as políticas públicas em determinados sentidos.

O sistema do presidencialismo de coalizão exige do chefe do Executivo a habilidade de ser um agente versátil, com capacidade de dialogar com vários setores, formar alianças com eles e de certa forma agradar o maior número possível de grupos econômicos e sociais. No caso do Código Florestal de 2012, entre esses grupos estavam os ruralistas, uma das maiores elites políticas do país e que na época ocupava um quarto dos assentos da Câmara dos Deputados, o que revela a sua grandiosa força. Do outro lado da disputa estavam ambientalistas, acadêmicos e movimentos do campo, como trabalhadores rurais e pequenos produtores. Se levarmos em consideração o espectro ideológico e as origens do grupo político que ocupava o governo naquela ocasião, qual seja, o Partido dos Trabalhadores (PT), teoricamente a tendência seria a defesa ou, ao menos, uma maior inclinação aos pleitos da coalizão ambientalista, afinal lá estavam inseridos organizações próximas ao partido, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo. Porém na prática não foi bem isso que ocorreu. De acordo com a análise operada por Cunha (2013), durante a votação no plenário da Câmara Federal do projeto de lei de autoria de Aldo Rebelo, que como visto, foi totalmente pró-agronegócio, o PT ficou dividido. Quarente e cinco deputados votaram a favor do texto de Rebelo, enquanto outros trinta e cinco foram contrários a ele. Tanto no âmbito do processo legislativo, como no CDES, se percebeu uma divisão do governo. Apesar de ele ter “jogado nos dois times”, no final houve uma prevalência dos interesses da coalizão ruralista. Acreditamos que essa postura foi uma medida consciente e estratégica do poder Executivo. O ambiente institucional e a necessidade de o governo angariar apoio de grupos influentes no Congresso Nacional parecem que pesaram mais na balança. As características do atual sistema institucional brasileiro, denominado por Abranches (1988) de presidencialismo de coalizão, ao nosso ver foram determinantes para que a Presidência da República escolhesse se inclinar mais aos ruralistas, afinal trata-se de um grupo poderoso no parlamento. Tê-los como aliados seria uma forma de garantir apoio no Legislativo e, por conseguinte, aumentar as chances de as matérias governistas serem aprovadas

no Congresso. Entre manter coerência ideológica e fortalecer laços com poderosas facções políticas, como a bancada ruralista, nos parece que o governo preferiu a segunda opção.

Por fim, verificamos que o CDES não logrou êxito em incorporar os interesses e demandas externadas pela coalizão ambientalista. Houve uma atuação mediadora, porém mais voltada aos pleitos do segmento rural. Acreditamos que uma possível explicação para esse modo de agir do conselho se encontra nas características das relações institucionais entre o Executivo e Legislativo. A atual Constituição da República impõe uma relação de dependência mútua entre esses poderes. A Presidência da República necessita se aliar aos diversificados atores que marcam presença no parlamento como forma de criar sustento para o seu governo, bem como viabilizar que suas matérias sejam aprovadas no Congresso. Uma das maneiras do chefe do Executivo se relacionar com esses múltiplos atores sociais foi por intermédio do CDES, órgão inserido dentro da estrutura administrativa da Presidência da República. Além dessa figura negociadora ser provocada pelo presidencialismo de coalizão, constatamos também que ela se alinha ao que a teoria do ACF concebe como *policy broker*, ou seja, atores que agem no processo político com o objetivo de controlar o conflito, mantê-lo em determinados níveis e obter vantagens com isso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção de políticas públicas no Brasil está inserida em um contexto institucional extremamente complexo e que perpassa por diversas instituições e agentes públicos. A complexidade, contudo, não se restringe apenas às instituições responsáveis pelo processo de tomada de decisão. A heterogeneidade da ordem social e as múltiplas reivindicações que dela emanam tornam a relação entre Estado e sociedade cada vez mais intrincada. Grupos sociais e econômicos com diferentes interesses passam a disputar influência política com a finalidade de que as decisões tomadas pelo poder público contemplem suas pretensões. Uma política pública em que ficou nítida a disputa entre dois grupos foi o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Por se tratar de lei que regula matérias que atraem a atenção de múltiplos interesses, ela suscitou embates entre distintas e antagônicas inclinações, notadamente entre ruralistas e ambientalistas, que se mobilizaram a fim de influenciarem os agentes públicos responsáveis pela elaboração da referida lei.

Em geral, apesar do processo político ser marcado pela existência de conflitos de interesses e de disputas por influência, não são todos os setores da sociedade que possuem os mesmos recursos financeiros e até mesmo intelectuais para terem condições de moldarem as políticas públicas ao seu favor. Em razão de que há setores da sociedade que possuem mais capital político e financeiro do que outros, existe uma tendência de que as ações do Estado sejam orientadas a atender interesses de certas oligarquias. No caso do Código Florestal, a discrepância entre os agropecuários e ambientalistas nos chamou atenção. Aqueles podem ser considerados como exemplo de uma das maiores elites políticas do país, senão a maior. Uma das suas máximas expressões de poder é a sua capacidade de se infiltrar nas instituições políticas. Na legislatura de 2011-2014, período no qual o Código Florestal foi aprovado, a bancada ruralista ocupava um quarto da Câmara dos Deputados, o que demonstra o tamanho de sua força. Por sua vez, no outro lado da disputa estavam os ambientalistas, que apesar de também almejarem influenciar as mudanças na lei florestal, não possuíam o mesmo poder dos agroindustriais. Os ecologistas tinham pouca representatividade no Legislativo se comparados com o empresariado rural.

Visando reduzir esses tipos de disparidades entre os setores da sociedade, a partir da década de 1990 se intensificou a criação de fóruns participativos, como os conselhos de políticas públicas. Em singelas palavras, no geral, a finalidade deles é de promover uma aproximação entre Estado e sociedade de modo a permitir que múltiplos setores da sociedade, principalmente aqueles menos privilegiados, tenham um canal de interlocução e que possam exprimir suas pretensões. A princípio, a função deles seria de contrabalancear os desníveis de oportunidades políticas. Um conselho criado nesse contexto foi o CDES, que serviu como órgão de assessoria direta da Presidência da República. Os resultados das deliberações promovidas pelo órgão eram remetidos ao chefe do Executivo como espécie de recomendações que poderiam ou não serem acatadas. Com o objetivo de proporcionar um ambiente de diálogo para as mudanças na lei florestal, o aludido conselho promoveu um colóquio que contou com a participação de Ministros de Estado e demais convidados. Após o evento, o conselho produziu um parecer com algumas recomendações ao Congresso Nacional e ao Presidente da República. A partir de toda essa conjuntura surgiu o problema da presente pesquisa: qual teria sido a capacidade do CDES de incorporar em suas decisões os pleitos dos ambientalistas, grupo minoritário e menos influente na Câmara dos Deputados?

O ACF, ao nos servir como instrumento analítico do objeto estudado, nos contribuiu para apontar respostas e explicações à problemática da pesquisa. De acordo com Sabatier (1988), um dos idealizadores da teoria, reconhecer e mapear os interesses dos grupos sociais é uma forma disponível para mensurar o grau de influência que determinados atores exercem sobre as políticas. Sendo assim, ao incorporarmos essa teoria foi possível não apenas identificar as principais pretensões das duas coalizões de defesa que se envolveram na criação do Código Florestal de 2012, mas estabelecer uma relação delas com os resultados parciais da política pública de modo a verificar se as reivindicações dos membros das coalizões foram internalizadas na decisão tomada tanto pelo CDES, ou seja, no parecer que foi criado, como no relatório emitido pela Comissão Especial da Câmara Federal. Em outros dizeres, ao fazermos isso foi possível mensurar em que medida as decisões tomadas nessas instâncias incorporaram as pretensões externadas por ambientalistas e ruralistas. Examinar se os interesses dos ambientalistas foram contemplados ou não pelo parecer do CDES foi uma das formas escolhidas para tentar localizar possíveis respostas ao problema da pesquisa.

