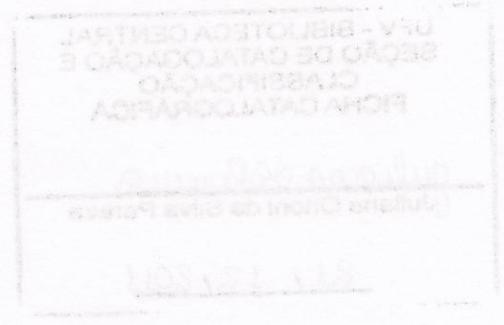


DAVI AUGUSTO SANTANA DE LELIS

**ENTRE O DISCURSO E A NORMA: UMA ANÁLISE SOBRE O PROCEDIMENTO
LEGIFERANTE EM TORNO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS, BRASIL
2011**



**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

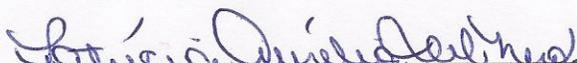
T L541e 2011	<p>Lelis, Davi Augusto Santana de, 1982- Entre o discurso e a norma: uma análise sobre o procedimento legiferante em torno do Novo Código Florestal / Davi Augusto Santana de Lelis. – Viçosa, MG, 2011. ix, 118f. : il. ; 29cm.</p> <p>Orientador: France Maria Gontijo Coelho. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa. Referências bibliográficas: f. 113-118.</p> <p>1. Brasil. [Código florestal(1965)]. 2. Poder legislativo. 3. Interesse público. 4. Bens comuns. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.</p> <p>CDD 22. ed. 341.3475</p>
--------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

DAVI AUGUSTO SANTANA DE LELIS

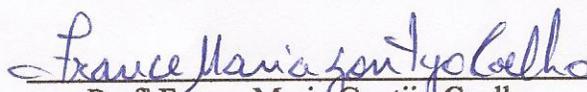
**ENTRE O DISCURSO E A NORMA: UMA ANÁLISE SOBRE O
PROCEDIMENTO LEGIFERANTE EM TORNO DO NOVO CÓDIGO
FLORESTAL**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa, como
parte das exigências do Programa de Pós-
Graduação em Extensão Rural, para
obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 15 de dezembro de 2011.


Profª Patrícia Aurélia Del Nero


Prof. Marcelo Leles Romarco de Oliveira


Profª France Maria Gontijo Coelho
(Orientadora)

*Aos meus pais, à minha Lorena.
Obrigado por tudo!*

*If green should slip to grey
But our hearts still bloody be
And if the mountains crumble away
And the river dry
Would it stop stepping feet?*

*Take all that we can get
When it's done
Nobody left to bury here
Nobody left to dig the holes
And here we can rest safely
(Dave Matthews Band – One Sweet World)*

AGRADECIMENTOS

“Davi, você tem que fazer um mestrado”. Perdi a conta de quantas vezes esta frase me foi repetida. Ela ainda estaria ecoando em diversas vozes, não tivesse eu ter sido convencido de que realmente era preciso fazer um mestrado. A todos aqueles que externaram este pensamento, e a todos aqueles que compartilharam desta caminhada, suportaram minhas ausências e me auxiliaram, vão aqui os meus sinceros agradecimentos.

Aos meus pais, Vicente e Maria e ao meu irmão, Levi que por laços de sangue, me fizeram querer seguir a carreira acadêmica.

À minha namorada, Lorena, por ter dado o ponta-pé inicial no meu mestrado. Não fossem por nossas conversas e elaboração de planos talvez caminhos outros tivessem sido tomados.

À professora orientadora e amiga France Maria Gontijo Coelho, que teve a coragem de desenvolver um projeto que envolveria filosofia do direito, procedimento legislativo e teorias sociais em um mestrado de extensão rural.

Aos meus co-orientadores, Marcelo Miná Dias e Jéferson Boechatt Soares, pelos conselhos e delimitação de rumos iniciais. A inspiração dada por eles foi fundamental para a consecução deste trabalho.

Aos professores Marcelo Leles Romarco de Oliveira e Patrícia Aurélia Del Nero, que muito enriqueceram esta dissertação com a visão crítica e apurada de seus conhecimentos em sociologia e direito.

À Carminha e Anízia, que por incontáveis vezes solucionaram de forma simples os problemas mais difíceis.

Aos amigos do Departamento de Direito, que abriram portas para a complementação da minha formação acadêmica e auxiliaram com conselhos, livros, e até mesmo a agradável sugestão de orientação.

Aos colegas de mestrado, que compartilharam os apertos, prazos e exigências desta agradável caminhada.

Mais uma etapa da longa estrada chegou ao fim.

Que venha a próxima. Afinal de contas, “agora é o doutorado”!

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	v
LISTA DE TABELAS.....	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUÇÃO.....	1
Cap. 1 O NOVO CÓDIGO FLORESTAL COMO PROPOSTA DE PESQUISA.....	3
1 Contextualizando o Problema.....	3
2 Objetivos.....	10
2.1 Geral.....	10
2.2 Específicos.....	10
3 Aspectos metodológicos.....	10
Cap. 2 PARA COMPREENDER A FORMAÇÃO DO DIREITO NO BRASIL.....	14
1 Uma definição de Interesse Público.....	14
2 A Teoria da Ação Comunicativa (TAC).....	19
3 Direito e Democracia: Um caminho Possível.....	24
Cap. 3 ENTRE O FATO E A NORMA.....	36
1 O Procedimento Legislativo.....	36
2 Identificação e descrição dos grupos de interesse.....	40
3 Organização e descrição dos debates	43
3.1 O Código Florestal e o PL nº. 1.876/99.....	44
3.2 Com a palavra o pólo ruralista.....	53
3.2.1 Análise midiática.....	67
3.3 Com a palavra o pólo ambientalista.....	68
3.3.1 Relatório da Comissão de Agricultura, Agropecuária e Abastecimento Rural.....	68
3.3.2 Relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.....	70
3.3.3 Votos em separado da Comissão Especial para análise do PL. nº. 1.876/99.....	73
3.3.4 Análise Midiática.....	94
Cap. 4 A TRANSMUTAÇÃO DE INTERESSES EM DIREITOS: DO PRIVADO AO PÚBLICO.....	97
1 Estratégias de ação em prol do interesse público?.....	97
2 Uma proposta de modelo.....	106
CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Constitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
BC	Banco Central
CAPDAR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DEM	Democratas
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITR	Imposto Territorial Rural
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PRA	Programa de Regularização Ambiental

PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRODES	Projeto de Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
RL	Reserva Legal
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Teoria da Ação Comunicativa
WWF	World Wild Foundation
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Síntese das ideias debatidas nas audiências públicas	60
Tabela 02. Síntese dos argumentos	102
Tabela 03. Relação dos presentes nas audiências públicas	104

RESUMO

LELIS, Davi Augusto Santana de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2011, **Entre o discurso e a norma: uma análise sobre o procedimento legiferante em torno do Novo Código Florestal**. Orientadora: France Maria Gontijo Coelho. Co-orientadores: Jéfferson Boechat Soares e Marcelo Miná Dias.

Nesta dissertação é feita uma análise do procedimento legislativo brasileiro, com estudo de caso sobre a formação do provável novo código florestal. Para o referido estudo foram abordadas questões teóricas julgadas imprescindíveis para a solução dos problemas propostos, como a definição de interesse público, fundada em direitos e garantias fundamentais que devem co-existir, teoria da ação comunicativa de Habermas e sua visão do Direito e Democracia, para elucidar como o direito deve ser formado em acordo com o conceito de interesse público adotado, e uma análise bibliográfica e documental do procedimento legislativo, para identificação dos argumentos utilizados no debate legal para a construção do novo código florestal. Em específico, no debate legiferante, foi adotada a medida de selecionar os envolvidos em dois grupos, de um lado os ruralistas, que a princípio propõem a mudança, de outro os ambientalistas, que a princípio refutam o novel projeto de lei, requerendo a manutenção do atual código. Ao final da dissertação foi possível auferir se o procedimento legislativo produzirá uma norma de direito ambiental capaz de refletir interesse público.

ABSTRACT

LELIS, Davi Augusto Santana de, M. Scl, Universidade Federal de Viçosa, december 2011, **Between discourse and norms: an analysis of the legislative procedure around the New Forest Code**. Advisor: France Maria Gontijo Coelho. Coadvisor: Jéfferson Boechat Soares and Marcelo Miná Dias.

This dissertation is an analysis of the Brazilian legislative process, with a case study: the formation of the new forest code. For this study, there is a theoretical issues, such as the definition of public interest, based on fundamental rights, that must co-exist, the theory of communicative action of Habermas and his vision of law and democracy; to elucidate how the law should be formed in accordance with the concept of public interest adopted, and a documental and literature review about the legislative process, to identify the arguments used in the legal debate for the construction of the new forest code. In particular, we divide into two groups, on one hand the ruralistas, who initially proposed the change, on other hand the ambientalistas, who initially refute the new law, requiring the current code. At the end of the dissertation was possible to obtain a picture of the legislative process, replacing if the new code are capable of reflecting the public interest.

INTRODUÇÃO

Esta dissertação pretende discutir o procedimento legiferante da proposta de Novo Código Florestal para o Brasil. Este é um assunto que tem ocupado muitos setores da opinião pública brasileira, desde agricultores familiares, grandes empresários rurais, ambientalistas, estudiosos da natureza e da sociedade, membros do Poder Legislativo e do Executivo, operadores do direito, entre outros.

As questões relativas ao ambiente no Brasil, em sua íntima relação com os processos econômicos e as propostas de desenvolvimento neste século XXI que se inicia, deram ao tema dessa dissertação uma marca de temporalidade que exigiu cuidados na definição de estratégias de pesquisa na medida em que seus resultados pudessem, de alguma forma, contribuir com as reflexões em curso. Assim, não se trata de uma pesquisa de avaliação de um projeto do passado já vivido em suas proposições e consequências; tampouco de uma pesquisa acerca de da experiência de uma comunidade ou localidade em mudança; mas sim de um estudo do procedimento legiferante em curso, sujeito a vira-voltas, de modo que a pesquisa se desenvolveu contemplando as nuances do mundo vivido.

Em especial, em um mestrado em Extensão Rural, num Departamento de Economia Rural, a discussão sobre o processo de constituição de uma norma que pretende regular as formas de uso do ambiente e a sustentabilidade dessas formas para as gerações futuras, um estudioso do Direito encontrou um espaço impar de problematização e sistematização desse processo. Assim, a partir de um esforço de análise empírica em torno do debate sobre o Novo Código Florestal, o compromisso explicativo dessa dissertação é com melhores condições de possibilidade teórica para o Direito, em especial o Direito Ambiental, objeto último desta pesquisa; analisados aqui sob a ótica de um procedimento legiferante.

Estruturalmente, o texto desta dissertação está organizado da seguinte forma: no capítulo que segue esta introdução, será apresentada uma contextualização do problema, seguida do estabelecimento dos objetivos e dos aspectos metodológicos.

No capítulo 2, é apresentada uma revisão teórica que pretende fundamentar a busca documental e análise dos debates acerca do novo código. Assim, são apresentados os conceitos de interesse público, a teoria da ação comunicativa de

Habermas, que é posteriormente utilizada como marco teórico da elaboração dos conceitos de Direito e de Democracia, entendidos como bastantes para os fins desta dissertação. Por fim é feita uma análise do processo legislativo brasileiro, com enfoque no PL nº. 1.876/99 de modo a tornar possível a compreensão da matriz legiferante em questão.

No capítulo 3, os grupos de interesse envolvidos no debate são delimitados, em dois grupos, os ruralistas e os ambientalistas; ainda que, em cada pólo, seja possível encontrar interesses múltiplos e diversos, optou-se pela polarização. Os motivos dessa medida são: a visão dada pela mídia e pelos próprios partícipes do debate nas tratativas de formação do novo código florestal. Dentro de cada grupo são apresentados a argumentação publicizada em documentos oficiais da câmara dos deputados, relatórios, audiências públicas e um comparativo entre o projeto aprovado e o atual código florestal. São também apresentadas, em breve análise, as informações do debate proferidas por dois *sites*; um favorável e um contrário ao PL nº. 1.876/99.

No capítulo 4, os objetivos gerais e específicos traçados para a presente dissertação são atingidos; delimitando-se enfim, se há verdadeiro interesse público garantido por trás de todo o debate. Ao final do capítulo, compreende-se que não é suficiente a crítica produzida, momento em que é apresentada uma proposta de modelo para a legislação ambiental, como provável solução as intenções até então discorridas.

Por fim, no derradeiro capítulo, a conclusão retoma toda a discussão da dissertação para fazer um apanhado final da pesquisa e suas consequências.

CAPÍTULO 1

A CODIFICAÇÃO FLORESTAL COMO PROPOSTA DE PESQUISA

1. CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA

A proteção florestal remonta ao início da história da humanidade. Magalhães, (2001), lembra que Platão, Asoka, Moisés, Cícero, entre outros importantes nomes da história mundial, já pensavam, em suas épocas, sobre a preservação ambiental. Hoje, preservação ambiental é tema de primeira ordem que precisa resultar em ações efetivas e imediatas no mundo inteiro.

O Brasil, desde a época colonial, vive sob domínios de normas reguladoras da relação do homem com a natureza. Essas regulamentações eram chamadas *ordenações*, sendo as primeiras denominadas *ordenações afonsinas*, vigentes em Portugal à época do descobrimento; seguidas das *ordenações manuelinas*, promulgadas em 1514, que tiveram vigência até a imposição das *ordenações filipinas* quando, em 1580, Portugal sucumbiu ao julgo espanhol. Estas ordenações tiveram vigência até a entrada em vigor do primeiro código civil brasileiro, em 1917 (MAGALHÃES, 2001:5-8).

O Brasil inaugurou sua própria política de intervenção estatal no meio ambiente em 1911, por meio do decreto nº. 8.843/11, (BRASIL, 2011a) que estabeleceu a primeira reserva florestal brasileira no então território do Acre (MAGALHÃES, 2001:8). Entretanto, foi no ano de 1934, na elaboração do primeiro Código Florestal Brasileiro, que o país estabeleceu o primeiro conjunto de regras para a preservação ambiental¹.

Naquela época, segundo Sérgio Ahrens:

A população estava concentrada próximo à Capital da República, cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda a vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de *Eucalyptus*, mas restrito às atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, no Estado de São Paulo. No resto do País, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos Estados do

¹ Em sentido contrário, Resende, (2002), que entende não haver conteúdo preservativo no primeiro código florestal redigido no Brasil, mas sim uma regulamentação para que o avanço da fronteira agrícola acontecesse.

Paraná e Santa Catarina os estoques de *Araucaria angustifolia* eram rapidamente exauridos. Foi nesse cenário que o Poder Público decidiu interceder, estabelecendo limites ao que parecia ser um saque ou pilhagem dos recursos florestais (muito embora, até então, tais práticas fossem lícitas). A mencionada “intervenção”, necessária, materializou-se por meio da edição de um (primeiro) Código Florestal, o de 1934 (AHRENS, 2003).

A realidade social de iminente desmatamento e de crescente poluição motivou a intervenção estatal que seguiu, quase de forma coercitiva, a moda mundial de intervenção do Estado em questões ambientais. Tal ação se deu por meio da criação de um código que dirimisse as leis esparsas sobre o tema cuja redação ficou a cargo de Luciano Pereira da Silva, procurador jurídico do Serviço Florestal do Brasil – autarquia criada em 1921, vinculada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

A dificuldade inicial de implementação e de normatização motivou a criação de um segundo Código Florestal, cujo projeto de autoria de Daniel de Carvalho foi apresentado em 1950 por meio de uma mensagem do presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, do Partido Social Democrata (PSD). Decorrido longo processo legislativo, o projeto foi aprovado em 15 de setembro de 1965, já sob o regime militar no governo do Marechal Castelo Branco, como a lei nº. 4.771, posteriormente mantida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; que por sua vez incluiu o meio ambiental dentro da proteção constitucional, pela primeira vez em nossa história.

Historicamente, os atores envolvidos na criação da política ambiental brasileira sempre estiveram ligados ao poder estatal e à correlação de forças no plano global. Além disso, ressalta-se que nos textos das políticas intervencionistas seus objetivos voltam-se primariamente para a preservação do meio ambiente como um bem comum². Dessa forma espera-se que todos os habitantes, bem como as futuras gerações, mantenham interesse pela preservação e conservação ambiental, mesmo não possuindo qualquer título de propriedade em áreas com florestas ou qualquer outro ambiente de natureza.

Alguns autores, por esse motivo, dizem que o tratamento dado ao meio ambiente pela política pública se reveste de certa homogeneidade (BONETTI, 2007:21), pois visa à preservação do meio ambiente como um todo, seguindo uma

² Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

tendência global de preservação ambiental. Não obstante tem-se de reconhecer que certas regiões receberam, quando da edição do código florestal de 1965, tratamento diferenciado de acordo com o bioma envolvido. Contudo, a não consideração das características econômico-sociais e culturais dos diversos tipos de habitantes das regiões em geral, mantém a característica de tratamento homogêneo dado ao problema ambiental.

Deste modo, mesmo que o objetivo primário seja a conservação do meio ambiente, com o uso adequado dos recursos naturais, bem como da fauna e da flora, efetivamente, ficam para segundo plano, questões econômicas, sociais e culturais. Ao serem desconsideradas essas últimas questões, o entendimento das configurações dos biomas fica limitado e a definição das formas de intervenção e controle de uso torna-se inoperante ou com efeitos perversos ou inesperados pelos *policy makers*. Além do mais, qualquer definição estratégica local reflete diretamente na *Política Nacional Ambiental*, pois num país (quicá em um continente, ou por todo o orbe terrestre) a preocupação explícita quanto a preservação, conservação e uso dos recursos naturais e do meio ambiente se apresenta, hoje, numa forma sistêmica e interrelacionada.

Na análise das políticas nacionais ambientais brasileiras, Monosowski, (1988) identificou quatro abordagens possíveis: a da administração dos recursos naturais; a do controle da poluição industrial; a do planejamento territorial e da gestão integrada de recursos.