Ao analisarmos o conteúdo do referido documento, foi possível verificar que os pontos mais polêmicos das discussões travadas entre os ambientalistas e ruralistas foram de certa forma ignorados. Aliás, foi perceptível a contaminação do documento pelos discursos apresentados pelos agropecuários. Uma das principais justificativas e estratégias apresentadas por eles para fundamentar a mudança da lei foi a necessidade de se proteger os produtores rurais, notadamente os pequenos. Mesmo marcado por inúmeras diferenças, criaram um discurso de unificação do segmento rural. Essa ideia de homogeneidade se fez presente no parecer do CDES. Mais do que isso, o documento ainda solicitou medidas que favorecessem os produtores rurais. Apesar do parecer mencionar a necessidade da APP e RL cumprirem suas funções de sustentabilidade ambiental, sequer foi capaz criticar o relatório do deputado federal Aldo Rebelo que trazia várias flexibilizações a esses institutos jurídicos.

Apesar de ser inclinado aos pleitos do agronegócio, verificamos uma postura de mediação por parte do conselho. Foi perceptível a postura do órgão em não assumir posicionamentos mais contundentes de modo a tentar mediar o nível do conflito e obter vantagens com isso. Ao nosso entender essa conduta se encaixa no conceito de *policy broker*, criado pela teoria do ACF. Verificamos também que a postura mediadora do conselho, órgão vinculado à Presidência da República, se deu também em razão das características do atual sistema político, denominado por Abranches (2018) como presidencialismo de coalizão.

O vigente regime político torna o chefe do Executivo refém dos humores das oligarquias congressistas ao criar um sistema institucional de mútua dependência entre Executivo e Legislativo. Para que os projetos governistas avancem no parlamento, é necessário que o Presidente tenha uma boa relação com os grupos presentes tanto na Câmara Federal como no Senado. Uma das formas de se fazer isso é por intermédio de alianças com as principais facções políticas inseridas no Legislativo. Tendo em vista que a bancada ruralista era, e continua a ser, um dos mais poderosos agrupamentos políticos, a inclinação aos pleitos dos agropecuários talvez tenha se justificado pela necessidade do governo de manter uma relação cooperativa com o empresariado rural, grupo extremamente influente no Congresso Nacional.

Em contrapartida, apesar de agir dessa forma, o governo, através do CDES, não se demonstrou totalmente contrário aos pleitos dos ambientalistas. Em certa medida se aproximou deles ao promover um discurso genérico sobre a necessidade do desenvolvimento sustentável das propriedades rurais. Mas avaliamos que isso foi muito pouco, sobretudo se levarmos em consideração a função que deveria exercer o CDES. Criado para ser um canal de concertação social, avaliamos que ele deveria ter amenizado e compensado as desigualdades entre os atores sociais, notadamente em razão de que nem todos segmentos da sociedade possuem recursos e condições de influenciar o curso do processo de produção de políticas públicas. Acerca dos convidados para participarem do colóquio, pelo menos ao analisarmos os seus perfis, não verificamos tantas proximidades com a coalizão ambientalista. Percebemos que outros atores, que na época estavam mais engajados com a temática, poderiam ter participado do evento promovido pelo CDES, a exemplo da SBPC que, por não ter concordado com o conteúdo do relatório do Aldo Rebelo, promoveu por si próprio um grupo de estudos.

Por fim, levando em consideração a realidade empírica observada e o recorte temporal e espacial da presente pesquisa, nos ficou visível que o CDES, muito embora tenha sido criado sob o pretexto da necessidade de se ampliar a participação popular no processo de tomada de decisão, ele não cumpriu exatamente essa função. Apesar de sua criação ter sido marcada por um discurso sobre a necessidade de se promover uma concertação social entre os múltiplos interesses sociais, percebemos que o seu formato institucional e as peculiaridades inerentes ao seu funcionamento foram capazes de, em certa medida, desmascarar essa retórica. Para nós ficou evidente que um dos principais objetivos do governo federal, com a criação do conselho, era de reunir representantes de setores elitistas da sociedade, notadamente do setor econômico, de modo a forjar uma relação de mútuo apoio. A concessão de um espaço institucional a esses segmentos seria uma maneira de criar neles uma sensação de inclusão e, por conseguinte, controlar as pressões que deles emanam e amenizar suas eventuais oposições. Vimos que por se tratar de órgão vinculado ao Executivo, o Presidente da República exerceu forte influência sobre o seu funcionamento, afinal era ele quem escolhia todos os seus membros, desde os Ministros até os conselheiros. Considerando a realidade institucional que cerca o chefe do Executivo, qual seja, de depender do apoio de outros atores presentes nas demais instituições políticas, especialmente no

Congresso Nacional, nos ficou aparente que o CDES foi eivado por essa peculiaridade que rege as relações institucionais entre Executivo e Legislativo.

Em suma, além do conselho ter sido incapaz de ampliar as discussões e até mesmo de integrar os principais atores da coalizão ambientalista nas deliberações em que promoveu, também não foi capaz de incorporar a contento, em seu parecer, as reivindicações desse grupo de interesse. Ao que tudo indica o CDES, pelo menos em relação ao debate do Código Florestal de 2012, foi utilizado pelo Executivo para atender as exigências que o presidencialismo de coalizão lhe impõe, ou seja, da necessidade de atender os anseios das elites políticas congressistas, sob pena de inviabilizar totalmente a governabilidade. Isso explicaria a contaminação do parecer do CDES pela narrativa dos ruralistas. Em outras palavras, podemos afirmar que a experiência do conselho foi contagiada pelos mesmos vícios presentes nas instituições políticas clássicas.

O conselho não logrou êxito em compensar o monopólio da representação política que certos segmentos sociais e econômicos possuem nas tradicionais instituições responsáveis pelo processo de tomada de decisão. Como visto, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados criada para votar o PL nº 1876/99 foi composta, em sua maioria, por deputados ruralistas. Além disso, o texto por ela aprovado, de autoria do deputado Aldo Rebelo, como se não bastasse a dedicatória aos agricultores brasileiros, trazia várias benesses a eles. Essas circunstâncias foram suficientes para evidenciar o poder do empresariado rural na comissão legislativa, peça chave no processo legislativo. O CDES, pelo menos a partir dos dados aqui levantados, não foi capaz de ser um canal suficientemente amplo de modo a incorporar grupos minoritários e, assim, compensar os desequilíbrios entre os atores da sociedade. Toda essa conjuntura, ao nosso ver, é suficiente para a confirmação da primeira hipótese aventada nessa pesquisa, qual seja, de que o CDES foi utilizado de fato para legitimar interesses de segmentos sociais elitistas com elevada representatividade na Câmara Federal, como os grandes empresários do setor rural. Deixamos claro, contudo, que essas conclusões de forma alguma podem ser estendidas a outros temas deliberados pelo CDES, afinal eles não estiveram inseridos em nosso objeto de estudo.

Os resultados obtidos pela presente pesquisa de certa forma contribuem para a ciência política, especialmente para os estudos sobre o processo de

concepção de políticas públicas na medida em que evidencia a forma pela qual os atores sociopolíticos e agentes públicos se relacionam no processo de tomada de decisão. Os achados da pesquisa esclarecem não apenas as estratégias e recursos mobilizados por tais atores, mas demonstram de que modo as características do sistema político e das instituições responsáveis pela tomada de decisão afetam o resultado das políticas. Por intermédio do ACF foi possível examinar o grau de influência política exercida por determinados segmentos socioeconômicos na criação de uma lei específica. Combinada com essa análise, nos esforçamos em identificar dentro das particularidades das relações institucionais elementos que pudessem de alguma maneira explicar os desníveis de oportunidades e influências sociopolíticas entre distintos setores da sociedade.