Nessa perspectiva, a autora diz que a criação do Código Florestal de 1965 é enquadrada como uma *política de administração de recursos naturais* e como uma resposta ao processo brasileiro de industrialização. Esta política orientava-se por uma legislação preocupada em racionalizar o uso dos recursos naturais com uma abordagem de preservação, haja vista a previsão de penalidades.

Já a proposta de *Controle da Poluição*, inspirada pela conferência das Nações Unidas em Estocolmo em 1972, leva à criação de órgãos como a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Entretanto, esta institucionalização se deu muito mais como uma resposta diplomática do que efetivamente como interesse estatal. Conforme explica Monosowski (1988):

(...) não se pode negligenciar o peso da derrota brasileira na Conferência de Estocolmo. O Brasil sustentava a tese de que a proteção do meio ambiente seria um objetivo secundário e não prioritário para os países em vias de

desenvolvimento, e em conflito com o objetivo central e imediato de crescimento econômico. Os recursos naturais do terceiro mundo seriam ainda subutilizados e algumas décadas poderiam transcorrer antes que os investimentos para controlar as degradações ambientais se tornassem necessários. A proteção do meio ambiente seria portanto, mais um obstáculo ao desenvolvimento. Essa argumentação e a palavra de ordem “poluição = progresso”, lançada na ocasião, foram muito negativas para a imagem internacional do País. Assim, a criação da SEMA responderia também a uma necessidade diplomática.

Quanto à *Política Ambiental de Planejamento do Território e a Gestão de Recursos*, até o ano de 1970, identifica-se uma preocupação voltada apenas para o espaço urbano, por meio do atendimento às exigências do setor privado. Em 1981, com a criação da lei de política do meio ambiente e seus mecanismos de atuação, uma nova fase se inicia, sendo o principal objetivo de tal política a

preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. (BRASIL, 1981)

Nesta seara são criados o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA³) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA⁴), bem como a instituição de responsabilidade criminal aos violadores das disposições ambientais, e à obrigatoriedade, tanto do setor público quanto do privado de obedecerem aos ditames da política ambiental. Monosowski (1988) sintetiza esse processo nos seguintes termos:

Essa abordagem se caracteriza enquanto política de proteção do meio ambiente, de caráter marcadamente conservacionista. Assim, são enfatizados os aspectos de restrição de uso de determinados recursos e espaços e pouco elaborados os de utilização do meio ambiente para o desenvolvimento.

Por outro lado, mantém-se o diacronismo em relação às políticas de desenvolvimento: basicamente, as medidas propostas continuam a não acompanhar e/ou orientar o planejamento econômico, constituindo-se numa reação aos seus efeitos (MONOSOWSKI, 1998).

A análise da política, como aqui apresentada, permite dizer que ela favorece primordialmente um tipo de desenvolvimento econômico, deixando à míngua os

³ O CONAMA é um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente, que exerce importante função na criação e implementação de políticas públicas ambientais.

⁴ Trata-se de um colegiado de órgãos que visa a proteção e conservação dos recursos naturais, bem como da flora e fauna brasileira.

aspectos ambientais e sociais. Esse descompasso característico do desenvolvimentismo industrialista exclusivo, conforme explana Favaretto, (2007), criou as condições que tem exigido uma nova proposta de mudança. O desenvolvimento não pode mais ser pensado com base em teorias desconexas, pois é preciso fazer com que os aspectos econômicos, ambientais e sociais se comuniquem e convivam na mesma política.

No bojo desses desafios fica evidente a necessária relação entre questões ambientais, econômicas e sociais da política ambiental. Acredita-se que isso motivou o deputado federal Sérgio Carvalho, do Partido da Social Democracia Brasileira, (PSDB) de Rondônia, a apresentar à Câmara dos Deputados, em 19 de setembro de 1999, projeto de lei que dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL), exploração florestal e outras providências relativas ao Código Florestal brasileiro. O projeto (registrado na Câmara sob o número 1.876/99) teve, posteriormente, seu reconhecimento midiático e popular com a denominação de *Novo Código Florestal*.

O autor do PL nº. 1.876/99 falecera em 2003, mas não faltou quem se interessasse por impulsionar o projeto de um *Novo Código Florestal que vem mobilizando toda a sociedade brasileira*. Entre os que acolheram a ideia de promulgar uma nova codificação florestal são postos aqueles comumente chamados de *Ruralistas* em contra-partida, estão os que criticam o projeto, comumente chamados de *Ambientalistas*. Tudo indica que os dois (ou mais) lados, fortalecidos com adesão de outros atores de diversos outros interesses, estabeleceram um debate sobre a norma: cada parcela defende, conforme sua ideologia e seu ponto de vista, o que seria o melhor para o Estado brasileiro. Esses discursos manifestos, ideologizados ou não, são a matéria prima neste estudo.

Se a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito e prima em seu texto constitucional pela repartição dos poderes, em Executivo, Judiciário e Legislativo, a função primeira do Poder Legislativo – elaborar leis –, deve refletir a vontade do povo e dos estados membros da federação. Cabe ao Legislativo, assim como à Administração Pública, por meio dos representantes eleitos, atuar pela supremacia do interesse público. Dentre os três poderes, consagrados na clássica distinção de Montesquieu, importa aqui analisar uma experiência processual que se deu no Poder Legislativo, entendido aqui como

mecanismo estatal de elaboração de normas que, no caso em estudo, visa reger a vida social em sua relação com o ambiente.

O processo de criação de lei num Estado Democrático de Direito não é simples: há um intrincado processo legislativo regulador da criação esmerada das leis, de forma a assegurar o interesse público e coletivo. Contudo, este mesmo processo também permite, por vezes, influências de fatores outros que não a límpida defesa da supremacia do Interesse Público. Influências destes fatores em torno do PL nº. 1.876/99 podem ser elucidadas neste estudo que apreende e analisa o embate entre grupos sociais orientados por preocupações distintas. As vertentes em disputa, cada qual a seu modo, lutam pelo controle das forças deliberativas do aparato legislativo estatal para que sejam criados novos arranjos institucionais, novas leis, favoráveis aos interesses que mobilizam cada um dos grupos.

A motivação para esta pesquisa advém do conflito que se sabe existir entre a necessidade de preservação ambiental e o crescente desenvolvimento econômico que, não raro, negligencia a sustentabilidade ambiental. Nesses conflitos ou tensões, dependendo do jogo de forças que se instale no Congresso e na sociedade, o Poder Legislativo, ao estabelecer novos arranjos, pode optar, favorecer ou limitar o interesse público. A promulgação do PL nº. 1.876/99 ou a sua reprovação depende desse jogo de forças: as propostas de natureza ambientalista sustentável e outras voltadas para ampliação das possibilidades econômico-produtivistas.

Dessa perspectiva, propõe-se, uma análise do processo de tramitação da PL nº. 1.876/99 com vistas em: a) identificar e descrever ideologias e interesses dos grupos envolvidos; b) organizar e descrever os debates publicados na mídia; c) compreender as estratégias de ação e os argumentos de cada grupo; d) teorizar sobre os efeitos do procedimento legiferante e sobre a transmutação de interesses de grupos em interesse público, no que se refere a questões ambientais.

Cumprir esclarecer que se partiu do pressuposto de que a aprovação ou a rejeição do PL nº. 1.876/99, tampouco outro arquivamento do documento, não deveriam interferir nos resultados finais da pesquisa. Por isso, a dissertação teve como proposição uma abordagem tanto conceitual como empírica. Para tanto, o debate publicizado entorno do PL nº. 1876/99 foi tido como referência. Contudo, esse debate cumpriu nesta pesquisa apenas função didático-reflexiva. Independente

dos resultados da votação, o que aqui se indagou foi sobre a dinâmica dos processos legiferantes e de sua capacidade de rechaço ou legitimação de decisões coletivas acerca da relação sociedade-ambiente.

As proposições teóricas acerca da produção da verdade; a discussão sobre as implicações da teoria da justiça nas ações legislativas; a identificação dos efeitos da polarização nas decisões políticas de temas ambientais e, finalmente, a sistematização de uma proposta teórico-interpretativa para processos legiferantes de direito ambiental são os propósitos deste estudo. Para o alcance dos objetivos, à luz das teorias eleitas para subsidiar a pesquisa, analisar-se-á o atual diploma normativo; o Projeto de Lei; os discursos sobre ele publicados na mídia, relacionando esses documentos entre si.

Assim, a proposta é fazer ampla revisão teórica que o tema exige, donde destacam-se: o novo institucionalismo, de Lowi; o conhecimento sobre a teoria da ação comunicativa de Habermas, dentre outros que, no decorrer da pesquisa, foram considerados importantes.

A princípio, como hipótese de trabalho, pode-se dizer que o cenário estudado conforma-se ao modelo proposto por Skowronek (*apud* SOARES, 2005:17) em que há um panorama de crise e/ou conflito de classes. O embate que envolve o interesse em ações proficientes de preservação ambiental e a busca incessante de crescimento econômico gera pressões de grupos sociais sobre o aparato governamental (Poder Legislativo) para promover arranjos institucionais que resolvam os embates. O modelo de Skowronek, citado acima, prevê que os agentes públicos, envolvidos no processo de elaboração da resposta oficial do Estado, fazem cálculo de suas ações. Esta previsão de Skowronek nos remete ao que afirma Fernando Limongi: “as políticas públicas preferidas pelos congressistas serão aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a uma clientela eleitoral claramente identificada” (LIMONGINI, 1994:8).

O processo legiferante movido a *lobby* de diferentes setores e interesses múltiplos relaciona-se a uma à teoria tri-dimensional do desenvolvimento, (FAVARETTO, 2007), que privilegia tanto o aspecto econômico, quanto o ambiental e o social. Contudo, como adverte Limongini (1994:8), o resultado pode ser adverso à teoria tri-dimensional, pois forças internas e externas se sobrepõem aos interesses públicos. Eis uma questão teórica que problematiza as ações legiferantes

e justifica o interesse em ordenar e dar a conhecer, sistematicamente, os debates e disputas em torno do PL nº. 1.876/99.

2. OBJETIVOS

2.1 Geral

Sistematizar a partir de uma proposta teórico-interpretativa para processos legiferantes de temas ambientais com vistas na construção de uma abordagem conceitual que melhor esclareça as condições de possibilidade para a constituição de um Direito Ambiental orientado pelo interesse público da norma.

2.2 Específicos

- Analisar e apontar os fundamentos teóricos sobre a influência da Política e do Direito na sociedade, em especial, em aspectos chave para o desenvolvimento e o ambiente.

- Sistematizar o debate publicizado entorno do Novo Código Florestal, identificando influências, estratégias de ação e argumentos de grupos de interesse.

- Realizar uma revisão das proposições sobre processos legiferantes de temas ambientais, buscando possibilidade de um direito ambiental orientado pelo interesse público.

- Discutir as implicações de uma teoria da justiça para a área do Direito Ambiental.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa definiu-se como um estudo de caso, de natureza teórico-proposicional que buscou aproximar as tradições teóricas do campo jurídico às tradições teóricas do campo sociológico, na medida em que foram elaboradas proposições acerca das condições de possibilidade de um Direito ambiental positivo, voltado para o sentido de interesse público resguardado pelo Estado brasileiro.

Trata-se, inicialmente, de uma pesquisa bibliográfica e, num segundo momento de uma pesquisa documental e, por sua natureza contemporânea, de levantamento jornalístico e de depoimentos. Para a análise documental, como unidade de análise tem-se os discursos oficiais e publicizados.

Dentre os métodos de pesquisa reconhecidos pelo campo científico das ciências sociais e humanas, a análise documental e a análise de conteúdo foram as estratégias metodológicas de levantamento de dados e de sistematização adotadas neste trabalho.

Quanto à análise documental foram pertinentes as clássicas orientações de Rodrigues (1969), para quem essa análise se faz tanto sobre o texto do documento (análise interna) em sua estrutura de argumentação, autoria e fundamentação; quanto sobre o contexto da produção documental (análise externa). Os dados dessa coleta foram sistematizados, conforme orientou Bardin (1991), por categorias, em especial na análise das audiências públicas; essas categorias foram inspiradas tanto pelas expressões documentais quanto por expressões teóricas. Assim foram discutidos os temas ou problemas pautados no debate sobre o Novo Código.

O período de análise empírica da pesquisa foi do lançamento do PL nº 1876/99 (setembro de 1999) ao momento da votação na Câmara dos Deputados (maio de 2011), embora existam breves menções à continuidade do processo legiferante em curso no senado federal.

O trabalho teve basicamente duas fases. Na primeira fez-se uma revisão bibliográfica para fundamentação da proposição do projeto e um levantamento exploratório da documentação com a qual se poderia contar. Numa segunda fase, propriamente de pesquisa, à luz daquele referencial inicial, fez-se a primeira análise documental de fontes documentais veiculadas pela mídia e internet, conforme endereços listados abaixo. Dessa análise, novas revisões bibliográficas foram realizadas para permitir melhor esclarecer impasses, sentidos e significados dos dados coletados.

Assim, foram analisados documentos disponibilizados nas seguintes páginas oficiais do Congresso Nacional:

- <http://www2.camara.gov.br>
- <http://www.senado.gov.br>

Desses sites foram analisados os documentos oficiais e publicizados produzidos durante o processo legiferante na câmara dos deputados. Eis o rol de documentos:

- Projeto de Lei nº. 1876/99.

- Parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).
- Parecer do Relator da CMADS, Deputado Luciano Zica, PT.
- Parecer da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).
- Parecer do Relator da CAPADR, Deputado Moacir Micheletto, PMDB.
- Parecer do Relator, Deputado Aldo Rebelo.
- Voto do Deputado Ivan Valente, Líder do PSOL.
- Voto do Deputado Rosinha, PT.
- Voto do Deputado Sarney Filho, PV.
- Voto do Deputado Valdir Colato, PMDB.
- Proposta de Substitutivo ao Relatório, do Deputado Valdir Collato, PMDB.

Com esse rol de argumentos foi realizada uma análise do discurso, separando os argumentos que apóiam e os argumentos que combatem o PL nº. 1.876/99, estabelecendo, ao final, um diálogo entre a argumentação dos dois lados e o marco teórico desta dissertação. Ressalte-se que este rol contempla toda a listagem de relatórios da comissão especial e da CMADS e CAPADR.

De forma a evitar vieses midiáticos, apenas notícias em que representantes de uma e de outra bancada manifestaram direta e verbalmente suas opiniões foram consideradas. Com o intuito de contextualizar a extrapolação do debate em relação ao congresso, algumas opiniões midiáticas foram tomadas.

A imprensa foi tomada como pano de fundo e com a finalidade de demonstrar a repercussão midiática do tema. Para tanto foram selecionadas notícias aventadas em dois *sites* da rede mundial de computadores, ambos com posições assumidas publicamente, sempre buscando um depoimento favorável ao PL nº. 1876/99, e outro contrário. Assim, foram consultados os sites:

- <http://www.sosflorestas.com.br>
- <http://www.canaldoprodutor.com.br>

Estes sites foram escolhidos por representarem o estado inicial do embate, em que existia claramente um pólo ambientalista e outro ruralista. Considera-se

também que os argumentos balizados nestes canais de comunicação traduzem no sistema político a gama de intenções que buscam ser transmutadas em Direito, bem como reverbam as intenções manifestadas em audiências públicas.

CAPÍTULO 2

PARA COMPREENDER A FORMAÇÃO DO DIREITO NO BRASIL

1. UMA IDEIA DE INTERESSE PÚBLICO

A análise da construção legislativa no Estado Brasileiro sob influências de grupos extra e/ou intra-congresso nacional exige uma definição do modelo de Estado em que tais influências seriam, em tese, refutadas; ou produziram tão somente a supremacia do interesse público. Um modelo estatal de referência pode ser o definido por John Rawls, na obra *Uma teoria da Justiça*, 2002.

A escolha deste autor se justifica por sua teoria apresentar um conceito de interesse público que pode ser complementado pela fundamentação teórica de Jürgen Habermas, importante nesta dissertação. A teoria de John Rawls serve como ponto de partida para a apreensão do que seja interesse público; a definição a que se chega para essa expressão-chave na pesquisa arrola a teoria de Habermas, (2010b), sobretudo o aspecto republicano da sua teoria do discurso.

Conforme Rawls, (2002), o Estado justo teria como objeto primário a estrutura básica da sociedade. O conceito desta estrutura básica é para Rawls: a proteção legal da liberdade de pensamento e de consciência, a família monogâmica, os mercados competitivos, a propriedade particular no âmbito dos meios de produção (Rawls, 2002:8), até a proteção ao meio ambiente, interessante neste estudo.

Nesta concepção não há sociedade, na qual todos sejam iguais e não existam meios de coerção como o Direito e o Estado que, *a priori*, dê iguais condições aos indivíduos e que as diferenças surgidas entre eles resultem de compensação pelo esforço. Para Rawls, assim, a desigualdade é justa e aceitável.

Como seria formado este Estado? Para Rousseau (2011), a resposta está no contrato social. Num estágio inicial, atemporal, (os homens em posições de igualdade), seriam escolhidos princípios básicos, norteadores da vida social, de forma a regular todos os acordos subsequentes. O passo seguinte seria a elaboração da constituição, legislação para equiparar o Estado às instituições capazes de garantir justa distribuição de Direitos e de Deveres.

Esta visão contratualista transmite ideia de escolha dos princípios pelas partes contratantes em posição de igualdade, justificando o início igualitário da sociedade. Mas eis um problema: como justificar a posição original? Rawls imagina

que não haveria benefício particular na escolha dos princípios, pois os encarregados desta tarefa seriam iguais entre si e aos demais e não teriam certas informações, como esclarece o recorte a seguir:

Se um homem soubesse que era rico, ele poderia achar racional defender o princípio de que vários impostos em favor do bem-estar social fossem considerados injustos; se ele soubesse que era pobre, com grande probabilidade proporia o contrário (RALWS, 2002:21).

Ora, o fato de estar escolhendo os objetos do Direito, torna o homem diferenciado dos demais, ferindo a igualdade, como mostra Orwell em *A Revolução dos Bichos*. Este argumento rebate o utilitarismo que coloca um único observador para escolher os princípios, com o agravante de não considerar a diferença entre as pessoas.

Considerando a diferença entre pessoas, fundamental para a constituição de um estado justo, chega-se ao Intuicionismo que não possui método claro de comparação dos princípios e considera a posição do observador; o que é justo para um, pode não ser para seu próximo. Assim, nega-se que exista solução explícita e útil para o problema da prioridade; nem todos os problemas podem ser solucionados pela intuição. Para sua superação é preciso identificar princípios prioritários que, de forma lexical, constituirão a base do Estado proposto por Rawls: um Estado capaz de distribuir Direito e Deveres.

Negar a diferença entre as pessoas é ignorar a história que define cada ser como um homem deste ou daquele modo. Imputar um Estado inicial de igualdade também beira a utopia. Assim, é que se faz necessária a completude desta teoria de um estado liberal, com a mencionada teoria de Habermas, (2010b) sobre o discurso, para afirmar que:

Através da comunicação, não contamos mais com seres inteligíveis, oniscientes, sem corpo, socializados em formas de vida concretas, localizados no tempo histórico e no espaço social, envolvidos nas redes do agir comunicativo, os quais, ao interpretar provisoriamente a respectiva situação, têm que alimentar-se das indisponíveis de seu mundo da vida. (HABERMAS, 2010b:53)

Deste modo, quanto mais próximos da igualdade estiverem os homens, quanto mais próximos da formação racional da opinião e da vontade acerca das matérias relevantes para toda a sociedade, mais justo será o Estado e quanto maior sua capacidade de distribuição de Direitos e Deveres. Com condições de

redistribuição de renda, oportunidades iguais seriam dadas aos indivíduos de forma distinta.

O Estado, nos moldes citados, defende a supremacia do interesse público. Por ora, discute-se a legitimação estatal na defesa dos interesses públicos, averiguando esse expediente na formação legislativa.

De acordo com o jurista Justen Filho (2005:35), o interesse público é indisponível, pois seu titular é a comunidade. Daí um problema: não há instrumento jurídico que determine o efetivo interesse público e, pior, o poder público se refugia neste campo para justificar atos defeituosos. Desse modo, qualquer decisão do aparato estatal (*in casu*, o poder legislativo) pode ser justificada como sendo de interesse público; não obstante oculte, nos moldes das teorias do novo-institucionalismo, interesses particulares dos agentes públicos.

Necessário então delimitar o que não é interesse público. O interesse do Estado não é o mesmo que interesse público; este existe antes do Estado. O Estado Democrático de Direito é um instrumento de realização dos interesses públicos estatais e não-estatais, como os do terceiro setor⁵, tendo em vista que o Estado tem a função de “institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também o jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal” (HABERMAS, 2010b:21).

O interesse público também não se confunde com o interesse do agente público, nem com o aparato administrativo que são, na verdade, prerrogativas para que o Estado atue. Isto posto, o que é, então, o interesse que os eleitos, pelo sufrágio universal, devem defender ao elaborarem uma lei.

Dizer que o interesse público é como o interesse privado comum a todos os cidadãos é irreal; não há sociedade homogênea a ponto de ter interesse comum a todos. Defender a ideia de interesse público como o interesse privado da maioria da população também não é correto, pois o interesse da minoria deve ser considerado, sob pena de se criar opressão da maioria, como diria Toqueville. Além disto, nem todo interesse da maioria é interesse público. O interesse público também não é

⁵ O terceiro setor, (...), consiste no corpo complexo que abrange diversos setores de voluntariado, entidades privadas associativas ou fundacionais, bem como organizações não-governamentais existentes na sociedade, os quais, sem fins lucrativos, perseguem propósitos de interesse público, independentemente do Estado, das empresas multinacionais e dos grandes grupos econômicos nacionais que em muitos casos subsidiam. (CARVALHO, 2009:926)

igual ao interesse da sociedade, pois assim o Estado seria autoritário a ponto de dizer o que é interessante ao público.

O que seria então o interesse público? Na verdade não há um único interesse público, mas diversos que, comumente, entram em conflito entre si, sendo todos supremos e indisponíveis. Não há como descobrir o interesse da maioria porque não há maiorias fixas em nenhum Estado; a distinção entre interesse público e privado remete-nos ao campo ético, reconhecendo sempre o interesse público como indisponível.

Em uma perspectiva jurídica, o núcleo dos interesses públicos são os direitos fundamentais, elencados na Constituição Federal. Conforme orienta a doutrina jurídica moderna (MENDES, 2008), considerando os contextos em que surgiram, os direitos fundamentais podem ser analisados por gerações:

a) Primeira Geração: Direitos civis e políticos que realçam o princípio da liberdade. Surgem institucionalmente a partir da Magna Carta inglesa de 1215. De caráter negativo, não exigiam atuação por parte do Estado, apenas definiam que ele não interferisse no exercício da liberdade dos indivíduos, desde que dentro dos limites da legalidade. Estes direitos se prestaram a “fundamentar a estruturação de mecanismos políticos e institucionais destinados a assegurar a preservação da autonomia do indivíduo em face do Estado” (DALLARI, 2009:197), Tais direitos reverbam a dimensão econômica e podem ser classificados como:

(...) direitos aos quais o Estado não impeça ou sirva de obstáculo a determinadas ações do titular do direito; (...) por direitos sobre os quais o Estado não afete determinadas propriedades ou situações do titular do Direito; (...) por direitos que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas do titular (ALEXY, 1993:189).

b) Segunda Geração: Direitos econômicos, sociais e culturais que realçam o princípio da igualdade. Segundo Dallari (2009:198), surgem da timidez na implementação dos preceitos dos direitos da primeira geração. Esses direitos englobam os direitos relacionados ao trabalho, ao seguro social, à subsistência, ao amparo à doença, à velhice, à educação, à segurança alimentar, entre outros. Surgiram com a dupla revolução do sec. XVIII, a industrial e a política, mais especificamente a francesa. Eles têm caráter positivo, ou seja, exigem que o Estado atue na promoção da igualdade e conseqüente bem-estar social.

c) Terceira Geração: Direitos atribuídos a qualquer formação social de modo que realcem o princípio da fraternidade. Surgem no contexto político e social “da segunda metade do século XX” (DALLARI, 2009:203). Esses direitos englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, à qualidade de vida, à paz e outros direitos difusos e coletivos. Por fim, esses direitos guardam relação com a terceira dimensão apontada por Favaretto, (2007), a dimensão ambiental do desenvolvimento, que guarda relação com a proteção ambiental, diversidade genética, uso de produtos químicos entre outros temas correlatos. Constatase que

(...) o direito a um meio ambiente equilibrado, que assegure condições adequadas a uma vida digna, insere-se na terceira geração dos direitos humanos [fundamentais], que considera o ser humano como integrante de uma coletividade e identifica os direitos de solidariedade (DALLARI, 2009:203).

Esta distinção em gerações é meramente didática, portanto, “falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em um instante seguinte.” (MENDES, 2008, p.234). Mesmo porque, como ressalta Ponzilacqua, (2011), estes direitos tem que ser compreendidos de forma holonômica, ou seja, integral, considerando o ser humano como um todo. Nas suas palavras:

Porque, em verdade, as chamadas gerações de direitos se implicam mutuamente. E não devem ser consideradas de modo fragmentado, compartimentado, o que equivale a uma visão inexata e simplificada do legado diversificado e, ao mesmo tempo, de vinculação entre os valores defendidos pelos chamados *direitos civis e políticos*, *direitos sociais* e também os *direitos difusos*, ou seja, os valores de *liberdade e fraternidade/solidariedade*, respectivamente. (PONZILACQUA, 2011:8)

Ainda sobre estes direitos, Cunha Júnior (2006), aponta que, segundo a Constituição de 1988, as normas definidoras de direitos (e garantias) fundamentais têm aplicação imediata, isto significa afirmar que essas normas, em princípio, têm eficácia plena, sendo independentes de qualquer interposição do legislador para lograrem efetividade ou eficácia social.

Em síntese, os direitos podem ser entendidos como “aqueles direitos que pertencem ao mesmo fundamento do Estado, e que, por isto, são reconhecidos na constituição.” (SCHMITT *apud* ALEXY, 1993:63).

Desse modo, acredita-se que as mudanças sociais contemporâneas, em especial o espaço democrático de um Estado de Direito, não podem permitir que se

viva sem os preceitos que garantam a liberdade, a igualdade e a fraternidade atuando em conjunto. Neste cenário é que pode-se considerar que “O direito socioambiental emerge como competência cognitiva do *nós* inscrito no universo, da reflexão humana sobre o seu próprio devir e o devir do mundo” (PONZILACQUA, 2011:6).

Assim, a liberdade revela-se em questões concretas, como no direito da produção econômica e da sustentabilidade das condições ambientais dessa produção. A igualdade está na garantia de condições sociais de existência que respeite padrões de vida coletivos e seus valores. E a fraternidade se expressa na garantia de condições de respeito aos aspectos ambientais – tema central desta pesquisa –, que envolve os institutos estatais, como o código florestal, capazes de promover tal direito.

A ideia de Interesse Público, como algo constituído historicamente, não foge ao proposto por Habermas (1996:82); desse modo, percebe-se que a legislação atua sobre a sociedade, num momento histórico, de modo legítimo, quando esta pode participar eticamente do discurso de formação da lei. Por isso,

A questão deve colocar-se no nível de comunicação entre sujeitos de direito, focar a integração dos direitos privados com os direitos públicos, pela consideração mútua dos direitos subjetivos e coletivos, no aprofundamento das normas de convivência, em base dinâmica e dialogal (PONZILACQUA, 2011:9)

Neste estudo, entende-se que estas gerações de direitos fundamentais devem estar presentes na nova lei que se forma, de modo que ela possa atingir de forma plena a ideia que se apresentou para o que é o interesse público.

2. A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA (TAC)

A teoria da ação comunicativa de Habermas (2004:29), marco teórico que concretizou uma verdadeira teoria da sociedade, fundada em bases meta-teóricas complementa sobremaneira este estudo. Essa teoria destaca a possibilidade de dois conceitos de *racionalidade*. Habermas identifica; a) a racionalidade instrumental; b) a racionalidade comunicativa. A primeira objetiva intervenção no mundo, por

exemplo, o trabalho; ou estratégia para influenciar outros atores⁶, como no campo político. Trata-se de uma comunicação de conteúdo proposital com pretensão de validar a verdade dos fatos. Ingram, (1987), define tal ação como “aquela realizada por uma só pessoa em busca de um certo objetivo” (INGRAM, 1987:52).

Já a segunda – a racionalidade comunicativa – a ação busca o mútuo entendimento (*verständigung*) e a comunicação torna-se racional. Para se ter esse acordo entre as partes e harmonia na interpretação do mundo, o processo comunicativo racional só pode ocorrer no *mundo da vida*, na seara de uma ação comunicativa que é “atitude realizativa de participantes na interação que coordenam seus planos de ação, entendendo-se sobre algo no mundo” (SOUZA NETO, 2009:138).

Esta comunicação para o entendimento gera acordo de natureza universalizável, o que significa dizer que sua conclusão pode ser flexibilizada para novos debates; não se trata de atingir o mútuo entendimento para impor uma visão dominante; mas, sim, um entendimento ético sobre dado assunto naquele momento, de modo que todos que participassem das deliberações possam chegar às mesmas conclusões (HABERMAS, 1987:192). Por estas razões pode-se afirmar: “a verdade de uma proposição significa que todos podem ser convencidos por meio da razão a reconhecer a veracidade de uma afirmativa” (INGRAM, 1987:36).

Somente pela linguagem – em sentido amplo, não apenas o puro ato da fala – em condições de argumentação racional, os atores podem coordenar suas ações para um entendimento mútuo. Neste cenário favorável, discursos bem estruturados e compreensivos cumprem o objetivo de se conduzir à verdade, (HABERMAS, 1989).

Note-se que Habermas parte da premissa que deve haver uma competição discursiva em busca do melhor argumento, o que no presente trabalho poderia ser entendido como o processo legislativo federal que pretende formar o novo código florestal brasileiro. Nessa competição, o resultado seria uma verdade racional aceita por todos. Assim, tem-se a apropriação de regras técnicas provenientes do conhecimento para a produção de normas sociais, por meio do Direito.

Uma verdade racional, construída com argumentos proferidos por um ator, desvincula-se do próprio ator quando da conclusão do processo de formação. Após

⁶ O termo *atores*, bem como a sua forma singular *ator*, é tomado no sentido sociológico utilizado por Habermas, qual seja, o de um agente racional da ação.

o término da competição, a racionalidade da verdade vive independentemente do ator que a proferiu.

Habermas, (1994:28), para a compreensão desse processo comunicativo, estabelece as diferenças básicas entre normas sociais e regras técnicas de estratégia; de modo que: a) os meios lingüísticos de definição das normas sociais ocorrem por linguagem de mútuo entendimento; enquanto os para as regras técnicas, por linguagem que busca um êxito; b) os elementos de definição das normas sociais são as expectativas normativas de comportamento reciprocamente associadas; enquanto os das regras técnicas são os imperativos de comportamento; c) os mecanismos de compreensão das normas sociais é a internalização das regras; enquanto das regras técnicas é o aprendizado de habilidades e qualificações; d) a função da ação das normas sociais é a manutenção das instituições, em conformidade com as normas sobre as bases de um entendimento recíproco; enquanto nas regras estratégicas, a função da ação é a solução de problemas, em busca de fins definidos; e) por fim, as sanções em caso de transgressão das normas sociais é o castigo previsto na própria norma; enquanto na transgressão das regras técnicas, a sanção é o próprio fracasso ante a realidade.

Ademais, a teoria da ação comunicativa, para entendimento de contextos decisórios, prevê a necessidade da produção de normas com sentido semântico em prol do entendimento. Contudo, ele, só se realiza de fato, por meio do cumprimento da própria norma. Se este ciclo não se completa, o autor tedesco prevê a possibilidade de a norma social estar acompanhada de uma sanção, de modo que

Un comportamiento incompetente, que viola reglas técnicas acreditadas o estrategias correctas está condenado al fracasso al no poder alcanzar El éxito apetecido; El 'castigo' viene escrito, por así decirlo, en el propio fracaso ante La realidad. Un comportamiento desviante que viola normas vigentes, provoca sanciones, que solo están asociadas con las reglas externamente, es decidir, por convencion (HABERMAS, 1994:27).

Em suma, a ação racional do entendimento é derivada da própria argumentação que, para ser plena, deve ser moral e legalmente certa, exprimindo sinceramente os sentimentos e desejos do ator, que se orienta pelos valores compartilhados na sociedade, (INGRAM, 1987:40). Além disso, como derivação da argumentação, será produzida uma norma que pode prever uma sanção que, se não é aplicável, invalida a própria norma. (HABERMAS, 1994:79).

Para compreender as implicações desses dois tipos de racionalidade faz-se necessário a distinção entre o *mundo da vida* e o *mundo sistêmico*. No Mundo da vida, as ações comunicativas ocorrem no dia-a-dia sem sofrerem qualquer questionamento ou crítica, pois neste mundo não há contornos de disputa ou de divisão. Como sintetiza Freitag, o mundo da vida,

(...) refere-se à maneira como os atores percebem e vivenciam a sua realidade social, (...) em suma, o mundo vivido constitui o espaço social em que a ação comunicativa permite a realização da razão comunicativa, calcada no diálogo e na forma do melhor argumento em contextos interativos, livres de coação (FREITAG, 1993:63).

O *mundo da vida* fornece pano de fundo em que cada ação pode ser coordenada, de modo que: a) uma *atitude objetiva* seja capaz de mudar o mundo exterior; b) uma *atitude normativa* atue no mundo social de um grupo definido de pessoas; c) uma *atitude expressiva* atue no mundo subjetivo e individual.

O *mundo da vida* não é limitado a uma tradição cultural – uma única forma de interpretar o mundo – mas provem de diversos valores culturais que permitem aos atores se identificarem e interagirem em harmonia com o ambiente. Os componentes do *mundo da vida* são a *cultura* – forma de interpretar o mundo; a *sociedade* – ordem legitimada de relações interpessoais; a *personalidade* – que trata da formação de pessoas com capacidade de interação. Há, assim, uma abordagem tríplice: a *cultura* leva à sua transmissão e renovação; a *sociedade* estabelece a solidariedade; a *personalidade* promove a construção da identidade social, sendo que a ação comunicativa ocorre no nível preenchido pela tríade. Esta tríplice abordagem indica que a sociedade deve assegurar a transmissão de valores culturais, legitimar normas e socializar verdades (HABERMAS, 1990).

O *mundo sistêmico* é composto pelos elementos que informam a *política* e a *economia*. O mundo sistêmico funciona, pois, de forma independente e não mais com base na ação comunicativa, voltada para o mútuo entendimento. O funcionamento do *mundo sistêmico* orienta-se para fins de ação instrumental, sendo regulado por processos midiáticos, dinheiro e poder. Suas ações, coordenadas pela mídia, pelo dinheiro e pelo poder, se direcionam à produção massificada de cultura – indústria cultural da mídia; à produção de troca de bens com bases monetárias – instância da economia; e à formação governamental para atingir decisões

burocráticas eficientes – instância política. Ressalta-se que o meio de comunicação midiático não é um problema em si, conforme dito alhures, uma vez proferido, o conteúdo da argumentação desvincula-se do sujeito; o problema é, pois, o conteúdo distorcido que a mídia perfaz; e essa distorção que ocorre com a colonização do *mundo da vida* pelo sistema (HABERMAS, 1994:286).

O desacoplamento entre o *mundo sistêmico* e o *mundo da vida* não é um problema em si. As ações daquele são melhores, se feitas por processos midiáticos, pois podem ter alto nível de produtividade e eficiência. A patologia identificada por Habermas é a de que o desacoplamento “faz com que os homens modernos submetam suas vidas às leis do mercado e à burocracia estatal como se fossem forças estranhas contras as quais não há nada a fazer” (FREITAG, 1993:70).

Conduto, Habermas acredita que o *mundo sistêmico* tem capacidade de penetrar, de volta, no *mundo da vida*. Para tanto, os mecanismos de coordenação do sistema – voltados para o sucesso – podem entrar no *mundo da vida*: cultura, sociedade e personalidade, desde que protegidos pela ação comunicativa, orientada para a compreensão mútua. Caso contrário o *mundo da vida* estará sujeito a distúrbios e crises. Esta é a chamada colonização do *mundo da vida*, em que seus elementos são corrompidos pelos imperativos do sistema monetário (dinheiro) e burocrático (poder).