Ao fazermos uma análise nesse duplo sentido avaliamos que os resultados parciais das políticas examinadas, quais sejam, o relatório votado na Câmara Federal e o parecer do CDES, foram mais bem explicados. Ao conciliarmos a observação tanto da ação dos grupos sociais e agentes públicos como das peculiaridades institucionais que regem o processo decisório, verificamos que os resultados empíricos obtidos foram compatíveis e até mesmo complementares entre si. Por isso, para além do significado das informações apresentadas ao longo da pesquisa, entendemos que uma das maiores contribuições do nosso estudo foi a forma pela qual os dados empíricos foram interpretados. O ferramental analítico por nós adotado está longe de ser um modelo completamente inovador, mas consideramos que aplicamos instrumentos analíticos que muitas vezes são operados separadamente, em pesquisas distintas e avulsas uma das outras. Tentamos adequar modelos de análise já utilizadas em outras pesquisas, porém, em sua grande maioria, apartados um dos outros. Ademais, sobre a literatura das instituições participativas, acreditamos que nossas contribuições são no sentido da necessidade de os pesquisadores levarem mais em consideração fatores exógenos aos espaços institucionalizados de participação. Muitas pesquisas que concebem as IP's como objeto de estudo tendem a se concentrar em seus aspectos internos, sem muito ponderar que elas se encontram inseridas em um ambiente institucional mais amplo e complexo. Elas não estão isoladas das demais instituições políticas clássicas, mas pelo contrário, são complementares a elas. Daí surge a necessidade de conciliar as investigações sobre suas particularidades com as especificidades do sistema político no qual elas estão introduzidas, assim como com as demais

instâncias e estruturas decisórias do Estado. Tentamos fazer isso ao examinarmos o CDES a partir de sua inserção institucional no âmbito do poder Executivo federal e sua relação com o Congresso Nacional, especificamente com a Câmara dos Deputados.

Acerca das contribuições para a sociedade, acreditamos que o trabalho auxilia a tornar mais claro as debilidades do sistema institucional e, de certa forma, sua incapacidade de absorver as múltiplas e heterogêneas demandas oriundas da sociedade. Os dados aqui apresentados ajudam a demonstrar que grupos privilegiados da sociedade, que possuem a capacidade de se infiltrarem nas instituições políticas, possuem melhores condições de moldarem o sentido das políticas públicas. Vimos que o conselho estudado, embora tenha sido concebido em um contexto de ampliação dos canais de participação popular, não logrou êxito em equilibrar os desiguais níveis de oportunidades políticas entre os segmentos sociais. Mas pelo contrário, vimos que o seu formato institucional contribuiu para que certos grupos sociais privilegiados reforçassem a sua hegemonia nas instituições políticas, como os ruralistas. A mobilização deles, seu capital político, sua capacidade de se organizar, se infiltrar nas instâncias decisórias do estado e influir as decisões tomadas é algo que chama muita atenção. A forma de agir e o grau de associação desse grupo destoa dos demais segmentos sociais. Acreditamos que a hegemonia dos ruralistas, tanto na a Câmara dos Deputados como no CDES, não se deve exclusivamente em razão de sua elevada organização, mas também da incompatibilidade do sistema político com as características plurais da sociedade hodierna. Os mecanismos institucionais revelam-se em grande medida incapazes de atender os variados pleitos que se originam do multifacetado tecido social. Ao nosso ver, a pesquisa auxilia a demonstrar que a contemplação de certos interesses pelo Estado está relacionada com o nível de associação de certos grupos, assim como com as peculiaridades que regem as relações institucionais.

Apesar das respostas aqui achadas, outras tantas questões surgem. A produção de leis no Brasil é extensa e complexa. Nós apenas estudamos uma parte do todo. Algumas dúvidas persistem com relação ao modo de atuação de outros órgãos que participaram da elaboração da lei. A criação do Código Florestal de 2012 não se exauriu com a sua promulgação, mas pelo contrário, o processo político foi retomado, por exemplo, com a impugnação da referida lei perante o STF pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937. A coalizão

ambientalista saiu de certa forma vencida do processo legislativo, mas suas últimas esperanças de reverterem o resultado lá obtido estavam depositadas na possibilidade de o Judiciário julgar pela inconstitucionalidade da lei que foi criada. Surgiu daí novas oportunidades para os ambientalistas exercerem influência não mais perante comissões legislativas e demais órgãos do poder Legislativo e Executivo, mas sim perante uma corte constitucional. Hoje já sabemos o resultado desse julgamento. Em fevereiro de 2018 o STF concluiu o julgamento das ações. Os pedidos formulados foram julgados parcialmente procedentes³⁵. Mas como se deu esse processo? Os ambientalistas tiveram condições de exercer algum tipo de influência? Se sim, sob que condições exerceram pressão nessa nova fase? Qual foi a abertura do STF a esse grupo de interesse? Esses são apenas alguns questionamentos que persistem e que poderiam ser explorados em pesquisas futuras.

³⁵ Informação disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/codigo-florestal-concluido-julgamento-sobre-a-constitucionalidade-da-norma>>. Acesso em junho de 2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S.H.H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-32, 1988.

_____. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABREU, K. **De quintal a reserva legal**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2307201129.htm>>. Acesso em: jan. 2020.

_____. **Pronunciamento no Plenário do Senado Federal**, 06 de junho. Brasília, Senado Federal, 2011a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/4102?sequencia=87>. Acesso em: jun. 2020.

ACCIOLY, I; SÁNCHEZ, C. **Antiecológismo no Congresso Nacional: o meio ambiente representado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 25, p. 97-108, jan./jun. 2012.

AHRENS, S. **O novo código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais**. In: Embrapa Florestas-Artigo em anais de congresso (ALICE). In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 8., 2003, São Paulo. Benefícios, produtos e serviços da floresta: oportunidades e desafios do século XXI. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

ALMEIDA, C; CARLOS, E; SILVA, R. **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil**. Opinião Pública, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016.

ALMEIDA, D; CUNHA, E. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

ALMEIDA, D. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, vol. 20, nº 1, p. 96-117, abril, 2014.

ARAGÃO, M. **A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, nº 6/7, 1996.

ARAÚJO, M. **Participação Social no Governo Lula: Os Casos do CDES e do CNDI**. Diversitates, Vol. 5, nº 2, p. 109-132, 2013.

ARAUJO, S.M.V.G. **Coalizões de advocacia na formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2007.

_____, S. M. V. G. **Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil**. In R. S. Ganem (Org.), *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília, DF: Ed. Câmara, 2010.

AVRITZER, L. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate** In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires*. Brasília: Ipea, 2011.

BARCELOS, Márcio; SILVA, Marcelo K.; PEREIRA, Matheus M. **Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas**. BIB, n. 82, p. 13-40, 2017. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/bib-pt/bib-82/10589-redes-campos-coalizes-e-comunidades-conectando-movimentos-sociais-e-politicas-publicas/file>

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11° ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10° ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BÖRZEL, T. J. **Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks**. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 253-73, 1998.

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. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 24 dez. 2019.

_____. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Desenvolvimento em debate: 10 anos de contribuições do CDES**. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

_____. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório de Atividades 2011**. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca/7-outras-atividades/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-cdes-2011.pdf>>

BRUNO, R. A. L. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: a nova face política das elites agroindustriais**. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRJ, 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989 – Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 1989.

_____. **Projeto de lei nº 1.876/1999**. Autor Sérgio Carvalho. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=1876&intAnoProp=1999&intParteProp=1#/>> Acesso em dez. 2019.