Neste cenário teórico, o *Direito* tem importante papel em relação à normatização e à institucionalização do funcionamento do mundo sistêmico, independentemente da mídia, da economia e da política, já que a regulação dada pelo dinheiro e poder gera o desacoplamento da economia e da política do *mundo da vida*. Livre da indeterminação da ação comunicativa, o sistema político do Estado moderno estabelece objetivos coletivos alcançados por meio de *decisões fundadas em poder*, que podem ser os elencados pelo interesse público; por sua vez, a economia assegura a produção e distribuição de bens em termos de produção monetária (economia). Em suma, o Direito deve institucionalizar a independência do *mundo sistêmico* (representado pela mídia, economia e poder) do *mundo da vida*.

O Direito, nessa condição, torna-se a âncora normativa dos processos midiáticos, do dinheiro e do poder no *mundo da vida*. Explicando: o *mundo sistêmico* pode operar independentemente do *mundo da vida*, apenas quando a este reacoplado por meio da legalização de sua respectiva mídia. O Direito é, pois, a institucionalização da prática do discurso em normas sociais. Trata-se de atuação

técnica, no sentido mais criativo e inovador do termo, que não deve se relacionar com a *Moral*; embora, Habermas (2010) registre que, numa perspectiva pós-convencional, o Direito deve basear-se em princípios morais.

Assim, quando o Direito regula o dinheiro; regula, na verdade, a propriedade, a realização de contratos e, porque não, o uso da propriedade, segundo expectativas ambientais tratadas em leis tais e quais ao código florestal. Quando o Direito regula o poder, há regulação das posições oficiais na burocracia, como a regulamentação das decisões dos representantes legais num processo legislativo.

A diferenciação requer um nível de racionalização do *mundo da vida* por meio da separação do Direito e da Moral; do Direito Público e do Privado. Para Habermas, 2010, a diferença entre o Direito e a Moral ocorre por uma pós-convenção feita em uma sociedade. A moral se torna uma questão pessoal de práticas morais concretas, com características estritamente subjetivas. Já o Direito, (convenção social com força externa) materializa normas gerais e abstratas para toda a sociedade.

Habermas, (2010b), dispõe que a distinção entre Direito Público e Privado é mais singela; o primeiro regula questões políticas ligadas ao poder; o segundo, questões econômicas ligadas ao dinheiro. Com estas características, Habermas identifica o fenômeno da jurisdificação, que ocorre tanto pela expansão do Direito positivo, uma vez que se passa a ter mais relações sociais reguladas legalmente; como pela densificação do Direito, uma vez que a regulação legal se torna mais detalhada.

3. DIREITO E DEMOCRACIA: UM CAMINHO POSSÍVEL

Habermas, (2010b) identifica, ao longo da história moderna ocidental, quatro ondas de jurisdicionalização. A primeira com a burguesia absolutista, que regulamentou o poder do monarca e um mercado de livre iniciativa. A segunda com a burguesia constitucional, já no século XIX, iniciando a regulação de direitos individuais contra a autoridade política monarca. A terceira com a democracia constitucional, amparada pela revolução francesa, garantindo a trinca de direitos e garantias fundamentais bem como o direito ao meio ambiente nas constituições: a

liberdade, a igualdade e a fraternidade que, como visto, compreendem o que se entende por interesse público. Por fim a quarta onda, representada pelo Estado de bem estar social, já no século XX, onde as garantias sociais protegem os incautos membros da sociedade contra o imperativo do livre mercado. As três últimas ondas são demonstrações de como o *mundo da vida* pretende resistir à autonomia do Estado e da economia na sua colonização.

Para Habermas, a Jurisdificação no Estado de Bem-Estar Social é ambivalente, já que para cada liberdade garantida uma é retirada, pois tem-se: a) individualização dos clamores legais; b) criação de condições sociais onde a lei é formalmente aplicada; c) problemas sociais tomados de forma burocrática, central e impessoal; d) bem-estar social colocado em termos de compensação monetária. Assim as demandas do *mundo da vida* são tomadas por imperativos de burocracia e dinheiro. Essa é a sua colonização, e o Direito é o meio pelo qual a patologia da colonização vem ocorrendo. O problema reside, pois, na formação do Direito, nos canais de comunicação que permitem que as demandas sociais sejam formadas nas instituições competentes; na ausência de plena possibilidade de formação da razão por meio do debate; em suma, no processo democrático.

Para solucionar tais problemas, Habermas desenvolve uma compreensão do direito e da democracia, a partir da crítica de outras ideias sobre o tema, (HABERMAS, 2010).

Já se tem, pela explicação no tópico anterior, uma breve noção do direito como um *médium* entre o mundo da vida e o sistema. Mas cumpre ainda descrever, para o propósito deste trabalho, as dimensões de validade do direito; como a reconstrução desta ciência pode delimitar um conceito de sociedade democrática deliberativa; as funções da ação comunicativa racional no debate de novos arranjos institucionais.

Primeiramente, é preciso compreender a posição do Direito como o *médium* entre o sistema e o *mundo da vida*, o que, na análise sobre a democracia passará a ser denominado como médium entre o sistema político e a sociedade. Deste modo, no início das teorias sociais, inauguradas pelas teorias contratualistas de Hobbes, Rousseau, Montesquieu, o Direito era colocado como o centro da sociedade, que se desenvolvia ao redor das normas pactuadas no contrato social. Mas este modelo de sociedade perde espaço com a chegada do pensamento liberal de Karl Marx e Adam Smith, que colocam o Direito como mera base da estrutura social, de modo a

permitir que a sociedade se desenvolvesse em um cenário de economia livre. Este modelo social também cai em desuso, frente à teoria de sistemas, fazendo com que o Direito deixasse de ser um epifenômeno e passasse a ser um dos muitos sistemas autopoieticos da sociedade. Para Habermas, estas teorias sistêmicas iniciais, concebem o Direito somente

sob o ponto de vista funcional da estabilização de expectativas de comportamento. Em sociedades funcionalmente diferenciadas ele se especializa em generalizar consensualmente expectativas na dimensão temporal, social e objetiva, permitindo uma socialização de conflitos contingentes, de acordo com o seguinte código binário: lícito, ilícito. (HABERMAS, 2010:72)

Mas, há aqui um problema: se o Direito é entendido como um sistema autopoietico, não há *input* de influências externas capazes de serem entendidas pelo sistema jurídico, tampouco há *output* para que a leitura do Direito da sociedade pudesse gerar um meio para a regulamentação social. E o discurso do Direito, conforme este teórico,

deveria cingir-se à sua auto-produção e construir apenas imagens internas próprias, do mundo exterior; de outro lado, ele deveria reformular e utilizar a “comunicação social geral”, a fim de influenciar, por este caminho, a comunicação de outros mundos [sistemas] do discurso. (HABERMAS, 2010:79)

Para solucionar o problema dos sistemas incomunicáveis, Teubner, *apud* Habermas 2010, coloca o *mundo da vida* no centro desta sociedade cercada por sistemas autopoieticos. O *mundo da vida*, poliglota por natureza, seria responsável por traduzir todos os códigos dos sistemas, por meio da linguagem coloquial (HABERMAS, 2010:81).

Habermas se vale desta nova sistemática social para afirmar a já explanada teoria social, em que o *mundo da vida* está desacoplado do sistema, sendo que o elo entre os polos sociais seria o Direito. Afinal a comunicação dos sistemas com o *mundo da vida* se dá com o Direito que “detém uma função de charneira entre sistema e mundo da vida, que não se coaduna com a idéia de um encapsulamento do sistema jurídico.” (HABERMAS, 2010:82). Em outras palavras, o mediador entre o *mundo da vida* e o sistema é o Direito que tem o contato com a economia e com a política que são, por natureza, surdas à linguagem coloquial do *mundo da vida*.

O Direito, para cumprir sua função de médium/mediador entre o sistema político e as esferas públicas, onde o *mundo da vida* acontece, precisa estar fundado na soberania do povo e nos direitos fundamentais, de modo a não permitir que a autonomia privada dos cidadãos seja sobreposta ou subordinada à autonomia política. (HABERMAS, 2010:138).

Além disto, para o Direito ter normas válidas, é preciso respeitar dois princípios. O princípio da universalização, o qual informa que

toda norma válida tem que preencher a condição de que as conseqüências e efeitos colaterais que previsivelmente resultem de sua observância universal, para a satisfação dos interesses de todo indivíduo possam ser aceitos sem coação por todos os concernidos. (SOUZA NETO, 2006:139)

Caberá aos próprios envolvidos no processo comunicativo verificarem se o princípio da universalização está sendo respeitado.

E o princípio do discurso sob o qual “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 2010:142). Esse princípio fundamenta-se em um conjunto de regras, a saber:

1) todo falante pode participar do discurso; 2)a) todos podem questionar qualquer asserção; 2)b) todos podem introduzir qualquer asserção no discurso; 2)c) todos podem expressar suas opiniões, desejos e necessidades; 3) nenhum falante pode ser impedido, através da coação dentro ou fora do discurso, de exercer os direitos estabelecidos em 1 e 2. (SOUZA NETO, 2006:141).

Os princípios da universalização e do discurso refletem também a informação de um princípio de democracia, pois “somente podem pretender validade legítima as leis jurídicas capazes de encontrar o assentimento de todos os parceiros do direito, num processo jurídico de normatização discursiva” (HABERMAS, 2010:145). Em síntese, o princípio da democracia é o núcleo da formação dos direitos. Este princípio permite a realização do princípio do discurso, que leva à produção das normas jurídicas, que atuam como intermediárias entre o sistema e o *mundo da vida* com respeito ao interesse público. A ética do discurso enfatiza que a deliberação deve se dirigir à realização do bem comum entendido formalmente através do princípio da universalização.

O interesse público, conforme já explanado, afina-se com o pensamento de Habermas, para quem esses direitos são:

- 1) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autonomado direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação.
- 2) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do status de membro numa associação voluntária de parceiros de direito.
- 3) Direitos fundamentais que resultam imediatamente da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídico individual.
- 4) Direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação de opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo.
- 5) Direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de 1) até 4). (HABERMAS, 2010:159-160).

Sabendo que o Direito deve ser formado por meio de um princípio do discurso, que reverba o conteúdo informativo da ação racional argumentativa e deve cumprir a função ética de preencher os conteúdos de interesse público, cumpre analisar quais são os princípios do Estado de direito que podem permitir uma realização democrática.

O Direito, em suas normas discursivamente criadas, trará previsão de sanção em caso de descumprimento. Afinal, o elo entre o sistema – regido por poder e economia em processos midiáticos –, e o *mundo da vida*, deve prever um poder de coerção que torne eficazes seus mandamentos. Neste cenário,

o Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. (HABERMAS, 2010:171)

Deste modo, o Direito institucionaliza o Estado com o poder de sanção; mas além de instrumentalizar o Estado com o poder de comando, o Direito funciona como um meio de organização do poder do Estado. Em síntese, o poder do Estado deve buscar a realização de fins coletivos; em contrapartida, o poder institucionaliza o próprio Direito que deve estabilizar as expectativas de comportamento e atuar como meio de organização da dominação política.

Há uma via de mão dupla na relação entre Direito e Estado, pois o Direito constitui o poder político e o poder político constitui o Direito. Nesta via, há íntima ligação entre a normatização jurídica e a formação do poder comunicativo do sistema político, cravado no centro do Estado, para com a sociedade que habita a periferia deste sistema, como se verá adiante. Nas palavras do próprio Habermas:

Por isso, é possível desenvolver-se a ideia do Estado de direito com o auxílio de princípios segundo os quais o direito legítimo é produzido a partir do poder comunicativo e este último é novamente transformado em poder administrativo pelo caminho do direito legitimamente normatizado. (HABERMAS, 2010:212)

Assim, Habermas legitima os princípios do Estado de Direito e a lógica da divisão dos poderes, de forma a permitir:

a) a interpretação pela teoria do discurso: pois todo poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. Com o objetivo de resolver problemas, utiliza-se uma prática democrática para garantir um tratamento racional às questões políticas. Como os cidadãos não conseguem se organizar de modo a elevar os temas e problemas cotidianos ao status de agenda do sistema político, a solução é a organização por meio de partidos políticos, que vão debater e produzir novas normas jurídicas, de modo que,

A aceitabilidade racional dos resultados obtidos em conformidade com o processo explica-se pela institucionalização de formas de comunicação interligadas que garantem de modo ideal que todas as questões relevantes. Temas e contribuições, sejam tematizados e elaborados em discursos e negociações, na base das melhores informações e argumentos possíveis. (HABERMAS, 2010:213).

b) a ampla garantia legal do indivíduo, proporcionada por uma justiça independente, que deve “aplicar o direito de tal maneira que estejam garantidas simultaneamente a segurança do direito e a aceitabilidade racional das decisões judiciais” (HABERMAS, 2010:216).

c) a separação dos poderes, conforme o princípio da legalidade, de modo a permitir um controle judicial e parlamentar da administração.

d) a separação entre Estado e sociedade, de modo a permitir que a sociedade exerça um controle social sobre o Estado. (HABERMAS, 2010:213).

Habermas deseja conciliar a soberania popular e o Estado de Direito. Para isto, o Estado de Direito precisa garantir os direitos fundamentais, conforme já

explanado neste este, em especial, a liberdade, a igualdade e a fraternidade. A garantia destes direitos ocorre por meio de uma democracia deliberativa, pois na “deliberação, os diversos participantes podem expor os seus pontos de vista e criticar os argumentos oferecidos pelos demais” (SOUZA NETO, 2006:129). Sabe-se que, sem liberdade e igualdade, não há diálogo verdadeiro, e a deliberação perde o seu valor. “Da mesma maneira, se há um grande desequilíbrio entre os participantes do debate público, não há formação discursiva da vontade coletiva, mas a manipulação da opinião pública por minorias privilegiadas” (SOUZA NETO, 2006:129)

Para existir sistema de mão dupla entre Direito e Estado, nos princípios propostos, o Estado organize-se por meio da democracia. E a *democracia* precisa ser procedimentalista, tal qual previu Norberto Bobbio, (2000). O modelo procedimentalista é que vai tratar das regras de formação do Direito, como no estudo presente, o processo legislativo, pois, a fonte de toda legitimidade só repousa no processo democrático de legiferação.

O processo democrático deveria estabelecer um conjunto de regras que garantissem a segurança jurídica dos debates e eventuais mudanças. As regras seriam, pois: a) participação política do maior número possível de pessoas; b) aprovação pela regra da maioria; c) liberdade de escolha e; d) proteção da esfera privada.

Este conjunto de regras é o mínimo que se espera de um processo democrático, por isto a formação da teoria da justiça para a área do direito ambiental que se propõe nesta pesquisa, precisa ir adiante, acrescentando os postulados de Joshua Cohen *apud* Habermas (2010b). Deste modo, a política deliberativa em processos democráticos deveria ter: a) deliberações em forma argumentativa; b) deliberações com participação do maior número possível de pessoas; c) deliberações livres de coerções externas e internas; d) deliberações cujo acordo seja racional; e) deliberações políticas devem ser abrangentes com todas as matérias passíveis de regulação, visando o interesse simétrico de todos; e f) deliberações políticas com interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos.

Entretanto, ainda que se acresçam tais postulados, ainda faltam questões importantes a serem tratadas, isto porque, para garantir a socialização da democracia, é preciso considerar as diferenças entre as pessoas, alimentadas pelas

diferentes informações que o mundo da vida pode fornecer Habermas, (2010b). Por isso, apresenta-se, a seguir, uma análise do papel da sociedade civil na esfera pública política.

A democracia, conforme as teorias sociológicas, comporta um círculo autopoiético. O *poder público* e o *poder administrativo do Estado* são formas de manifestação do *poder social*. Deste modo, a sociedade exerce influência sobre as políticas e ações estatais por meio de *interesses organizados* que influenciam *partidos políticos* na defesa dos interesses organizados, elevados à análise do *poder público* e do *poder administrativo do Estado*, por meio de eleições regulares. Deste modo, a democracia de concorrência forma “então um equilíbrio social do poder, no nível de distribuição do poder político, de tal modo que a política estatal leve em consideração um amplo leque de interesses públicos” (Habermas, 2010b:60).

Além da *esfera política*, Habermas, (2010b) identifica ainda, como parte da estrutura social, a *esfera pública*: “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões” (HABERMAS, 2010b:92). Note-se que a esfera pública não é um sistema, pois é aberta a novos fatos e valores, e tampouco é uma instituição, pois não tem uma estrutura normativa que a rege. A esfera pública recebe diversos *fluxos comunicativos*, processados por meio das regras do *agir comunicativo*; assim, os que agem comunicativamente na esfera pública “ajudam a constituir através de suas interpretações negociadas cooperativamente, distinguindo-se dos atores que visam o sucesso e que se observam naturalmente como algo que aparece no mundo objetivo” (HABERMAS, 2010b:92-93).

Neste espaço, metaforizado em termos materiais como foros, palcos, arenas, congressos, entre outros, e que transparecem inicialmente na pressão social das experiências pessoais da vida, (HABERMAS, 2010b:97), há intensa luta por influência; de modo a transformar as argumentações ocorridas na esfera pública em efetivo poder político, ou seja,

num potencial capaz de levar a decisões impositivas, quando se deposita nas convicções de membros *autorizados* do sistema político, passando a determinar o comportamento de eleitores, parlamentares, funcionários, etc. (HABERMAS, 2010b:95)

Na explicação de sua teoria sobre democracia, Habermas (2010b) identifica o que seria a *sociedade civil*, elemento da esfera pública, que tem seu núcleo institucional “formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 2010b:99).

Esta liberdade de associação e manifestação de pensamento se apóia claramente em *direitos fundamentais*, como o de liberdade de opinião e o de liberdade de reunião, que garantem a liberdade de imprensa, atuante na estrutura medial da comunicação pública, bem como o da formação de opinião própria da sociedade civil, capaz de influenciar o complexo parlamentar.

Tem-se, então, que tanto o centro do sistema político, quanto a periferia, representada pela sociedade civil, podem produzir argumentações capazes de formar a agenda política. Tanto um quanto outro processo são intermediados pela esfera pública em si, que faz a mediação entre o sistema político e os setores privados do *mundo da vida*. E nestes canais comunicativos há intensa presença da mídia. Em outras palavras, podem ser encontrados três tipos de atores capazes de produzir a ordem das agendas do sistema político: a) os atores que surgem do público, em esferas públicas episódicas, como os bares e cafés; b) os atores que dispõem de poder de organização, como os que surgem em esferas públicas organizadas, como as salas de aula, concertos musicais, teatros, entre outros, e que podem ter influência política para agir do centro do sistema político para a periferia e; c) os atores midiáticos, que surgem na esfera pública abstrata, tendo mais possibilidade de influenciar conteúdos e tomadas de posições dos grandes meios.

Dentre os três tipos de atores e suas respectivas espécies de esfera pública de origem, o que tem pois maior capacidade de influência nos canais de comunicação é o ator midiático. Daí, Habermas (2010b:111-112), sintetiza as tarefas da mídia, entendidas como um código de ética do jornalismo: a) vigilância sobre o ambiente sócio-político; b) definição de questões significativas da agenda política; c) abertura de plataformas para que os políticos defendam suas opiniões; d) abertura para diálogo entre os diferentes pontos de vista; e) criação de mecanismos de responsabilização sobre aqueles que exercem o poder; f) criação de meios de incentivo aos cidadãos para que participem do processo político; g) criação de mecanismos para que a mídia fique independente e não sucumba às influências do

poder; h) respeito ao público, tanto do sistema político, quanto da periferia em seus canais de informação.

Habermas (2010b) afirma que os fluxos de formação da agenda política tem sentido centrífugo, ou seja, do centro do sistema político para a periferia; quando na verdade, para melhor aproveitamento da política a ser implantada, deveria ocorrer da periferia para o centro porque

as estruturas comunicacionais de esfera pública estão muito ligadas aos domínios de vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a sociedade civil, possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política. (HABERMAS, 2010b:115)

A título de exemplo para a afirmação acima, o próprio filósofo alemão elenca as “ameaças ecológicas que colocam em risco o equilíbrio da natureza”, (HABERMAS, 2010b:115), que foi primeiramente notado pela periferia, que promoveu a entrada deste tema nas associações, iniciativas de cidadãos, empresas, até chamarem a atenção da mídia que eleva tal fato ao status de ordem do dia na agenda política. Esta percepção mais célere das necessidades sociais permite a mudança, pois

nesta ótica de longo alcance, o Estado democrático de direito não se apresenta como uma configuração pronta, e sim, como um empreendimento arriscado, delicado e, especialmente, falível e carente de revisão, o qual tende a reatualizar, em circunstâncias precárias, o sistema dos direitos, o que equivale a interpretá-los melhor e a institucionalizá-los de modo mais apropriado e a esgotar de modo mais radical o seu conteúdo. (HABERMAS, 2010b:118)

Em síntese, a deliberação não deve operar apenas nos fóruns oficiais, mas também na rede informal de comunicação, consistente na esfera pública. Além do mais, a deliberação não deve ficar restrita ao período eleitoral, mas ser constante na vida da esfera pública. O discurso, assim, é alcançado pela soma dos fóruns oficiais e dos fóruns da esfera pública. Entretanto, a esfera pública é fraca, enquanto as instituições políticas, organizadas no centro do sistema político, são fortes sob o ponto de vista de produção de demandas para novos arranjos institucionais. Assim, mesmo que o *mundo da vida*, representado pela comunicação íntima com a esfera pública, produza um número infinito de possibilidades, que deveriam ser convertidas

em um número finito na regulação sistêmica, o que comanda a produção da agenda política são as demandas do sistema, pois

o mundo da vida, inicialmente socializado de forma comunicativa, acabou se adequando aos códigos abstratos dos subsistemas sociais. Assim, a esfera da vida pública foi 'burocratizada', e a esfera privada, 'monetarizada'. (...) Em razão desse processo de colonização do mundo da vida, o cidadão passa a não interferir verdadeiramente na formulação dos padrões que devem governar a sua conduta, pois as decisões públicas são tomadas independentemente de problematização discursiva pelo aparato burocrático-administrativo. (SOUZA NETO, 2006:150-151)

Independentemente de onde surja a demanda para produção da agenda do sistema político, certo é que as decisões e os novos arranjos institucionais devem também obedecer à um conjunto de regras para que tenham legitimidade e adequação à teoria da ação comunicativa em análise. Maus afirma que "a justiça da lei é garantida através do processo especial de seu surgimento" (*apud* HABERMAS, 2010:235).

Para que este senso de justiça seja atingido, é preciso que os discursos políticos tenham um conteúdo ético que: a) contenha condições comunicativas para o autoentendimento hermenêutico das coletividades; b) possibilite uma auto compreensão autêntica e conduza para a crítica ou fortalecimento de um projeto de identidade; c) ocorra em convivência reflexiva, corajosa e disposta a "aprender com as próprias tradições culturais, formadoras de identidade" (HABERMAS, 2010:227); d) todos os membros da discussão possam tomar parte do discurso com oportunidade de votar favorável ou contrariamente. Em suma, as corporações parlamentares – partidos políticos – devem trabalhar sob os parâmetros de uma opinião pública que surge na periferia do sistema político, na íntima relação entre a esfera pública e sociedade civil, com as particularidades do *mundo da vida*. (HABERMAS, 2010:229)

Esta seria a única forma de fazer o Estado de direito regular a transferência do poder comunicativo em administrativo, de modo a fazer os poderes do Estado garantirem, ao mesmo tempo, a primazia da legislação democrática e a retroligação do poder administrativo ao comunicativo (HABERMAS, 2010:233). Nas palavras de Habermas:

Leis regulam a transferência do poder comunicativo em administrativo, na medida em que surgem de acordo com um procedimento democrático, no qual fundam uma proteção do direito garantido por tribunais independentes e no qual subtraem da administração implementadora o tipo de argumentos normativos portadores das resoluções legislativas e das decisões judiciais (HABERMAS, 2010:238).

É possível, pois, elencar os principais elementos do sistema político, segundo Habermas (2010b:120-121): a) o sistema político produz decisões que envolvem toda a coletividade; b) a política é responsável por problemas que atingem a sociedade como um todo; c) as decisões que envolvem a coletividade devem ser tomadas através do *medium* do Direito; d) o sistema político é limitado por outros sistemas; e) o sistema político choca-se contra as barreiras da eficiência do poder administrativo; f) o poder político se apóia na esfera pública e depende das fontes de poder comunicativo que se apóiam *no mundo da vida*; g) o sistema político fracassa quando as decisões se afastam do direito legítimo, quando os programas implementados ficam sem efeito, quando o *médium* do Direito fica sobrecarregado; h) o Direito é interpretado de formas diferentes nos contextos sociais. Em síntese:

O direito legítimo é aquele que, além de produzido de acordo com procedimentos institucionalizados, é capaz de se legitimar no debate público. O que há é uma imbricação necessária entre sistema jurídico e esfera pública, e não uma relação de estranhamento insuperável. (SOUZA NETO, 2006:155)

Caberia à esfera pública o combate à colonização do sistema sobre o mundo da vida, em especial na regulamentação das demandas de agenda do sistema político. Este combate teria como frente de ação o restabelecimento do canal comunicativo entre o Estado e a sociedade de modo a manter a independência entre os dois pólos, mas com respeito às instituições legais, incumbidas de garantir a defesa do interesse público, consubstanciado nas normas de direitos fundamentais.

CAPÍTULO 03

ENTRE O FATO E A NORMA

Este capítulo, inicia-se com a apresentação do processo legislativo nacional, em seguida, identificar-se-ão os grupos envolvidos no debate do PL nº. 1.876/99. A organização dos debates, sua descrição, bem como as estratégias de ação são apresentadas, para ao final apontar as principais mudanças que o novo arranjo institucional – novo código florestal – pode promover frente à norma vigente no direito ambiental brasileiro.

1. O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

O *Poder Legislativo* no Brasil é exercido no Congresso Nacional de forma bicameral, portanto composto, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. O Poder Legislativo vale-se do *médium* direto para seus projetos terem validade e eficácia, e obedece à regra da maioria na implementação de suas decisões. Na proposta de uma democracia deliberativa estruturada no modelo procedimentalista, indaga-se até que ponto é possível um processo legiferante hábil em preservar e atender aos interesse públicos consagrados na sociedade brasileira.

O Direito brasileiro prevê três espécies de processo legislativo: o ordinário, o sumário e o especial cujos procedimentos são divididos em três fases. Na primeira ocorre a propositura do projeto; na segunda, discussão e elaboração da lei propriamente dita que, ou é rejeitada ou aprovada; na terceira, se aprovada na fase anterior, a lei é promulgada e publicada.

O PL nº 1.876/99 (projeto de lei ordinária) é submetido, portanto, ao procedimento ordinário para escoreita discussão, formação da lei e submetido a votação por maioria absoluta em ambas as casas legislativas. Quanto à regra da maioria para a aprovação das leis:

Os críticos têm razão em afirmar que a regra da maioria, enquanto tal é absurda. Porém, ela nunca é pura e simplesmente uma regra da maioria... É importante saber quais são meios através dos quais uma maioria chega a ser maioria: os debates anteriores, a modificação dos pontos de vista para levar em conta a opinião das minorias... Noutras palavras, a coisa mais importante consiste em aprimorar os métodos e condições do debate, da discussão e da persuasão. (DEWEY *apud* HABERMAS, 2010b:27)

As forças extra-estatal e intra-estatal promovem o *lobby* de formação legiferante para o PL nº. 1.876/99, na segunda fase do procedimento ordinário (BRASIL, 2011). Nesta fase os atores sociais influenciam as decisões dos agentes públicos por meio de suas ações estratégicas e é, portanto, nesta fase, que as teorias revisadas subsidiam a busca pelo aprimoramento das condições de debate e argumentação.

O *processo legislativo ordinário* começa com *iniciativa* ou do presidente ou de um dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. A proposta é lida em plenário da *casa iniciadora*, onde recebe um número que é publicado no Diário Oficial da União e em periódicos. O presidente da casa decide sobre o regime de tramitação: o *tradicional*, com votação em plenário, ou o *conclusivo*, com votações em comissões. Se rejeitado, o projeto deve ser arquivado, podendo ser votado em nova sessão legislativa – que corresponde a outro ano. Se aprovado, o projeto é remetido à casa revisora. Independentemente do regime de tramitação, todo projeto vai a comissões que o analisam; a comissão de justiça é a última, pois analisa, entre outras coisas, a constitucionalidade do texto, podendo arquivá-lo por inconstitucionalidade.

O PL nº. 1876/99, iniciativa de Sérgio Carvalho, deputado pelo PSDB de Rondônia, segundo a teoria de Habermas, isso ocorreu no centro do sistema político. O regime foi o *tradicional* – votação em plenário –, e posteriormente remetido a casa revisora, o Senado, que também debate e vota o projeto pelo regime de plenário ou conclusivo, podendo rejeitá-lo ou aprová-lo.

O PL nº. 1876/99, submetido às comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, foi rejeitado em todas elas. O projeto tem, porém, parecer favorável do Relator, Aldo Rebelo, deputado pelo PCdoB de São Paulo, e contou com a pressão parlamentar para que fosse votado e aprovado, o quanto antes, por exemplo pela CNA, 2011, na Câmara dos Deputados.

O modelo brasileiro de comissões se assemelha ao modelo americano, sendo possível constatar que, a comissão estadunidense é

(...) uma divisão interna de trabalho, através da qual o grupo (o plenário) comissiona a subgrupos (as comissões) tarefas. Cada comissão tem jurisdição sobre uma área política específica; por exemplo, há uma comissão de agricultura, uma de obras públicas etc. As comissões, em geral, tendem a recortar o espaço político de forma

exaustiva e não concorrente, de forma que cada uma tenha monopólio sobre a apreciação das matérias sobre sua jurisdição e não haja matéria que não seja afim de uma e apenas uma comissão. (LIMONGINI, 1993:10)

Para o Direito brasileiro,

as comissões são formadas de modo a espelhar o quadro de forças políticas existentes na Casa [câmara dos deputados ou senado federal] a que se vinculam. Essas Comissões formam uma interface da Casa Legislativa com entidades da sociedade civil, que podem ser ali ouvidas em audiências públicas. Estão legitimadas também – servindo, com isso, a uma função fiscalizadora dos Poderes Públicos – para receber petições, reclamações e queixas de qualquer pessoa, contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, podendo, ainda, tomar depoimentos de qualquer autoridade e cidadão. (MENDES, 2008:855).

A conceituação parelha provoca uma reflexão sobre as conseqüências do modelo brasileiro; e foi possível antever, para o propósito desta pesquisa, que políticos de localidades agrícolas fizessem parte das comissões para garantir votos distritais. Neste sentido, Limongini 1993, prevê que

tendo em vista a homogeneidade das comissões e seu interesse em aprovar políticas distributivistas que atendam seus eleitores, o conflito distributivista deixa de ser posto em termos dos Congressistas tomados individualmente para ser reposto em termos de comissões. (LIMONGINI, 1993:11).

As ideias de Habermas, (1987), reforçam esta análise ao esclarecer que a forma de legitimação da norma é sujeita a nuances, "(...) sob essa descrição altera-se, sobretudo, o sentido do processo de legitimação. Grupos de interesse e partidos utilizam seu poder organizativo a fim de alcançarem anuência e lealdade para seus objetivos de organização." (HABERMAS, 1987:113) Aí há uma questão: como a sociedade composta de ideologias diversas, e os políticos representantes do Poder Legislativo atuam no processo legiferante de Direito Ambiental?

Para formar o pensamento de quem vai deliberar sobre a aprovação de um projeto de lei, os parlamentares realizam consultas e audiências públicas com especialistas e interessados pelo tema. Na discussão do PL nº. 1.876/99, foram realizadas quatorze audiências públicas na Câmara dos Deputados e vinte e quatro audiências externas:

(...) 35 expositores manifestaram suas posições. Entre elas, 4 (quatro) pertenciam ao agronegócio; 3 (três) à agricultura familiar; 4 (quatro) a organizações não governamentais ligadas a políticas ambientais; 5 (cinco) à EMBRAPA; 2 (dois) Ministros de Estados (MMA e MAPA); e 6 (seis) ao segmento universitário.

Além destas houve 24 (vinte e quatro) audiências externas em 18 (dezoito) estados. Nelas foram ouvidas aproximadamente 337 pessoas, assim enquadradas: 11 (onze) representantes de Universidades; 40 (quarenta) Deputados Estaduais; 75 (setenta e cinco) entidades e órgão ligados ao agronegócio; 25 (vinte e cinco) entidades ligadas à agricultura familiar; 14 (quatorze) cooperativas agrícolas; 12 (doze) Vereadores e Associações de Vereadores; 22 (vinte e dois) Prefeitos e Vices-Prefeitos; 34 (trinta e quatro) órgãos técnicos estaduais de meio ambiente e agricultura; 10 (dez) órgãos técnicos ambientais e de agricultura municipal; 11 (onze) membros do Ministério Público Federal e Estadual; 18 (dezoito) organizações não governamentais ligadas a políticas ambientais e públicas; 9 (nove) órgãos técnicos de Classe, 18 (dezoito) representantes partidários; 6 (seis) técnicos independentes; 9 do setor industrial e 2 Governadores (FIER, 2010:2).

Em 24 de maio de 2011, após amplo debate, a votação do PL nº. 1.876/99 foi concluída na Câmara dos Deputados, com 410 votos favoráveis à aprovação; 83 votos contrários, e 01 abstenção. O projeto de lei, aprovado com 86,50% dos votos, contou com massiva orientação partidária para aprovação⁷.

O PL nº. 1.876/99 encontra-se na segunda fase, mas há procedimentos subseqüentes de um processo legiferante, (MORAES, 2002). Com votação favorável, o projeto foi remetido à casa revisora, Senado Federal, em 1º de junho de 2011, onde pode receber emendas que são proposições acessórias à proposição principal, apresentadas com exclusividade por deputados ou senadores. Podem ser aditivas, supressivas, aglutinativas, modificativas, substitutivas, de redação⁸. Em regra, apreciam-se as emendas em conjunto, mas podem também ser apreciadas em separado. É vedada a apresentação de subemendas. Se a *casa revisora* aprova com emendas, o projeto volta à casa iniciadora para que esta as aprecie, aprovando-as ou rejeitando-as; o projeto, então, é enviado à presidência para sanção ou veto.

A *Sanção* é a concordância com o projeto no prazo de 15 dias; pode ser expressa ou tácita, total ou parcial. O veto pode ser jurídico se o projeto for inconstitucional; ou administrativo, se o projeto é contrário ao interesse público. O

⁷ Os partidos políticos orientaram a votação: parlamentares dos partidos PT, PMDB, PSB, PTB, PCdoB, PR, PRB, PTdoB, PRTB, PRP, PHS, PTC, PSL, PSDB, DEM, PP, PSC, PDT, PMN, Minoria e Governo, foram orientados a votar *Sim* ao projeto; PV e PSOL foram orientados a votar *Não*. (BRASIL, 2011b)

⁸ As emendas podem ser: *Supressivas*, quando determinam a erradicação de qualquer parte da proposição principal; *Aditivas*, quando acrescentam algo à proposição principal; *Aglutinativas*, quando resultam de fusão de outras emendas ou destas com o texto original; *Modificativas*, quando alteram a proposição sem modificar substancialmente; *Substitutivas*, quando apresentadas como sucedâneo a outra proposição; de *Redação*, quando para corrigir vício de linguagem.

veto (discordância com o PL) deve ser expresso, motivado, formalizado, parcial ou total, supressivo e relativo. Não pode vetar palavras apenas, veta-se todo o texto. O veto nunca acrescenta algo ao projeto e não é absoluto, pois não é a decisão final. Ele faz com que o projeto volte ao congresso para, em sessão conjunta, deputados e senadores deliberarem sobre ele no prazo de 30 dias; a rejeição ou aceitação do veto é decidida por maioria absoluta em votação secreta. Se o Congresso rejeita o veto, a presidência é obrigada a promulgar e publicar a lei. Na fase complementar – terceira fase – a promulgação é o atestado de existência da lei; de que a ordem jurídica foi alterada. A promulgação é declaratória; a publicação é a oficialização, é tornar a lei pública.