_____. **Tramitação do PL 1.876/1999**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>> Acesso em set. 2019.

CAMARGO, R. **Não venha falar por nós, Kátia Abreu**. UOL, Congresso em Foco. 2010. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnistas/nao-venha-falar-por-nos-katia-abreu/>. Acesso em: maio de 2020.

CAPELARI; CALMON; ARAÚJO. **Advocacy Coalition Framework – ACF: Um balanço das pesquisas nacionais**. VI Encontro de Administração Pública e Governança. Belo Horizonte, 2014.

CASATTI, L. **Alterações no código florestal brasileiro: impactos potenciais sobre a ictiofauna**. Biota Neotrópica. Programa Biota/Fapesp, v. 10, nº 4, p. 31-34, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn003100420>> 10>. Acesso em jan. 2020.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Zahar, 1ª edição. São Paulo, 2018.

CASTRO, F. **Revisão sem sustentação científica**, 2010. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/revisao-sem-sustentacao-cientifica/12481/>>. Acesso em jan. 2020.

CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Porque é importante mudar o Código, 2012**. Disponível em: <<http://codigoflorestal.sistemafeap.org.br/porque-e-importante-mudar-o-codigo/>>. Acesso em junho de 2020.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Unidade de Assuntos Legislativos. **Agenda Legislativa da Indústria 2010**. Organizadores: Vladson Bahia Menezes, Godofredo Franco Diniz, Pedro Aloísio Kloeckner – Brasília, 2010.

CORTES, S. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

COSTA, B; GABRICH, L. **A área rural consolidada e a anistia aos danos ambientais no código florestal brasileiro: retrocesso legitimado pelo STF**. Revista Direito em Debate. ISSN 2176-6622. Ano XXVII – nº 50 – jul./dez. 2018.

COSTA, S.H.G. **Questão agrária do Brasil e a bancada ruralista do congresso nacional**. 2012. 325 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2012.

CUNHA, E; ALMEIDA, D; FARIA, C; RIBEIRO, U. **Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos.** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

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. 255 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (Procam) da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2013.

DAHL, R. A. **Análise Política Moderna.** Tradução de Sérgio Bath. Brasília, 2ª ed. Editora Universidade de Brasília, 1988.

DEVELEY, P.F; PONGILUPPI, T. **Impactos Potenciais na Avifauna decorrentes das Alterações Propostas para o Código Florestal Brasileiro.** Biota Neotropica. Programa Biota/Fapesp, v. 10, nº 4, p. 43-46, out./dez. 2010. Disponível em <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00610042010>>. Acesso em jan. 2020.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2011-2015.** Brasília: Série Estudos Políticos, ano V, Brasília/DF. Dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/355-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2011-2015-dezembro-de-2010>>. Acesso em nov. 2019.

FARIA, C.F; RIBEIRO, U.R. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo.** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

FELIPPE, D; TRENTINI; F. **O conceito de área rural consolidada no Código Florestal de 2012: principais controvérsias.** Revista de Direito Agrário e Agroambiental, e-ISSN: 2526-0081, Salvador, v. 4, n. 1, p. 77 – 93, jan/jun, 2018.

FLEURY, S. **Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula.** In: Anais do 8º Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: UNPAN, 2003.

FONSECA, V. L. I; NUNES-SILVA, P. **As abelhas, os serviços ecossistêmicos e o Código Florestal Brasileiro.** Biota Neotropica. Programa Biota/Fapesp, v. 10, nº 4, p. 59-62, out./dez. 2010. Disponível em <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00910042010>>. Acesso em jan. 2020.

FREITAS, A. V. L. **Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre as borboletas.** Biota Neotropica. Programa Biota/Fapesp, v. 10, nº 4, p. 53-58, out./dez. 2010. Disponível em <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00810042010>>. Acesso em jan. 2020.

GALETTI, M; PARDINI, R; DUARTE, J. M. B.; SILVA, V. M. F; ROSSI, A; PERES, C. A. **Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil.** Biota Neotropica. Programa Biota/Fapesp, v. 10, nº 4, p. 47-52, out./dez. 2010. Disponível em <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00710042010>>. Acesso em jan. 2020.

GANEM, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. **Revisão do Código Florestal: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.** In: SILVA, S. T.; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, M. D. (org.). Código Florestal: desafios e perspectivas. São Paulo: Ed. Fiuza, 2010.

GARCIA, R. **O CDES e a construção da agenda nacional de desenvolvimento: um relato particular.** In: Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar. - Brasília: Ipea: CDES, 2010.

GARCIA, Y. **O código florestal brasileiro e suas alterações no congresso nacional.** Revista Geografia Em Atos. Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.1, janeiro a junho de 2012, p.54-74.

GOMES, E. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente.** Cadernos EBAPE.BR, ISSN: 1679-3951, vol. 13, núm. 4, outubro-dezembro, 2015, pp. 894-909. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323242132013>. Acesso em set. 2019.

GRAZIANO, Luigi. **O lobby e o interesse público.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n.35, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) **Censo agropecuário 2006.** Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm. Acesso em: jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal.** Comunicados do IPEA. Brasília: 08 de junho de 2011.

_____. **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces societárias” nos programas federais.** Brasília: IPEA – Comunicado n.132, 2012.

JORBA, L.; ANDUIZA, E. **Por qué y cómo evaluar la participación.** In: PARÉS, M. (Org.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel, 2009.

KENIS, P; SCHNEIDER, V. **Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox.** Frankfurt: Campus, 1991. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (eds.). Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus, 1991.

KUNRATH, R. J. **CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5806>. Acesso em out. 2019.

LACERDA, G. **Introdução à Sociologia Política**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

LAVALLE, A. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causas**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

LEHFELD, L.S; CARVALHO, N.C.B; BALBIM, L.I.N. **Código Florestal comentado e anotado artigo por artigo**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

LIMA, M.S. **O ruralismo enquanto elite política no Brasil: atuação parlamentar e limites à democracia**. 9º Congresso Latino Americano de Ciência Política da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 de junho 2020.

MANCUSO, W. P; GOZETTO, A. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?** Organicom, ano 08, nº 14, p. 119-128, 2011.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

MARQUES, E. C. **Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. Annablume / Fapesp. São Paulo, 2003.

MARQUES, O. A. V; NOGUEIRA, C; MARTINS, M; SAWAYA, R. J. **Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre répteis brasileiros**. Biota Neotropica. Programa Biota/Fapesp, v. 10, nº 4, p. 39-42, out./dez. 2010. Disponível em <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?article+bn00510042010>>. Acesso em jan. 2020.

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.

MEDEIROS, E; GOMES, R. **Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal**. Revista de Administração Pública, v. 53, n. 01, p. 1-22, jan-fev, 2019.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. -1ª ed.- São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MOURA, L.H.G. **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.

NOGUEIRA, M. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. – 3. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, A. **Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, p. 29-43, out/dez. 2005.

_____. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impactos sobre a representação de interesses no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

OLIVEIRA, A. **O que é o LinkedIn? Conheça essa ferramenta online para encontrar empregos**. 2013. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/artigos/noticia/2011/05/o-que-e-o-linkedin-conheca-essa-ferramenta-online-para-encontrar-empregos.html>. Acesso em ago. 2020.

OLIVEIRA, R. **Código Florestal: Análise do Projeto de Lei 1.876 de 1999**. Brasília: UniCEUB, 2011.

PEREIRA, A. M. C. **A lógica da ação na reforma do Código Florestal**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PERES, I. K. **Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ecologia Aplicada) - Ecologia de Agroecossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2016.

PIRES, R; VAZ, A; ALMEIDA, A; SILVA, F; LOPEZ, F; ALENCAR, J. **Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

REBELO, A. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1.876/99 e apensados**. Brasília, Sala das Sessões, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/inte-gras/777725.pdf>>. Acesso em jan. 2020.

RIBEIRO, D. **O papel do CDES nas interações estratégicas para o desenvolvimento**. Século XXI, Revista de Ciências Sociais, ISSN: 2236-6725 v.6, no 2, p.76-124, jul./dez. 2016.

RODRIGUES, D. F; PIRES, M.S. **Instituições, governabilidade e a insustentável política ambiental no Brasil**. In: SANTANA, C; IGLECIAS, W. Estado, burocracia e controle democrático. – 1. Ed. São Paulo: Alameda, 2015.

SABATIER, P.A. **An advocacy coalition model of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. Policy Sciences, n. 21, p. 129–68, 1988.

SABATIER, P.A.; WEIBLE, C. M. **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications**. In: SABATIER, P.A. Theories of the Policy Process. 2. ed. Boulder: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SAUER, S; FRANÇA, F. **Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar**. Caderno CRH, vol. 25, núm. 65, maio-agosto, pp. 285-307, 2012.

SANTANO, A; NETTO, F; BLANCHET, L. **O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-72, jul./dez. 2016.

SANTOS, B.; AVRIZTER, L. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na câmara dos deputados (1983-2012)**. Texto para Discussão, nº 1975, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2014.

SANTOS, P. **A institucionalização da participação no governo lula: um estudo de caso o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2012.

SANTOS, P; GUGLIANO, A. **Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Revista de Sociologia e Política, vol. 32, nº 56, Curitiba. Dezembro, 2015.

SANTOS, P. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil**. Revista do Serviço Público Brasília 65 (2): 137-162 abr/jun 2014.

SANTOS, Z. **A revisão do Código Florestal: como se deu o debate político durante a discussão sobre a alteração da Lei 4771, de 1965, Código Florestal Brasileiro, na Câmara dos Deputados, como Casa iniciadora — 1º ciclo de discussão e votação**. Brasília, 2012. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9829/revisao_codigo_santos.pdf?sequence=2. Acesso em dez. 2019.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 5, núm. 1, janeiro-junho, p. 29-58. Porto Alegre, 2005.

SELIGMAN, M; BANDEIRA, M. **História do lobby e definições**. In: SELIGMAN, M; MELLO, F. (Org.). Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, J.AA; NOBRE, A.D; MANZATTO, C.V; JOLY, C.A; RODRIGUES, R.R; SKORUPA, L.A; NOBRE, C.A; AHRENS, S; MAY, P.H; SÁ, T.D.A; CUNHA, 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.

SILVA, S. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**, Texto para Discussão, ISSN 14154765, Rio de Janeiro, janeiro, 2018.

SPAROVEK, G.; BARRETTO, A.; KLUG, I.; PAPP, L.; LINO, J. **A revisão do código florestal brasileiro.** Novos Estudos CEBRAP, n. 89, pp. 111 - 135, março 2011.

TEXEIRA, A; SOUZA, C; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** Texto para Discussão nº 1735 (IPEA), Rio de Janeiro, 2012.

THOMAS, C. **Introduction: the study of interest groups.** In: THOMAS, C. (Org.). Research guide to U.S. and international interest groups. Westport: Praeger Publishers, 2004.

TILLY, C. **Democracia.** Tradução de Raquel Weiss. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TOLEDO, L. F; CARVALHO-E-SILVA, S. P; SÁNCHEZ, C; ALMEIDA, M. A; HADDAD, C. F. B. **A revisão do Código Florestal Brasileiro: impactos negativos para a conservação dos anfíbios.** Biota Neotropica. Programa Biota/Fapesp, v. 10, nº 4, p. 35-38, out./dez. 2010. Disponível em <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?article+bn00410042010>>. Acesso em jan. 2020.

VICENTE, I.S. **O mito do Brasil Real, o discurso patronal e ideologia: a atuação da Bancada Ruralista na votação do novo Código Florestal.** Monografia de Conclusão de Curso – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2013.

WEBER, M. **Economia y sociedad.** Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

WEIBLE, C. **An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy.** Journal of Public Administration Research and Theory, v. 17, p. 95-117, 2007.

ZORZAL, G; CARLOS, E. **Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.

ANEXO A – Composição do CDES (2009-2011)



Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Composição do CDES (2009/2011)

Presidência da República
Vice-Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Comitê Gestor

Conselheiros – Sociedade Civil

Abilio Diniz - Presidente do Conselho de Administração do Grupo Pão de Açúcar
Adilson Primo - Presidente da Siemens do Brasil e Vice-Presidente da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE)
Alberto Broch - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
Amarílio Macêdo - Presidente das empresas J. Macêdo
Antoninho Trevisan - Presidente das Empresas Trevisan
Antonio Carlos Valente - Presidente Executivo do Grupo Telefônica do Brasil
Antonio Fernandes dos Santos Neto - Presidente da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)
Antonio Gil - Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASSCOM)
Arildo Mota Lopes - Presidente da União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social (UNISOL)
Artur Henrique da Silva Santos - Presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Augusto Chagas - Ex-Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE)
Bruno Ribeiro de Paiva - Diretor Executivo do Instituto Dom Helder Câmara (IDHEC) e Advogado da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE)
Candido Mendes - Reitor da Universidade Candido Mendes
Carlos Gilberto Cavalcante Farias - Presidente do Sindicato dos Produtores de Açúcar e Alcool da Bahia
Carmen Helena Ferreira Foro - Secretária Nacional de Meio Ambiente da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Cezar Britto - Presidente da Comissão de Relações Internacionais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
Cláudio Conz - Presidente da Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (ANAMACO)
Cledorvino Belini - Presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) e da Fiat do Brasil
Clélio Campolina Diniz - Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Clemente Ganz Lúcio - Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)
Daniel Feffer - Vice-Presidente Corporativo da Suzano Holding S.A.
Danilo Pereira da Silva - Presidente da Força Sindical de São Paulo
Dom Luiz Demetrio - Presidente da Cáritas Brasileira
Enilson Simões de Moura (Alemão) - Vice-Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT)
Fábio Barbosa - Presidente-Executivo da Abril S.A.
Fernando Dantas Alves Filho - Sócio-Presidente da Price Waterhouse Coopers do Brasil
Humberto Mota - Presidente da Associação das Empresas Concessionárias dos Aeroportos (ANACAB) e da Dufry South América
Ivo Rosset - Presidente das empresas Rosset & Cia. Ltda. e Valisère Ind. & Com. Ltda.
Jackson Schneider - Vice-Presidente de Relações Institucionais da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER)
Jacy Afonso de Melo - Secretário de Organização da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
João Batista Inocentini - Presidente do Sindicato dos Aposentados do Brasil
João Bosco Borba - Presidente da Associação Nacional dos Coletivos de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros (ANCEABRA)
João Elísio Ferraz de Campos - Presidente da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG) e da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG)
João Paulo dos Reis Velloso - Presidente do Fórum Nacional - Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE)
Jorge Gerdau - Presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau
Jorge Nazareno Rodrigues - Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco e Região
José Antonio Moroni - Membro do colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e integra a direção nacional da Associação Brasileira de ONGs (ABONG)
José Carlos Bumlai - Vice-Presidente da Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (ACRISUL)
José Carlos Cosenzo - Ex-Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)
José Conrado Azevedo Santos - Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Pará
José Vicente - Reitor da Universidade Zumbi dos Palmares e Presidente da Sociedade Afrobrasileira de Desenvolvimento (AFROBRAS)
José Zunga - Presidente do Instituto Observatório Social de Telecomunicações da Inclusão Digital e Social (IOST)
Joseph Couri - Presidente da Associação Nacional de Sindicatos da Micro e Pequena Indústria (ASSIMPI)
Laerte Teixeira da Costa - Secretário de Políticas Sociais da Confederação Sindical dos Trabalhadores(as) das Américas e Vice-Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT)