O PL 1876/99 será discutido no Senado Federal e poderá chegar ou não à terceira fase, contudo, interessa aqui a discussão ocorrida na câmara dos deputados, que possibilita a construção de uma proposta teórico-interpretativa para processos legiferantes de Direito Ambiental de modo geral, posto que os atos comunicacionais para a formação do novo arranjo institucional já se findaram, por hora⁹, na Câmara dos Deputados.

2. IDENTIFICAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS GRUPOS

A partir da leitura documental realizada, tudo indica que o debate sobre o Novo Código Florestal envolve atores sociais compreendidos, em princípio, conforme já mencionado, em dois grupos, mesmo que dentro de tais grupos existam diversos interesses: de um lado, os *ambientalistas*, inicialmente contrários à aprovação da nova norma; do outro, os *ruralistas*, que apóiam a aprovação do PL 1876/99.

O debate entre os envolvidos no processo ultrapassou as fronteiras do Congresso Nacional e ganha a mídia em dois pólos. No site oficial do relator do projeto, o deputado Aldo Rebelo, do PCdoB, as notícias favorecem os interesses dos chamados ruralistas e a aprovação do projeto. Como exemplo, pode-se citar a

⁹ Salienta-se que ainda é possível que o PL nº. 1.876/99 retorne à Câmara dos Deputados. Basta que no Senado Federal o projeto sofra emendas, motivo bastante para que a casa iniciadora, Câmara, debata as emendas feitas pela casa revisora, Senado.

opinião do empresário João Carlos Saad, presidente do Grupo Bandeirantes, divulgada naquele site (<http://www.aldorebelo.com.br/?pagina=noticias&cod=1338>):

Na verdade o que existe é uma briga ideológica, não é uma briga ecológica. Ecológicos são os produtores, esses é que têm reservas, esses é que preservam a terra e sabem que, se eles não fizerem isso, seus filhos morrem de fome, os seus netos morrerão de fome. Então pode ter certeza de que o produtor não é um predador", afirmou após o evento. Para o deputado federal Aldo Rebelo, relator do Código Florestal, a legislação precisa de uma visão mais alinhada com o setor produtivos. "Para que se valorize o meio ambiente como um bem irrenunciável para o País, mas que também se valorize a produção de alimentos, a agricultura e a pecuária como algo também muito importante para a população brasileira. (REBELO, 2011)

Há, em outros instrumentos da mídia, notícias que reverbam intenções dos ambientalistas que afirmam ser o novo código florestal ameaça para espécies animais e vegetais (RIGHETI, 2011) e que é um retrocesso enfatizar o potencial de uso produtivo da terra em detrimento de sua restrição à conservação da biodiversidade e das qualidades ecológicas das áreas de proteção permanente e de Reserva Legal, (INFO ABRIL, 2011).

Entretanto, com a evolução dos debates, os dois grupos, inicialmente polarizados, ganham mesclas de modo a ser possível encontrar características de um grupo no outro. Em especial com a aprovação do PL n. 1.876/99 na câmara dos deputados foi possível perceber que o debate passou a objetivar alterações no próprio projeto, seja em prol do meio ambiente, seja favorável ao proveito econômico. Mesmo que esta polarização encontre-se dissolvida, percebem-se nos discursos tanto dos parlamentares quanto da mídia que os termos ruralistas e ambientalistas são utilizados como forma de argumentação.

Por isso, para fins didáticos, opta-se por manter a polarização na redação deste estudo, tornando mais clara as intenções daqueles que são contrários ou favoráveis à aprovação do projeto como foi apresentado na Câmara dos Deputados.

Assim, ambos os argumentos podem ser considerados como uma ação comunicativa voltada para o entendimento, tal qual preconizado por Habermas (1999) e analisados de acordo com a teoria de Niklas Luhman¹⁰.

¹⁰ Ignora-se aqui a divergência entre Luhman e Habermas quanto ao que é o direito, posto que para Luhmann o direito é um sistema e para Habermas um meio. Entretanto, os dois autores concordam que existem sistemas outros, como os aqui explanados, capazes de atuar de forma autopoietica.

Segundo Luhman (1997), o mundo é um ambiente complexo, sem fronteiras, com mais possibilidades que o sistema psíquico-orgânico é capaz de processar; mas sistemas autopoieticos, com códigos e regras próprias, podem reduzir esta complexidade. São exemplos de sistemas: o sistema econômico, o político, o jurídico etc., cada qual com as comunicações internas de modo a reproduzir suas necessidades. Entretanto, os sistemas não sobrevivem de forma isolada, é possível um acoplamento estrutural, em que irritações de fora do sistema (no caso, os discursos dos ambientalistas e o dos ruralistas) influenciem os códigos e soluções dadas pelo sistema político (que decidirá sobre a necessidade, ou não, de nova legislação) e jurídico (que aplicará as regras impostas pelo sistema político). Deste modo,

O sistema político não é composto apenas por decisões estatais. O seu referencial de inclusão é outro e pauta-se pela utilização do código próprio do sistema e pela função de produzir decisões sobre o futuro. Ele é formado por um centro organizacional que é o Estado e por uma periferia muito mais complexa, onde figuram inúmeras organizações políticas (v.g, entidades de classe, terceiro setor, movimentos sociais etc.). Incumbe ao centro a produção de decisões que vinculem a coletividade, rompendo com o paradoxo da soberania de modo que essas decisões vinculem também o seu próprio produtor. (VALVERDE, 2004:59-60).

De acordo com a terminologia de Habermas, empregada pelo comentarista de Luhmann, esta irritação, que a periferia produz no sistema político, é um *assédio* às decisões estatais, “de modo que somente aqueles temas que atravessam as ‘comportas’ dos procedimentos estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito tornam-se programas institucionalizados politicamente” (VALVERDE, 2004:60).

Entende-se, *a priori*, que ambos os lados, até então identificados, tem argumentos que buscam a pretensão de validade tal qual prevista pela teoria de Habermas (1994:301), em que o objetivo é o acordo entre as partes sobre os termos em que a legislação florestal brasileira deve ser fundada, sendo que o debate em torno do tema deveria ser vencido apenas pelos argumentos repletos de inteligibilidade, verdade, veracidade e justiça.

Contudo, em contextos de polarização, como discutem Moscovici e Doize, (1991), as decisões encontram dificuldades intersubjetivas que levam ao *risco* de decisões radicalizadas. No caso em estudo, as questões são ético-ambientais, pode-se dizer que estes contextos de polarização podem inviabilizar a construção

de consensos fundamentados tecnicamente ou aceitáveis razoavelmente pelo restante da sociedade, ou seja, pelos espaços sociais extra-grupos.

Quanto ao conceito de risco, pode-se dizer que há uma escolha das possíveis conseqüências das ações atuais (BRÜSEKE,1997). No tocante ao PL nº. 1876/99 tem-se um risco ambiental não direcionado a classe social, localidade territorial, ou preferência política. Afinal, o risco ambiental tem efeito nivelador, visto que:

O risco é global, e desta forma, um *risco de civilização*. Mas a grandeza do perigo não corresponde à sua percepção pelos indivíduos e populações ameaçadas. O risco que a civilização corre não é evidente, surgindo daí a necessidade da reflexão científica sobre a modernização. (BRÜSEKE, 1997:118)

A polarização da discussão realça sua importância diante do risco de catástrofe e da “chance do movimento social que tente evitar o que os seus líderes prognosticam. A chance da catástrofe também abre (...) chance da ação”. (BRÜSEKE, 1997:126).

Esta ideia de risco e movimento social é que ensejam o debate entre os dois pólos analisado nesta dissertação, além disto, o conceito exposto inicia a fundamentação de uma proposta de princípio para a formação de uma legislação ambiental que abarca a ideia de interesse público, (elaborada no capítulo 4 desta pesquisa); mas para que se chegue a esta conclusão é necessário que se faça a exposição dos debates em torno do procedimento legiferante do novo código florestal.

3. ORGANIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS DEBATES

O debate deliberativo para a formação do novo código florestal brasileiro deve obedecer ao procedimentalismo que, segundo Habermas, é a base fundamental para o desenvolvimento legítimo do Direito. Tal procedimentalismo consubstancia-se no processo legislativo. Cabe verificar, então, como este processo legiferante permitiu o debate na Câmara dos Deputados por meio de suas comissões e relatores. Para se compreender os debates, será feita uma análise comparativa entre o atual Código Florestal, lei nº. 4.771/65 e o PL nº. 1.876/99.

3.1 O atual Código Florestal e o PL nº. 1.876/99

Os debates relativos ao PL nº. 1.876/99 serão melhor compreendidos com um breve estudo comparativo entre a lei nº. 4.771/65, o atual código florestal brasileiro, e o PL nº. 1.876/99. Para proceder à comparação ressalte-se que no todo, o PL 1.876/99 engloba outros quatorze projetos em apenso sobre os temas *reserva legal* e *áreas de preservação permanente*, sendo os principais deles:

- **Projeto de Lei nº 4.524, de 2004:** De autoria do deputado Enio Bacci do PDT-RS, foi apensado ao PL 1.876/1999, em 2 de dezembro de 2004, propondo acréscimo de parágrafo único ao art. 19 do Código Florestal, estabelecendo que, no caso de reposição florestal, deverão preferencialmente ser priorizados projetos com utilização de espécies nativas, em percentual mínimo de cinquenta por cento.
- **Projeto de Lei nº 4.091, de 2008:** De autoria do deputado Antônio Carlos Mendes Thames do PSDB-SP, prevê a possibilidade de recomposição da reserva legal por meio de plantio de espécies exóticas em conjunto com as espécies nativas.
- **Projeto de Lei nº 4.395, de 2008:** De autoria da deputada Rose de Freitas do PMDB-ES, não altera o Código Florestal, mas propõe nova redação aos artigos 38, 39, 41, 44 e 45 da Lei 9.605/98 para correções no *caput* desses artigos cuja redação é inexata, confundindo o sentido de termos como vegetação, floresta, árvores, mata, madeira-de-lei. Foi apensado ao PL nº. 1.876/99, em 11 de dezembro de 2008.
- **Projeto de Lei nº 4.619, de 2009:** De autoria do deputado Antônio Carlos Mendes Thames, do PSDB-SP, apensado ao PL nº. 1.876/99 em 30 de outubro de 2009, propõe a obrigatoriedade de recomposição das áreas de Preservação Permanente, de acordo com a vegetação nativa, mas com possibilidade de plantio de espécies exóticas. Prevê ainda que áreas de Preservação Permanente possam ser computadas no cálculo das áreas de Reserva Legal, quando a soma das duas áreas exceder vinte e cinco por cento da área total das pequenas propriedades, ou cinquenta por cento das demais propriedades.

- **Projeto de Lei nº 5.226, de 2009:** De autoria dos deputados, Dr. Rosinha do PT-PR, Leonardo Monteiro do PT-MG, Magela, Nilson Mourão do PT-AC, apensado ao PL nº. 1.876/99 em 28 de maio de 2009, esta proposição reorganiza o Código Florestal sem alterações de conteúdo.
- **Projeto de Lei nº 5.367, de 2009:** De autoria do deputado Valdir Colatto do PMDB-SC, mais quarenta e seis parlamentares, apensado ao PL nº. 1.876/99 em 04 de agosto de 2009, propõe revogar o Código Florestal, lei nº. 4.771/65; a lei de política nacional do meio ambiente, lei nº. 6.938/81; artigos da lei de crimes ambientais, lei nº. 9.605/98; e da lei nº. 9.985/00 que dispõe sobre o sistema nacional de conservação. Como se vê, o projeto apresentado é amplo e ensejou a formação da comissão especial que relatou o PL nº. 1.876/99.
- **Projeto de Lei nº 5.898, de 2009:** De autoria dos deputados Anselmo de Jesus do PT-RO, e Assis do Couto do PT-PR, apensado ao PL nº. 1.876/99 em 8 de outubro de 2009, propõe alterar artigos do Código Florestal no que tange à forma de medir a área de Preservação Permanente; e a lei nº. 11.428/06, da mata atlântica, para adequação do conceito de agricultor familiar com a política nacional de agricultura familiar.
- **Projeto de Lei nº 6.238, de 2009:** De autoria do deputado Paulo Piau do PMDB-MG, apensando ao PL nº. 1.876/99 em 27 de outubro de 2009, propõe instituir a lei ambiental rural brasileira e revogar o Código Florestal, excluindo sua aplicação às áreas urbanas consolidadas. Prevê ainda que os estados membros possam estabelecer os limites de área de Preservação Permanente conforme as particularidades regionais. Em vez de Reserva Legal, haveria Reserva Ambiental, com porcentagens definidas por região (cinquenta por cento no bioma amazônico, trinta e cinco por cento no cerrado, inserido na Amazônia e vinte por cento nas demais regiões).
- **Projeto de Lei nº 6.313, de 2009:** De autoria da deputada Perpétua Almeida do PCdoB-AC, apensado em 2 de dezembro de 2009, propõe conceder anistia para as multas ambientais na Amazônia Legal, se o

infrator for agricultor familiar, membro de população tradicional, ou que tenha praticado a infração para fins de subsistência, ou em propriedade com área inferior ao módulo fiscal.

- **Projeto de Lei nº 6.732, de 2010:** De autoria do deputado Régis de Oliveira do PSC-SP, apensado ao PL nº. 1.876/99 em 10 de fevereiro de 2010, busca estabelecer os condomínios ambientais de áreas ambientalmente protegidas, de modo que o proprietário pudesse recompor as áreas de Reserva Legal com financiamento do poder público; prevê também que a localização das áreas de Reserva Legal seja feita por órgão público e quem vincular sua reserva ao condomínio ambiental, não precisará reservar em sua propriedade área de reserva legal.

Este conjunto de proposições legiferantes motivou a formação da Comissão Especial para análise do PL 1.876/99, em especial o Projeto de Lei nº 5.367, de 2009, de autoria do deputado Valdir Colatto do PMDB, culminando com a aprovação na câmara dos deputados da proposta que tem os principais aspectos em contraste com o atual código florestal analisado abaixo.

Ressalte-se também que a comissão especial, composta pelos deputados Aldo Rebelo (PCdoB), Ivan Valente (PSOL), Valdir Colatto (PMDB), Sarney Filho (PV) e Dr. Rosinha (PT), foi formada nos termos do regimento interno da Câmara dos Deputados, (BRASIL, 1989), em seu art. 34, que prevê que, quando o projeto prevê uma codificação, será composta uma comissão especial com membros oriundos de comissões permanentes que deveriam opinar sobre o projeto.

Entre outros institutos, como o da área de produção agrícola, o Código Florestal Brasileiro de 1965 contempla dois institutos jurídicos de valiosa contribuição ambiental: as *Áreas de Preservação Permanente*, protegendo os recursos hídricos; a *Reserva Legal*, protegendo as áreas de mata nativa.

As *Áreas de Preservação Permanente* são aquelas, cobertas ou não de vegetação nativa, que têm função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora; de proteger o solo e assegurar bem-estar às populações humanas, de modo que coexistam a exploração econômica da propriedade e a preservação dos recursos ambientais enquanto bem comum de todos (MACHADO, 2006:720).

A Reserva Legal, por sua vez, é área localizada no interior de uma propriedade, excetuando a área de Preservação Permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à reabilitação e conservação da biodiversidade, coadunando o interesse econômico com o interesse sócio/ambiental de preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações (MACHADO, 2006:741).

Conforme a lei, a área reservada tem relação com o imóvel rural individualizado; mas, na eventualidade de não ser possível delimitar a referida área em uma dada propriedade, é possível fazer uso de uma servidão em terreno alheio, compensando, desta forma, a ausência de área que vise a preservação ambiental. Reconhece-se, nesta possibilidade, uma adequação da política pública ao desenvolvimento econômico e social do meio rural, visto que possibilita ao homem do campo ampla exploração econômica, bem como o proveito social. Por outro lado, é medida que favorece apenas os produtores com capacidade financeira de alugar uma área de floresta, ou seja, favorece a classe dominante que, de alguma forma, participa da criação e implementação da política. Segundo Boneti:

Este é um fator que interfere rigorosamente sobre o caráter e os meios de operacionalização das políticas públicas. Isto é, o fato de não levar em consideração a desigualdade inerente ao poder de acesso aos direitos sociais, faz com que as políticas públicas acabem beneficiando sempre as classes dominantes. (BONETI, 2007:29)

A escolha da localização da área de reserva no imóvel cabe ao proprietário do imóvel, que deverá submeter a escolha ao órgão ambiental competente ou, por meio de convênio, ao órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerado: I – o plano de bacia hidrográfica; II – o plano diretor municipal; III – o zoneamento ecológico-econômico; IV – outras categorias de zoneamento ambiental; V – a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. (BRASIL, 2001)

Entretanto, diante da falta de fiscalização e do processo moroso do licenciamento ambiental, a delimitação da área de reserva acaba por mitigar a natureza primária da política – a preservação ambiental – visto que o proprietário, por vezes, delimita a área de acordo com os seus interesses exclusivos, deixando de lado o interesse público da preservação ambiental. É neste íterim que podem se formar as ilhas de floresta, incapazes de promover a preservação genética e/ou dos

recursos naturais. Não é demais notar que este aspecto contraria a própria noção de que as políticas públicas devem ser voltadas para garantir a sobrevivência social do grupo.

Segundo Boneti, (2007), quando se elabora uma política pública “trata-se de preservar a coletividade (o agir coletivo) em oposição ao individual (o agir individual)”, (BONETI, 2007:48), fato que não se observa na realidade de Reserva Legal brasileira.