Lincoln Fernandes - Presidente do Conselho de Política Econômica e Industrial da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)
Lúcia Stumpf - Ex-Presidente da UNE, Dirigente da União Brasileira de Mulheres (UBM) e da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS)
Luiz Aubert Neto - Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ)
Luiz Eduardo Abreu - Diretor Presidente das empresas do Grupo NSG
Luiza Helena Trajano Rodrigues - Presidente da rede Magazine Luiza e Vice-Presidente do Instituto de Desenvolvimento do Varejo (IDV)
Manoel Silva da Cunha - Presidente do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)
Marcelo Neri - Economista Chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/IBRE/FGV)
Marcelo Odebrecht - Diretor Presidente da Construtora Norberto Odebrecht S.A.
Marcelo Giufrida - Presidente da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA)
Márcio Lopes de Freitas - Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
Marcos Jank - Presidente da União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA)
Maria Elvira Ferreira - Vice-Presidente da Associação Comercial de Minas Gerais
Maurício Botelho - Presidente do Conselho de Administração da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER)
Maurílio Biagi Filho - Presidente do Grupo Maubisa e Presidente do Conselho de Administração da Usina Moema
Moacyr Auerswald - Secretário Geral da Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)
Murillo de Aragão - Presidente da Arko Advice Pesquisas
Nair Goulart - Presidente da Força Sindical da Bahia
Naomar Monteiro de Almeida Filho - Ex-Reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Nelson Côrtes da Silveira - Controlador e administrador da empresa D F Vasconcelos Ltda.
Oded Grajew - Coordenador-geral da Secretaria-Executiva da Rede Nossa São Paulo e Presidente Emérito do Instituto Ethos
Olavo Machado Júnior - Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)
Paulo Godoy - Presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIIB)
Paulo Simão - Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
Paulo Speller - Reitor da Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB)
Paulo Tigre - Vice-Presidente do Conselho de Administração e Diretor da DHB Componentes Automotivos
Paulo Vellinho - Empresa Granóleo S.A. - Óleos Vegetais
Renato Conill - Presidente do Grupo Süd Metal
Ricardo Patah - Presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT)
Roberto Franklin de Leão - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
Robson Andrade - Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Rodrigo Loures - Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEPr)
Rogelio Golfarb - Diretor de Assuntos Corporativos e Comunicação para América do Sul da Ford
Rozani Holler - Cooperativista da Cooperativa de Agentes Ambientais (COOPERAGIR)
Sérgio Haddad - Coordenador Geral da Ação Educativa
Sérgio Reze - Presidente da Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (FENABRAVE)
Sérgio Rosa - Presidente da Companhia de Previdência Aberta do Banco do Brasil (Brasilprev)
Silvio Meira - Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e fundador do Porto Digital de Recife
Sônia Hess de Souza - Presidente da empresa Dudalina S.A.
Tânia Bacelar - Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Vicente Mattos - Vice-Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
Viviane Senna - Presidente do Instituto Ayrton Senna
Walter Torre - Presidente da WTORRE S.A.

Conselheiros – Governo

Ministra de Estado Chefe da Casa Civil
 Ministro de Estado das Relações Exteriores
 Ministro de Estado da Fazenda
 Ministro de Estado do Trabalho e Emprego
 Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
 Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
 Ministro de Estado do Meio Ambiente
 Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura
 Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral
 Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional
 Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais
 Ministro de Estado Presidente do Banco Central do Brasil
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social
 Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres
 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos

ANEXO B – O Código Florestal: Diálogo para o entendimento.

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social



Grupos de Trabalho

GT Grandes Eventos Esportivos: Copa do Mundo e Jogos Olímpicos

4ª Reunião

Data: 22/02/2011

Tema: Investimentos, públicos e privados, para a realização dos eventos esportivos - Copa do Mundo

Local: Brasília/DF

Participantes: conselheiros Humberto Mota, Jacy Afonso de Melo, João Bosco Borba, José Vicente, Moacyr Auersvald e Paulo Simão.

A reunião foi coordenada pelo conselheiro Humberto Mota que resgatou os debates e informações que os membros do GT acumularam desde o mês de outubro do ano passado. Ele avaliou que o grupo possui condições de emitir um parecer parcial sobre o tema, com o intuito de delimitar a contribuição do CDES para o sucesso desses eventos esportivos de classe mundial. A proposta foi aprovada com a ressalva de que haveria uma atualização das informações com técnicos do Governo Federal sobre o estado das artes da organização e implementação das ações pertinentes à Copa e a Olimpíada.

Foi reafirmado o compromisso coletivo de aprofundar o diálogo com o governo federal e os governadores e prefeitos das cidades-sede dos eventos esportivos, visando oferecer a contribuição do CDES para o êxito do Brasil na realização da Copa do Mundo e da Olimpíada, tendo em vista a obtenção de legado econômico, social, cultural e ambiental positivo para a população brasileira.

Reunião sobre Legado da Copa do Mundo de 2010 na África do Sul

Data: 26/05/2011

Local: Brasília/DF

Participantes: MRE - Ministra Vera Cíntia Alvarez e o Secretário Ricardo Daskal Hirschbruch (Coordenação-Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva - CGCE do Ministério das Relações Exteriores); SEDES - Esther Bemerguy de Albuquerque (Secretária da SEDES), Adroaldo Quintella (Diretor de Políticas de Desenvolvimento) e Maria Luíza Falcão Silva (Diretora Internacional).

Durante a reunião foram feitos relatos de números, críticas e ponderações sobre os resultados da Copa do Mundo na África do Sul.

GT Agricultura e Desenvolvimento Sustentável

Colóquio O Código Florestal: Diálogo para o Entendimento

Data: 02/03/2011

Local: Brasília/DF

Participantes: Ministros Afonso Florence; Izabella Teixeira; Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira; Wagner Rossi; conselheiros Alberto Broch, Bruno Ribeiro, Cezar Britto, Clemente Ganz Lúcio, José Vicente, Lincoln Fernandes, Lúcia Stumpf; Manoel da Cunha, Marcos Jank, Murillo de Aragão, Nelson José Côrtes da Silveira, Ricardo Patah, Robson Braga de Andrade, Rodrigo Loures. Convidados - Carolina Grassi; Frederico Reichmann Neto; Gina Paladino; Iracilde Titan Lima e Silva; Johaness Eck; Leiza Martins Mackay Dubugras; Marcelo Pickersgill; Mônica Messenberg Guimarães; Richard Back; Shelley Carneiro.

Durante a abertura do evento, o Ministro-Chefe da Secretaria de Relações Instituições, Luiz Sérgio, lembrou que a agricultura sustentável é um dos desafios estratégicos postos na Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento. Em 2010, o Conselho optou por aprofundar o diálogo na busca de um posicionamento estratégico relacionado à possibilidade de convivência de dois modelos de agricultura no Brasil – empresarial e familiar – desde que ancorados numa visão conjunta de desenvolvimento com sustentabilidade econômica, social e ambiental. O Ministro lembrou que o objetivo do Colóquio era promover a participação ativa do CDES nos debates sobre o PL 1876/99 (que trata da atualização do Código Florestal). O Ministro da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Wagner Rossi, destacou a necessidade de conciliar dois valores importantes para a sociedade: produção e sustentabilidade. Fez ainda um rápido diagnóstico sobre o desempenho do setor agropecuário na economia brasileira nos últimos 40 anos, apontando um excelente grau de desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e da renda, além da contribuição do setor para as exportações brasileiras. Sobre o Código Florestal, o ministro Wagner Rossi citou o diálogo entre o MAPA e o MMA na construção de consenso governamental buscando compatibilizar os valores da produção e da sustentabilidade.



O professor Luiz Pinguelli Rosa, Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas - FBMC, focou sua apresentação no resultado de consulta efetuada a diversas entidades que compõem o Fórum, que apontou uma grande preocupação com a proteção dos agricultores familiares, defendendo que a atualização do Código Florestal confira um tratamento mais adequado à pequena propriedade familiar, diferenciando-a dos deveres e obrigações da média e grande propriedade de caráter empresarial, inclusive no que se refere ao pagamento por serviços ambientais. Afirmou que um grande desafio para o governo e o setor industrial é a produção de equipamentos para a agricultura familiar, que devem considerar as exigências de sustentabilidade dos sistemas produtivos. Finalmente, ressaltou que a maioria das entidades que compõem o FBMC se preocupa que o texto final do projeto de lei estabeleça o equilíbrio entre a produção de alimentos e a preservação ambiental para as gerações presentes e futuras.

Afonso Florence, Ministro do Desenvolvimento Agrário, também se manifestou favorável ao diálogo intragovernamental em torno do projeto de lei sobre o Código Florestal, ressaltando que o Governo deverá apresentar à Câmara dos Deputados uma proposta de aperfeiçoamento do relatório em análise, explicitando os consensos obtidos entre a Casa Civil e os ministérios. O Ministro falou sobre o avanço recente da agricultura familiar (produção de 70% dos alimentos consumidos no mercado interno brasileiro, de acordo com dados do IBGE) e suas demandas no que tange à necessidade de ampliação do crédito e da assistência técnica para produção, comercialização e associativismo.

Coube à Ministra Izabella Teixeira (Ministério do Meio Ambiente) um relato mais circunstanciado do teor do debate intragovernamental visando o aprimoramento do relatório da Câmara Especial da Câmara dos Deputados que trata da necessária atualização do Código Florestal. A ministra destacou os pontos polêmicos com relação ao relatório e o que vem sendo proposto pelo governo para superar as divergências e buscar o entendimento. Citou ainda o compromisso firmado pela Presidenta Dilma Rousseff durante a campanha eleitoral em 2011, de vetar todos os artigos do PL 1876/99 que prejudicassem o meio ambiente e a conservação dos recursos naturais. Explicou que o Governo está atuando proativamente na construção de consenso técnico e político focado na premissa de que o desenvolvimento sustentável é perfeitamente harmonizável com a produção agropecuária, realizada em padrões tecnológicos e relações sociais que respeitem o meio ambiente e a vida.

Ao fim do evento foram definidos dois encaminhamentos: i) elaboração de uma Moção sobre a alteração do Código Florestal, a ser encaminhada à Presidenta da República e ao Congresso Nacional; e ii) fazer gestões junto à Comissão de Negociação da Câmara dos Deputados visando o diálogo do CDES com os deputados que integram a referida Comissão.

GT Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento 5ª Reunião do Subgrupo Financiamento de Longo Prazo

Data: 17/03/2011

Tema: Financiamento de Longo Prazo

Local: São Paulo/SP

Participantes: conselheiros Antoninho Trevisan; Antonio Gil; Clemente Ganz Lúcio; Humberto Mota; João Bosco Borba; Jorge Gerdau Johannpeter; Jorge Nazareno Rodrigues; José Carlos Cosenzo; Joseph Couri; Paulo Godoy; Ricardo Patah; Sergio Reze; Sérgio Rosa; Sônia Regina Hess de Souza.

Antes das manifestações dos palestrantes convidados, o professor José Graziano da Silva, candidato do Brasil a diretor-geral da FAO apresentou aos conselheiros presentes os pontos da sua plataforma de trabalho e solicitou o apoio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social à sua candidatura. O apoio foi aprovado por unanimidade e decidiu-se elaborar uma Moção - endereçada à sociedade civil brasileira e internacional - apoiando a candidatura do professor Graziano. Também foi assumido um compromisso de divulgar o apoio do CDES junto à rede dos conselheiros e aos conselhos econômicos e sociais filiados à AICESIS.

A palestra inicial da reunião foi feita por João Carlos Ferraz, diretor de Gestão de Riscos, Pesquisa, Acompanhamento Econômico e Planejamento do BNDES, que destacou a expectativa de crescimento da economia brasileira nos próximos dez anos com elevado volume de investimentos, mas lembrou que o país ainda não dispõe de estrutura de financiamento adequada para atender as demandas de crédito, sobretudo pelo setor privado.

Ferraz informou que o governo brasileiro e, particularmente o BNDES, estão empenhados em abrir espaço para o setor privado ampliar o financiamento de longo prazo e que o banco, inclusive, aprovou resolução criando condições para um aumento de 10% na oferta do crédito privado de longo prazo em 2011.

O conselheiro Paulo Godoy, coordenador da reunião, informou que se reuniu com o setor financeiro privado, sob a coordenação da Febraban, para tratar da ampliação do crédito privado para atender as crescentes demandas por financiamento voltado para investimentos de longa maturação. Sugeriu a realização de reunião



Bruno Moretti, diretor do Departamento de Temas Sociais da SPI do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, forneceu um olhar geral do Programa Temático de Educação Tecnológica e Profissional do Ministério. Moretti explicou que, inicialmente, o objetivo é expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional, com a meta de elevar para 1,7 milhão o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio. Concomitante à oferta de vagas de educação profissional para jovens e adultos, a meta é elevar a escolaridade e realizar processos de reconhecimento de saberes e certificação profissional.

Fórum Interconselhos: Devolutiva e Participação Social no Monitoramento do PPA

Data: 13/10/2011

Local: Auditório do Interlegis em Brasília e nas Assembleias Legislativas dos Estados.

Como desdobramento do Fórum Interconselhos do PPA (Plano Plurianual) 2012-2015, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria-Geral da Presidência da República promoveram o Segundo Fórum Interconselhos: Devolutiva e Participação Social no Monitoramento do PPA (Plano Plurianual) 2012-2015. O objetivo foi apresentar a proposta do PPA 2012-2015, encaminhada ao Congresso Nacional em agosto, destacando as contribuições incorporadas a partir das sugestões encaminhadas. Foi apresentada e debatida uma proposta de monitoramento do PPA, para os próximos quatro anos, com a participação da sociedade civil. Durante o evento também houve a apresentação e debate da proposta de participação social na Conferência Rio+20 sobre desenvolvimento sustentável, a ser realizada no Rio de Janeiro, em 2012.

Acordo para o Desenvolvimento Sustentável

Colóquio sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: Rio+20

Data: 17/02/2011

Local: Brasília/DF

Participantes: 18 conselheiros e 34 convidados.

O objetivo do encontro foi contribuir para o processo de preparação dos conselheiros do CDES visando iniciar o debate do tema Desenvolvimento Sustentável na Mesa-Redonda da Sociedade Civil Brasil-União Europeia e debater os limites e possibilidades de participação da sociedade civil na Conferência Rio+20.

Durante a reunião, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo afirmou ser fundamental a mobilização social envolvendo todos os setores da sociedade, especialmente os jovens. Foi destacado ainda o papel da educação para esse processo.

Para os conselheiros, a Conferência é uma oportunidade de mobilização, de liderança no enfrentamento das questões a partir de novas premissas e de fortalecimento da ideia ampla de desenvolvimento sustentável.

Foi acordada uma proposta de articulação do Conselho com diferentes fóruns, iniciativas e movimentos voltados para o desenvolvimento sustentável, em uma rede para contribuição e participação compartilhada na Rio+20.

Deverá ser organizado um grande debate nacional sobre o desenvolvimento sustentável visando a construção de um acordo social a respeito de um padrão sustentável de produção, consumo e distribuição. Os resultados desse processo, sintetizados na forma de proposta de Acordo para o Desenvolvimento Sustentável, serão apresentados à Presidenta Dilma Rousseff em outubro deste ano.