Para mudar a realidade de parca fiscalização, o Estado passou a exigir do proprietário a averbação da Reserva Legal, instituída por meio da lei nº. 7.803 de 18 de julho de 1989, que incluiu o §2º no art.16 do Código Florestal. Atualmente, tal obrigação se encontra no art. 16 §8º, com a seguinte redação:

§8º - A Área de Reserva Legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas nesse código (BRASIL, 1965)

O registro desta limitação não contava com interregno para efetuação, até as recentes alterações, que delimitaram o dia 11 de dezembro de 2009, (BRASIL, 2008) como data limite para averbação das áreas de Reserva Legal; prevendo ainda uma série de sanções aos proprietários rurais que descumprirem a lei. Como se vê, o Estado pretende exercer seu poder de fiscalização e controle na delimitação da área de Reserva Legal, impondo punições aos proprietários rurais que não obedecerem às determinações da política pública. Os proprietários devem delimitar e averbar a área de Reserva Legal, atendendo as exigências estatais.

Aponta-se ainda, outras características da Reserva Legal: a área delimitada sob o aspecto desta política pública tem a sua destinação resguardada de inalterabilidade, o que evita o esfacelamento da área por ocasião de venda, desmembramento, e transmissões afins da propriedade; a modificação da área reservada depende de autorização e novo registro público.

É proibido o corte na área de Reserva Legal, constituindo esta prática em ilícito administrativo passível de punições previstas em lei, (BRASIL, 2008). Atualmente, a multa é R\$1.000,00 (mil reais) por hectare cortado ilegalmente, contudo, a depender da madeira retirada essa multa é irrisória.

A instituição da área não gera dever de indenização para o proprietário, pois leva em conta que a limitação fará com que a propriedade atenda à sua função social, bem como à preservação e utilização adequada dos recursos naturais disponíveis¹¹. Nesse aspecto,

Cohen (1999) faz referência a um modelo segundo o qual, quando os marcos de regulação são mais rigorosos em relação ao que é considerado socialmente conveniente, o rigor para fazer cumprir esses regulamentos é menor. Isso ocorre porque os meios geralmente utilizados para se conseguir que expressiva parte da sociedade cumpra as políticas públicas ambientais são as punições e as recompensas, o que costuma ter custos altos. Para maximizar os benefícios ambientais e financeiros, é necessário fazer com que normas legais transformem-se em normas sociais e se incorporem ao modo de vida das pessoas (SIQUEIRA, 2009).

Por fim, a Lei 8.171 de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre política agrícola, estatuiu em seu art. 104 que

(...) são isentas de tributação e do pagamento de imposto territorial rural as áreas dos imóveis rurais consideradas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, previstas na Lei 4.771/1965, com redação dada pela Lei 7.803/1989 (MACHADO, 2006:749).

Como se vê, o Estado tem, atualmente, grande parcela de atuação: ele autoriza, registra, fiscaliza e aplica punições aos envolvidos na política ambiental, conforme a política nacional de meio ambiente. Cabe ao particular, obrigações reflexas, mas que podem ainda desvirtuar as intenções da política.

A conjugação dos dois institutos de proteção (Preservação Permanente e Reserva Legal) está sendo considerada como empecilho ao desenvolvimento econômico e social do meio rural, uma vez que um é independente do outro, ou seja, não são excludentes entre si. Em certas propriedades com vasta área de Preservação Permanente ainda é devida a quantificação da Reserva Legal, o que pode comprometer a exploração econômica devido à redução de área para esse fim. Estas dificuldades resultaram na ineficácia dos institutos, levando o Estado a tomar medidas para que a eficácia da lei vigente.

¹¹ A doutrina jurídica considera que o instituto da reserva legal e da área de preservação permanente são compreendidos pela natureza jurídica do instituto da *limitação administrativa*; que é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, sendo constituída de uma previsão genérica imposta a todos os que se situem naquela condição, sem haver possibilidade de indenização. (CARVALHO, 2009)

Ainda que recém publicada a medida de efetivação da proteção começou a sofrer ataques por parte dos chamados ruralistas, sob a alegação de estar-se inviabilizando a atividade rural por conta da preservação ambiental. A mesma alegação defende o PL nº. 1.876/99, que propõe mudanças significativas nos institutos protetivos previstos no atual código florestal.

Retomados os principais institutos do Código Florestal de 1965, eis as principais diferenças entre a lei nº. 4.771 de 1965 e o PL nº. 1.876/99 na comparação a seguir.

a) Definições legais

No atual Código Florestal, a pequena propriedade rural é aquela que é explorada mediante trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, com eventual ajuda de terceiros em áreas definidas em cento e cinquenta hectares para os estados do norte, cinquenta hectares para o Maranhão e região do polígono da seca e trinta hectares para as demais áreas.

Já no PL 1.876/99, a pequena propriedade rural seria aquela explorada mediante trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária com até quatro módulos fiscais na data de publicação do projeto de lei.

Os ambientalistas criticam a nova definição porque nela há um parâmetro para a área de consolidação de uso, que não é estabelecido no Código florestal cuja intenção é que haja recuperação das áreas ocupadas indevidamente. Mas no PL 1.876/99 há previsão de que a *área de produção rural* passe a ser *área consolidada*; entende-se por tal área a que tenha ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias e atividades produtivas. Estas áreas garantem a manutenção das atividades desenvolvidas, respeitados os termos da conduta ambiental, como o respeito a área de Preservação Permanente e de Reserva Legal, entre outros institutos incidentes na propriedade. Com a intenção de evitar a ampliação das áreas consolidadas, o PL nº. 1.876/99 proíbe a abertura de novas áreas desta natureza durante um prazo de cinco anos.

Além desta nova área que envolve a anistia sobre áreas já desmatadas, a definição do PL, fundada no módulo fiscal, permitiria que se consolidassem áreas de até trezentos e setenta e seis hectares no território amazônico, visto que o módulo fiscal varia dentro do território nacional, e em estados membros, como o Acre, tal módulo é de noventa e quatro hectares.

b) Competência para legislar

A lei nº. 4.771/65 estabelece que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) tem a competência para editar resoluções sobre as questões ambientais, vide os art. 1, §2º, IV, c, d, V, a; art. 4º, §6º; art. 19, §1º, III; art. 44 §2º.

No PL nº. 1.876/99, os estados membros passam a ter autonomia para legislar; o que é visto com ressalvas pelos chamados ambientalistas, frente as possibilidades de maior facilidade de corrupção na política regional.

c) Reserva Legal

A Reserva Legal deixaria de ser obrigatória para as pequenas propriedades rurais e para as propriedades de até quatro módulos rurais, mas, em outras áreas, permanece inalterada, sendo de oitenta por cento para a Amazônia, trinta e cinco por cento para a savana, e vinte por cento para o restante dos biomas. A localização da área de Reserva Legal continua sendo feita pelo proprietário do imóvel. Embora as porcentagens continuem as mesmas, o PL nº. 1.876/99 incluiria na área de Reserva Legal a área de Preservação permanente, desde que o proprietário não suprima a vegetação e formalize o cadastro no órgão competente.

d) Área de Preservação Permanente

O PL nº. 1.876/99, com a redação aprovada pela Câmara dos Deputados, prevê que a área de Preservação Permanente será reduzida de trinta para quinze metros, e a legislação estadual poderá promover nova redução até o liame de sete metros e meio; os estados membros e o Distrito federal na função estatal poderão reduzir em até cinquenta por cento as áreas de Preservação Permanente, conforme o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e os planos de recursos hídricos.

A Preservação Permanente para áreas de topo de morro e de altitudes acima de mil e oitocentos metros não mais existiria. E seria permitido, com a aprovação do PL, cultivar as encostas e ter atividades agropecuárias no topo dos morros com mais de mil e oitocentos metros de altitude.

O Código Florestal prevê que as áreas de Preservação Permanente não são passíveis de consolidação, mas as pequenas propriedades podem utilizar esta área para cultivos agro-florestais, de espécies exóticas, nativas e de baixo impacto ambiental de acordo com resoluções do CONAMA. Ficam excluídas de tais possibilidades as propriedades médias e grandes que, se utilizarem tais áreas, cometem crime ambiental nos termos da lei nº. 9.605/98. Com o PL nº. 1.876/99 tal qual aprovado pela Câmara dos Deputados, o tamanho da propriedade perde

significado, sendo permitida a manutenção das atividades de exploração em áreas de Preservação Permanente, respeitando o limite de quinze metros dos cursos d'água e observando os critérios técnicos de conservação do solo e água.

e) Outras áreas de preservação

Áreas de veredas, terras que costumeiramente se alagam às margens de rios, passariam a ser áreas de Preservação Permanente.

Áreas de várzeas, terras vizinhas a rios, não são consideradas pelo Código Florestal, áreas de Preservação Permanente, cabendo aos estados membros e ao Distrito Federal estabelecerem a regulamentação destas áreas.

f) Áreas inclinadas

Sobre áreas com inclinações de vinte e cinco a quarenta e cinco graus não há alteração do Código Florestal: permaneceriam no PL nº. 1.876/99 como área de Preservação Permanente com as restrições legais de preservação.

g) Anistia¹²

O desmatamento de área de floresta até 22 de junho de 2008 – data prevista na definição das áreas consolidadas –, não sofrerá qualquer sanção. Após esta data, aplicar-se-ão as penas da lei; e, por um período de cinco anos, não haverá consolidação de novas áreas.

A anistia prevista pelo PL nº. 1.876/99 é exclusiva sobre as florestas nativas, não se aplicando, como o Código Florestal, sobre as demais formas de vegetação como o cerrado, pampa, caatinga, áreas de vereda e entre outras, que seriam regulamentadas pelos órgãos administrativos ambientais.

h) Direito adquirido

Os proprietários que comprovarem que, na época da abertura da área, respeitou-se o índice de reserva legal vigente, são dispensados de recompor ou de compensar a área. O PL. 1.876/99 prevê, por exemplo, que, se a área foi desmatada na região amazônica, antes do ano 2000, ocasião em que a área de Reserva Legal era de 50%, não necessitará recomposição ou compensação para adequação à porcentagem atual de 80%.

¹² O termo é utilizado como um ato estatal que renuncia a imposição de uma sanção para determinada conduta, no caso, o desmatamento feito até 22 de junho de 2008.

3.2. Com a palavra o pólo ruralista

O principal documento que fundamenta o debate dos parlamentares é o relatório, “dedicado aos agricultores brasileiros”, de Aldo Rebelo, deputado pelo PCdoB de São Paulo (REBELO, 2010:2), que é aqui colocado no pólo ruralista não pelo fato de ser um, mas por apresentar argumentos favoráveis à revogação do atual código floresta, portanto, ressalta-se mais uma vez que a classificação entre ruralistas e ambientalistas é meramente didática.

Após a elaboração do relatório, Rebelo apresenta um projeto de lei que substituiu o PL nº. 1.876/99 original em diversas partes. Informa-se, desde já, que este projeto substitutivo é que foi aprovado na câmara dos deputados.

O relatório com alegorias literárias, considera o Código Florestal uma boa lei de 1965 que, com o tempo, tornou-se distante da realidade. Nele, louva-se a apresentação do texto feita por um dos co-autores, Osny Duarte Pereira, que registrou: "Este livro visa mostrar o direito de nossas florestas, para que nunca se extingam as serrarias do Brasil" (PEREIRA *apud* REBELO, 2010:3).

A reserva legal, segundo o relatório, inaugurou-se pelo patriarca José Bonifácio de Andrada e Silva que, na época das sesmarias nos vastos sertões, destinou um sexto das propriedades à Reserva Florestal.

O Código Florestal, para os ruralistas, não acompanhou as mudanças da dinâmica social e restou isolado em uma lei que, embora tenha sido elaborada em período militar, sofreu mudanças unilaterais por parte do poder executivo, inclusive por meio de medida provisória que virou lei, sem nunca ter sido votada. Tais alterações, segundo Rebelo, transformaram o Código Florestal em uma caricatura de si próprio (REBELO, 2010:4).

O relatório afirma que, além de modificarem o espírito da lei, as alterações lançaram à marginalidade diversos produtores, que sofreram sanções do Estado e, vendo-se presos no labirinto legal, alguns cometeram suicídio (REBELO, 2010:4). Muitos destes agricultores praticam uma agricultura pré-capitalista e de subsistência e são vistos como vítimas, conforme mostra o recorte a seguir:

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, 2010:7).

A natureza, o meio ambiente são temas relacionados aos dilemas morais, políticos, ideológicos e comerciais para desmerecer o Código Florestal brasileiro e valorizar a PL nº 1876/99, conforme se vê no recorte abaixo:

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

Assim, há dois discursos ideológicos em relação à exploração do meio ambiente, um antropocêntrico, que coloca o ser humano em posição de destaque na relação com o meio ambiente; outro que coloca o homem em relação de igualdade com o meio ambiente, combatendo aquela visão centrista.

A propósito de ideologia, o relatório vale-se da teoria de Thomas Malthus para promover o PL nº 1876/99, com a afirmação de que as nações ricas fazem uso do pensamento de Malthus para impor a visão de meio ambiente para as nações pobres. O excerto a baixo o comprova:

Um homem que nasce num mundo já possuído, se não conseguir obter o sustento de seus pais ou com alguém de justo direito, e se a sociedade não quiser o trabalho dele, não tem direito à ínfima porção de alimentos e, com efeito, não tem nada de estar onde está. Não há vaga para ele no lauto banquete da natureza. Ela lhe diz para ir-se embora, e vai rapidamente executar suas próprias ordens, se ele não se valer da compaixão de alguns convivas. Se estes convivas se levantarem e abrirem espaço para ele, outros intrusos aparecerão imediatamente demandando o mesmo favor (...) A ordem e harmonia do banquete são perturbados, a abundância que reinava até então se transforma em escassez (...) Os convidados percebem o erro tarde demais, ao aplicar a todos os intrusos essas ordens estritas, emitidas pela grande anfitriã do banquete, que, desejando que todos os seus convidados tenham abundância, e sabendo não poder prover números ilimitados, humanamente se recusou a admitir os que continuam a chegar quando ela já está com a mesa lotada (REBELO, 2010:12).

O pensamento de Malthus serve de argumento favorável ao projeto em defesa porque sua ideologia sobre a divisão de riqueza é útil para evitar que, de

acordo com o relator, os pobres sentem-se à mesa do banquete da natureza. O autor do relatório segue validando as idéias de Malthus, como forma de sensibilizar os brasileiros envolvidos com a questão ambiental no importante momento de se tomar decisão e votar a favor ou contra a PL que, no discurso do relator, favorecerá o povo e o desenvolvimento brasileiros. Eis textualmente as palavras registradas:

O Clube de Roma, grupo de pessoas ilustres fundado em 1968 para debater assuntos relacionados com a economia internacional e, sobretudo, com o meio ambiente, é um exemplo de como as ideias malthusianas permanecem vivas. Em 1972, este grupo contratou uma equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT) (...) para produzir um relatório sobre os limites do crescimento. O livro [o relatório do MIT] (...) se tornou a obra sobre o meio ambiente mais vendida da história (...) [e] apontava que a Terra não suportaria mais a pressão sobre os recursos naturais e energéticos e o aumento da poluição (REBELO, 2010:12).

O raciocínio sobre o aquecimento global também ganha matiz que favorece a defesa pretendida pelos ruralistas. O relatório prega que as nações ricas se valem das suas organizações internacionais para impor uma visão dita ambientalista:

O que as nações ricas propõem, de acordo com a mesma pregação de dois séculos atrás do reverendo Malthus, é limitar o acesso dos países pobres aos mesmos padrões de consumo. A grande preocupação não é o nível atual de consumo dos ricos, mas o possível impacto de se estender esse modelo às nações em desenvolvimento, que são vistas como “reservas” para a manutenção daquele padrão de consumo. O que os alarma, portanto, não é o seu próprio padrão de vida, baseado no consumo conspícuo e individualista, mas o que aconteceria com o planeta se cada chinês, africano, indiano ou brasileiro também quisesse ter o seu próprio veículo e comer 100 gramas de carne por dia. Como não pretendem mudar seus padrões de vida e de acumulação, propõem limitar o acesso aos recursos naturais, acabar com o “almoço grátis”, exatamente quando os pobres se aproximam da mesa. Os bens naturais devem ser privatizados por meio das taxas de carbono, mecanismos de desenvolvimento limpo, com uma mensagem clara: não há mais recursos livres, tudo tem dono e, principalmente, um preço. Quem quiser usar vai ter que pagar, e que os países pobres paguem com sua eterna condenação à pobreza (REBELO, 2010:13).

O ideário ambientalista, informa o relatório, vale-se das intenções dos países ricos, por meio de suas indústrias, organizações não governamentais (ONGs) e organizações sociais (OS), para evitar que o Brasil domine a natureza e torne-se grande produtor. Os ambientalistas, grupo que inclui as ONGs, recebem, no relatório, um carimbo de inimigos do Brasil e amigos dos Estados Unidos. Como no futebol, uma estratégia eficiente de defesa é o ataque que pode resultar em gols; o ataque às ONGs pode ter resultado em preciosos votos

Se a agricultura, aos olhos das ONGs, é uma atividade agressora do meio ambiente, e se os Estados Unidos têm uma produção de grãos quase quatro vezes superior à nossa, é de se supor que, por lógica, agridam muito mais a natureza. Por que, então, as ONGs internacionais que promovem a tentativa de aniquilamento da ampliação da agricultura brasileira não se movem contra a pretensa agressão da agricultura norte-americana à natureza? (REBELO, 2010:19)

Como visto, Rebelo afirma que as ONGs não se movem contra a agricultura norte americana, mas contra a brasileira. O discurso polarizando Brasil e Estados Unidos parece diacrônico, mas é uma estratégia dos ruralistas para fazer adeptos do PL nº. 1879/99 aqueles podem votar ou influenciar votantes.

Os argumentos em prol do PL incluem um ponto de vista sobre a criação de gado, como exemplo a ser seguido. Segundo o relatório, o Código Florestal promoveu o banimento do boi da área pantaneira; entretanto o gado conviveu por séculos em perfeito equilíbrio ambiental com o bioma em questão. Antes da seca e da vegetação como combustível para as queimadas, o boi aparava a macega; era, pois um benfeitor, na estratégia argumentativa do relator.

O argumento da condenação injusta do boi é enriquecido com uma lista do valor simbólico deste animal no imaginário dos brasileiros. A força do símbolo numa cultura supera a capacidade de tantos elementos concretos no convencimento das pessoas, sobretudo em questões relativas ao meio ambiente.