Colóquio sobre o Código Florestal: diálogo para o entendimento

Data: 02/03/2011

Local: Brasília/DF

Participantes: Ministros Izabella Mônica Vieira Teixeira (MMA), Luiz Sérgio (SRI), Afonso Florence (MDA), Wagner Rossi (MAPA); conselheiros Alberto Broch, Bruno Ribeiro, Cezar Britto, Clemente Ganz Lúcio, José Vicente, Lincoln Fernandes, Lúcia Stumpf, Manoel da Cunha, Marcos Jank, Murillo de Aragão, Nelson José Córtes da Silveira, Ricardo Patah, Robson Braga de Andrade, Rodrigo Loures; convidados Carolina Grassi, Frederico Reichmann Neto, Gina Paladino, Iracilde Titan Lima e Silva, Johaness Eck, Leiza Martins Mackay Dubugras, Luiz Pinguelli Rosa, Marcelo Pickersgill, Mônica Messenberg Guimarães, Richard Back, Shelley Carneiro.

O objetivo do Colóquio foi contribuir para o debate em torno da atualização do código florestal, buscando pontos de consenso a partir de diferentes visões e interesses, tendo como referencial a sustentabilidade econômica, ambiental e social.



A agricultura é eixo estratégico da Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento apresentada pelo CDES em 2010. O Conselho reconhece a importância do desenvolvimento rural em agendas prioritárias da sociedade brasileira e mundial como segurança alimentar, matriz energética sustentável e mudança do clima. Para o CDES, é necessário construir uma agenda para a concertação no médio e no longo prazo de um modelo de produção agropecuário que contribua para a redução das desigualdades, o acesso sustentável aos recursos naturais e o desenvolvimento regional.

Os conselheiros e conselheiras consideram que o Brasil já desenvolve práticas sustentáveis de agricultura e pecuária, destacando-se métodos agroecológicos, o plantio direto, a integração da lavoura, pecuária e florestas e a recuperação de pastagens e áreas degradadas. Nessa direção, deve-se buscar maior qualidade e eficiência nos processos produtivos, maior respeito nas relações de trabalho, e incorporação das dimensões ambientais e de incremento tecnológico.

Na reunião, foi apresentado um relato sobre o debate intragovernamental voltado para o aprimoramento do relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a atualização do Código Florestal. O Governo busca construir consenso técnico e político, focado na premissa de que o desenvolvimento sustentável é harmonizável com a produção agropecuária, em padrões tecnológicos e relações sociais que respeitem o meio ambiente e a vida, para as gerações presentes e futuras.

O evento gerou uma Moção sobre a Alteração do Código Florestal, encaminhada à Presidenta da República e ao Congresso Nacional e contou com a participação do secretário-executivo do Conselho, Ministro Luiz Sérgio, e dos ministros da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Wagner Rossi; do Desenvolvimento Agrário, Afonso Bandeira Florença; e do Meio Ambiente, Izabella Vieira Teixeira; além da colaboração do secretário-executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas Luiz Pinguelli Rosa.

4ª Mesa-Redonda da Sociedade Civil Brasil-União Europeia

Data: 26 a 27/04/2011

Local: Brasília/DF

A quarta reunião da Mesa-Redonda da Sociedade Civil Brasil-União Europeia realizou-se em Brasília, tendo como tema principal a segurança alimentar e nutricional. Na ocasião, foi também iniciado o debate sobre desenvolvimento sustentável.

Dada a centralidade da temática do desenvolvimento, a Mesa-Redonda comprometeu-se a acompanhar e participar do processo preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, e aprofundar os consensos sobre o tema na sua quinta reunião, que ocorrerá na Europa, no segundo semestre de 2011. O processo deverá culminar na sexta reunião, a ser realizada no Brasil no primeiro semestre de 2012, precedendo a Rio+20.

A reunião contou com apresentações do presidente do Comitê Econômico e Social Europeu, Staffan Nilsson; do ministro André Aranha Corrêa do Lago, do Ministério das Relações Exteriores; e do secretário-executivo do Ministério do Meio-Ambiente, Francisco Gaetani.

Reunião entre instituições para um Acordo sobre Desenvolvimento Sustentável

Data: 10/06/2011

Local: São Paulo/SP

Participantes: conselheiros Artur Henrique (CUT), Clemente Ganz Lúcio (DIEESE), Oded Grajew (Rede Nossa São Paulo), Sérgio Haddad (Ação Educativa); Instituições - Instituto Vitae Civilis, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), Suzano Holding, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

A reunião teve o propósito de debater a proposta de construção de um acordo sobre a estratégia de desenvolvimento sustentável e elaboração conjunta de contribuição da sociedade civil brasileira para a Conferência Rio+20.

Foi decidida a implementação do processo de articulação envolvendo as instituições e fóruns da sociedade civil interessados, entendendo a relevância do tema e o potencial de liderança brasileira em um esforço mundial pela sustentabilidade. A iniciativa de articular esforços e buscar convergências parte da disposição de, em que pese as diferentes concepções, produzir uma proposta comum e tem como objetivos potencializar o alcance e os resultados da Rio+20.

ANEXO C – Decisão final tomada pelo CDES a respeito das alterações no Código Florestal.



Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

PARECER SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÕES À LEI Nº 4.771/1965, CONHECIDA COMO CÓDIGO FLORESTAL

Brasília, 04 de abril 2011.

Os Conselheiros e Conselheiras do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República debateram com a Ministra do Meio Ambiente Izabella Vieira Teixeira; o Ministro do Desenvolvimento Agrário Afonso Bandeira Florencem e o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Wagner Rossi a atualização do Código Florestal (Lei nº 4.771/65), no âmbito da agenda de desenvolvimento centrada na sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Considerando que são necessárias alterações na lei de 1965, bem como garantir organicidade às modificações na legislação que vem sendo feitas ao longo do tempo, o CDES aponta como consensos:

- adequação às características dos diferentes biomas existentes no Brasil (floresta amazônica, mata atlântica, cerrado, semi-árido, caatinga, pantanal, pampa). Assim, os módulos rurais podem se tornar referência prática para efetivar adequadamente as prescrições do Código;
- respeito às diferentes formas de agricultura, desde a grande produção até a agricultura familiar, inclusive a silvicultura;
- garantia de que as Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e as Reservas Legais cumpram as reais funções de sustentabilidade ambiental, contribuindo para a qualidade de vida nas cidades, no campo e nas florestas, e para proteção da biodiversidade;
- respeito à lei vigente no tempo.

Existe uma profunda disposição para o entendimento – tanto no governo quanto entre as representações sociais presentes no CDES – baseada na premissa que para a sustentabilidade do desenvolvimento são indissociáveis as dimensões ambiental, econômica e social. Os conselheiros ressaltam a disposição para o diálogo e consenso demonstrada pelos Ministros, que é fundamental para uma visão sistêmica dos diferentes aspectos envolvidos. Apela para que o acordo construído pelo governo seja considerado pelo Congresso Nacional de forma, inclusive, a manter sinergia e coerência entre as políticas públicas estratégicas já aprovadas, como o Plano Nacional sobre a Mudança do Clima.

O CDES apela também ao Congresso Nacional e ao Governo que durante a tramitação do PL nº 1.876/99 sejam criadas regras de transição que protejam os produtores rurais. De maneira especial, o Conselho apóia a implementação da Câmara de Negociações na Câmara dos Deputados e se dispõe a colaborar neste diálogo.

Finalmente, Conselheiros e Conselheiras ressaltam o necessário esforço institucional a ser empreendido a partir da nova regulamentação. É preciso garantir clareza nas atribuições e condições para o pleno cumprimento das responsabilidades da União, Estados e Municípios; dos ministérios e dos órgãos ambientais. O CDES também está disposto a contribuir neste sentido.