O apelo não frisa as questões e dados históricos em discussão, mas quer alcançar valores sentimentais do brasileiro. Algo inimaginável cabe no discurso argumentativo: “Creio até que o boi é o animal de estimação preferido de muitos brasileiros, e ocuparia o lugar do cão e do gato, fosse mais simples alimentá-lo e acomodá-lo no reduzido espaço das moradias urbanas”. (REBELO, 2010:20-21).

Há a afirmação de que “A Amazônia jamais foi um santuário da natureza” (REBELO, 2010:21) e que houve, do período imperial ao atual governo democrático, tentativas de diversos países (Portugal, Espanha, França, Inglaterra e Holanda) para povoar o território amazônico. O relato histórico chega ao destaque do primeiro empreendimento agrícola bem sucedido na região amazônica, em

Bragantina, por suas características de terras firmes, onde não correm grandes rios, foi delimitada para ser a “despensa de Belém”, incentivando-se a migração de nordestinos e lavradores açorianos para produzirem alimentos. (REBELO, 2010:23).

A pontuação desses fatos históricos sinaliza que, o PL não altera as explorações que já vem sendo realizadas na Amazônia, o que confirma a já apontada intenção de consolidação das áreas exploradas.

O tema da mudança climática, assim como a Amazônia, não pode faltar em debates como este. O relatório procura isentar o homem de culpa pelas mudanças climáticas, filiando-se à corrente científica de que as mudanças climáticas são parte de ciclos centenários ou, até mesmo, milenares de anos (REBELO, 2010:27), de modo que, há pouco tempo, o consenso era a iminência de uma nova era do gelo; mas subitamente novos relatórios afirmavam estar a terra se aquecendo, devido às ações antrópicas; com quem reside a verdade?, pergunta o relator.

Devido as dificuldades de cumprir a atual legislação, o relatório diz que diversos proprietários preferem se desfazer das áreas de reserva, a manter faixa territorial sem utilidade econômica. Diante da preservação vista como empecilhos, e de uma legislação que não engloba todas as situações hoje existentes, segue um trecho interessante do relatório:

O professor Gerd Sparovek, da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da USP, embora defenda a atual legislação, ao responder sobre o que pode ser feito para conciliar a conservação da vegetação natural e o desenvolvimento da agropecuária, disse: “Pensar as revisões do Código Florestal regionalmente. As relações entre a agropecuária, a conformidade com o Código Florestal e a ocorrência de vegetação natural no Brasil são muito complexas e diversas; não há como criar uma regra nacional que se adapte a todas as situações”. (REBELO, 2010:32-33)

Nesse trecho do relatório há a voz de um especialista que tem grande força persuasiva. O que ele diz reforça a pretensão do relatório: convencer de que é preciso pensar as revisões do Código Florestal regionalmente. No mesmo sentido, a posição de Sebastião Valverde, professor na Universidade Federal de Viçosa, considera que nosso país,

(...) por ter dimensões continentais, comporta uma realidade rural múltipla. Isto implica na existência de distintas condições relativas ao solo, ao relevo, à vegetação e ao clima, que fazem com que a maior parte de uma propriedade possa ser abrangida por áreas de preservação permanente (APP) e Reserva Legal (RL). (REBELO, 2010:32-33)

A defesa por áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal está presente neste excerto e nos remete a uma questão complexa que é a determinação dessas áreas. A diversificada legislação de nação para nação é sintomático desta complexidade, como se vê a seguir:

Nos Estados Unidos (...) o poder público pode declarar aleatoriamente áreas de “alta qualidade ou valor excepcional”. Na Austrália, a maior metragem para proteção dos rios, de 20 metros, é inferior à mínima adotada no Brasil, de 30 metros. A Suécia prevê proteção dos rios com mata ciliar que varia de 5 a 10 metros em cada uma de suas margens, mas não há proibição da prática de atividades florestais, apenas a recomendação para não se usar fertilizantes e defensivos ao redor de nascentes num raio de 50 metros. Em Portugal, a recomendação sugere manejo da mata ciliar até uma distância de 10 metros dos cursos dos rios para controle da erosão. A Finlândia adota medidas de proteção dos cursos d’água, porém não determina limites obrigatórios e realiza análises em cada caso concreto. O denominador comum das legislações europeias é a permissão de uso das APPs mediante licenciamento. Quase nada é proibido, quase tudo é permitido no aproveitamento do solo, escasso diante da carência de terras para produzir o alimento necessário à soberania desses povos, provados em guerras e fomes quando não tinham, dentro do próprio território, o pão de cada dia. (REBELO, 2010:34).

Ao mencionar a diversidade de legislação, considerando vários países, o relator encoraja os brasileiros a repensarem o Código florestal daqui; se há tantas formas de legislação funcionando, não há risco repensar a nossa. Isto está apenas implícito nesse excerto, mas muito evidente no recorte seguinte:

Ao determinar reserva de 20% na área da Mata Atlântica e 80% na Amazônia Legal, a legislação criou um outro problema de difícil solução. No Rio Grande do Sul, as mais de 600 mil propriedades não possuem o estoque necessário para cumprir a exigência, ficando portanto na ilegalidade. No Norte do País, a exigência inviabiliza o retorno do investimento, fixando na prática uma moratória branca para a atividade produtiva. O Estado do Amazonas, embora tenha uma área mais de seis vezes maior do que o Rio Grande do Sul, tem menos de 10% do seu número de propriedades, ou seja, pouco mais de 50 mil, e possui 98% do seu território coberto por vegetação nativa, de tal forma que é mais fácil ao Amazonas cumprir a exigência de 80% de Reserva Legal, do que ao Rio Grande do Sul alcançar a meta de 20% da Mata Atlântica. (REBELO, 2010:34-35).

Como mostra a exposição acima, sobre as porcentagens de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, é muito fácil convencer que as leis do Código Florestal brasileiro são impossíveis de se cumprir. Para tornar a norma ambiental aplicável, o relator explica:

A tentativa que aqui se faz é a busca de uma adequação da norma nacional, que pode permanecer, mas submetida às possibilidades de cada estado aplicá-la de acordo com suas particularidades, até que no futuro a sociedade nacional possa se debruçar com mais informações e mais estudos sobre a apropriação das riquezas do Brasil pelo seu povo. (REBELO, 2010:35).

As dimensões continentais do Brasil enfatizadas por Sebastião Valverde, e as legislações diferentes de país para país articuladas pelo relator sustentam a explicação e defesa da tentativa de mudar o Código Florestal vigente.

A área de Reserva Legal foi um aspecto importante da discussão, antes da votação do PL. O relator dispõe sobre as modificações do PL em relação ao Código Florestal e indica como fazer valer o cumprimento da norma em relação à Preservação Permanente.

Aos pequenos proprietários será dispensada a Reserva Legal, permanecendo obrigatória a Área de Preservação Permanente para a conservação do solo e das águas. Pensamos que esse esforço terá de ser acompanhado pela retomada do trabalho de extensão rural, abandonado em favor dos métodos puramente policiais e punitivos implantados pela cultura da nova burocracia estatal, formada pela fiscalização e pelo Ministério Público. (REBELO, 2010:35).

Em síntese, o PL nº. 1.879/99 prevê a área de preservação permanente, mantendo a previsão das faixas de proteção ao longo dos corpos d'água, nas nascentes, no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas com declividade superior a 45°, nas bordas dos tabuleiros ou chapadas e em altitude superior a mil e oitocentos metros; sem, entretanto, delimitar a dimensão dessas faixas, que seriam de competência do CONAMA, dos estados membros e dos municípios, de acordo com as necessidades locais.

No projeto, são áreas de Preservação Permanente: as dunas e os manguezais, em toda a sua extensão; as restingas; as veredas, em toda a sua extensão; as áreas de pouso de aves de arribação; as cavidades naturais subterrâneas e a vegetação necessária à sua proteção; além das previstas nas legislações estadual ou municipal, que deverão ser recompostas pelos proprietários. E, qualquer árvore ou espécie poderá ser declarada imune de corte, mediante ato do Poder Público, por motivo de sua localização, raridade, beleza, condição de porta-sementes ou por sua função ecológica ou social. O projeto, por fim, proíbe o uso do fogo sem controle nas florestas e nas demais formas de vegetação.

O projeto prevê que as populações tradicionais poderão utilizar as áreas de Preservação Permanente para a prática de atividades de subsistência. Entretanto, para ações que alterem áreas de Preservação Permanente, supressão de vegetação nelas existente, o projeto prevê demanda de autorização do IBAMA, comprovação de utilidade pública ou interesse social e falta de alternativas de localização técnica ou economicamente viável.

Quanto à área de Reserva Legal, o projeto estabelece área de cinquenta por cento da Região Amazônica e de vinte por cento nas demais regiões. Os registros e averbações relativos ao imóvel rural em cuja matrícula não tenha sido averbada a reserva legal serão considerados nulos. Além disso, a área de reserva legal não averbada na matrícula do imóvel será tributável para fins de apuração do Imposto Territorial Rural. Assim como as áreas de Preservação Permanente, as áreas de Reserva Legal devem ser recompostas.

Trinta e duas audiências públicas sobre o PL 1876/99 também foram arroladas no relatório de Rebelo. Após análise do conteúdo das audiências públicas, pode-se afirmar que o conteúdo dessas audiências inspirou a confecção do relatório nos termos até então apresentados¹³.

Tabela 01. Síntese das ideias debatidas nas audiências Públicas.

Audiências Públicas	Argumentos contrários ao PL nº. 1.876/99	Argumentos favoráveis ao PL nº. 1.876/99
27 de outubro de 2009 – Brasília (DF)		A demora nos atuais processos de licenciamento ambiental demandam uma modernização da legislação.
3 novembro de 2009 – Brasília (DF)	Não há problemas atuais na legislação quanto a questões de irrigação.	A demora nos atuais processos de licenciamento ambiental demandam uma modernização da legislação.
10 de novembro de 2009 – Brasília (DF)		Necessidade de aumentar a produção de alimentos.
12 de novembro de 2009 – Brasília (DF)		Necessidade de uma legislação específica para cada bioma.
13 de novembro de 2009 – Maceió (AL)	Necessidade da recomposição das áreas desmatadas.	A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
14 de novembro de 2009 – Petrolina (PE)		A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
19 de novembro de 2009 – Cuiabá (MT)	Necessidade de preservação e compensação dentro de um mesmo bioma. A legislação deve promover uma compensação financeira para os agricultores.	A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. A legislação atual não pode ser cumprida.
21 de novembro de 2009 – Colíder (MT)		A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. Necessidade de alterar a forma de atuar do IBAMA.
24 de novembro de 2009 – Brasília (DF)	Necessidade de uma legislação mais simples e protetiva.	

¹³ As notas taquigráficas das audiências podem ser encontradas em camara.gov.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/pl187699/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas de onde se extrai a tabela aqui apresentada

26 de novembro de 2009 – Brasília (DF)	A legislação deve promover preservação e conservação para atender as necessidades populacionais do futuro.	A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
27 de novembro de 2009 – Campo Grande (MS)		A legislação não deve criminalizar os agricultores. Necessidade de uma legislação específica para cada bioma.
1º de dezembro de 2009 – Brasília (DF)		Necessidade de aumentar a produção de alimentos. Necessidade de uma legislação específica para cada bioma.
3 de dezembro de 2009 – Cafelândia (PR)		Necessidade de uma legislação específica para cada bioma. A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
4 de dezembro de 2009 – Assis Chateaubriant (PR)	A legislação deve promover uma compensação financeira para os agricultores.	A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. A legislação atual não pode ser cumprida.
8 de dezembro de 2009 – Brasília (DF)	Necessidade de uma legislação mais simples e protetiva.	A legislação atual não pode ser cumprida.
10 de dezembro de 2009 – Brasília (DF)	A legislação deve promover preservação e conservação para atender as necessidades populacionais do futuro. A legislação deve promover uma compensação financeira para os agricultores.	
11 de dezembro de 2009 – Chapecó (SC)		A legislação atual não pode ser cumprida.
3 de fevereiro de 2010 – Assis (SP)	A atual código florestal é uma conquista da sociedade e não poderia ser revogado.	A legislação atual não pode ser cumprida.
3 de fevereiro de 2010 – Ribeirão Preto (SP)		A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. Necessidade de uma legislação específica para cada bioma. Possibilidade de conservação e compensação em outros estados.
4 de fevereiro de 2010 – Belo Horizonte (MG)		Necessidade de uma legislação específica para cada bioma. A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
5 de fevereiro de 2010 – Manaus (AM)	A nova legislação não pode beneficiar aqueles que nunca cumpriram as normas ambientais.	Necessidade de uma legislação específica para cada bioma. A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
6 de fevereiro de 2010 – Boa Vista (RR)		Necessidade de uma legislação específica para cada bioma. A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. A demora nos atuais processos de licenciamento ambiental demandam uma modernização da legislação.
25 de fevereiro de 2010 – Rio Branco (AC)	O atual código é bastante para a política ambiental brasileira, falta apenas boa vontade. O atual código está atualizado pela medida provisória de 2001.	A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. Necessidade de alterar a forma de atuar do IBAMA.
1º de março de 2010 – Teresina (PI)		O código florestal está velho e precisa ser reformado. Necessidade de uma legislação específica para cada bioma.
2 de março de 2010 – Imperatriz (MA)		O código florestal está velho e precisa ser reformado. Necessidade de uma legislação específica para cada bioma. A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
9 de março de 2010 – Corumbá (MS)		A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. Necessidade de uma legislação

		específica para cada bioma. Novas definições de competência do CONAMA. Possibilidade de conjugar o aspecto econômico com o aspecto ambiental.
24 de março de 2010 – Brasília (DF)		Possibilidade de conjugar o aspecto econômico com o aspecto ambiental. A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
29 de março de 2010 – Colombo (PR)		Possibilidade de conjugar o aspecto econômico com o aspecto ambiental. Necessidade de uma legislação específica para cada bioma.
30 de março de 2010 – Brasília (DF)		A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico. Necessidade de uma legislação específica para cada bioma.
6 de abril de 2010 – Brasília (DF)	Defesa da ideia de que o atual código precisa apenas de uma nova interpretação para que atenda as necessidades.	
7 de abril de 2010 – Brasília (DF)		A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.
13 de abril de 2010 – Brasília (DF)	Defesa da ideia de que o atual código precisa apenas de uma nova interpretação para que atenda as necessidades.	A legislação deve promover um maior aproveitamento econômico.

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis em Rebelo, 2010.

A sistematização acima exposta surpreende. Quando se constatou que o sistema político deixara o centro e fora até a periferia para ouvir as opiniões do mundo da vida, esperava-se que haveria críticas contundentes contra o PL; entretanto, o que se vê é uma coluna massiva de argumentos que apóiam a alteração do atual código.

Antes de adentrar aos argumentos é salutar fazer constar que alguns estados da federação não foram contemplados pela possibilidade de audiências públicas, entre eles: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Pará. Quanto a esse último estado, Pará, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, (INPE, 2011), é curioso notar que se trata do estado que mais desmatou desde 1988, ano em que começaram os registros do instituto.

Quanto aos argumentos, notam-se falas como as de que a legislação deve promover um maior proveito econômico, estão presentes em quase todas as audiências. Dentro desta frase que sintetiza um conjunto de ideias, podemos encontrar argumentos como os de que: deve existir uma compensação financeira para os que preservam áreas legais; deve existir uma compensação da área de preservação permanente no cômputo da área de reserva legal; deve haver uma possibilidade de consolidação das áreas já exploradas; deve haver novos critérios científicos para estabelecer as porcentagens das áreas de reserva legal e de

preservação permanente; deve-se responsabilizar também o homem da cidade pela preservação ambiental, entre outras ideias. Como se vê, as opiniões foram proferidas das formas mais diversas, mas com um único intuito: maximizar os ganhos do homem do campo.

É interessante notar que nas últimas audiências, alguns partícipes entendem que é possível exigir o aumento do proveito econômico em conjunto com a preservação ambiental, ocasião em que ressaltam ideais como as possibilidades de compensação florestal em outros estados, bem como citação do caso do pantanal – o que ressalta a ideia de que o homem faz parte do meio ambiente e que só haverá uma norma efetiva se esta contemplar o aspecto social, econômico e ambiental.

Percebe-se, também, que o homem do campo não está preocupado se grandes proprietários de terras serão beneficiados com a alteração legislativa; pois os pequenos também têm seus problemas com a atual legislação, de modo a exigirem que as atitudes do IBAMA e do CONAMA sejam repensadas, para que se diminuam as multas e sanções; que seja feita a discriminação das condutas de modo que seja economicamente viável a exploração da terra. Não é por menos que em algumas audiências, constata-se que a legislação atual não pode ser cumprida.

A solução para a discrepância entre os biomas é a possibilidade de que existirem legislações específicas para cada estado e município, de modo a contemplar as diferenças geográficas, econômicas e sociais dos diversos biomas brasileiros. Ressalte-se que a constituição da república federativa do Brasil (CFRB) delimita em seu art. 23, VII e VIII que compete de forma comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a preservação das florestas, fauna e flora, e fomento da produção agrícola e abastecimento alimentar.

Sendo que caberá a União a redação de uma legislação geral que poderá ser especificada, dentro dos limites estabelecidos pela constituição, por Estados, Distrito Federal, art. 24, VI e VII da CRFB; Aos Municípios restaria a suplementar a legislação federal e estadual no que couber, vide art. 30, II da CRFB.

Alguns argumentos favoráveis são manifestados poucas vezes, como a necessidade de aumentar a produção de alimentos e a necessidade de celeridade no licenciamento ambiental.

Vistos os argumentos pontuais favoráveis à mudança legislativa, analisa-se a coluna dos argumentos contrários a mudança: Em princípio, os argumentos desta

coluna são isolados e sem relevância para o debate, como a inexistência de problemas da atual legislação com setor de irrigação.

Com mais força surgem os argumentos de que a legislação deveria se preocupar em proteger o meio ambiente para as futuras gerações, em atendimento ao disposto na constituição da república federativa do Brasil. Além disto, há defesa de que a legislação precisa ser simples e protetiva do meio ambiente, e não favorecer o melhor aproveitamento econômico. Estes argumentos se baseiam na ideia de que a mudança legislativa promoverá uma menor proteção para o meio ambiente, motivo pelo qual não deveria ser aceita da forma como está proposta.

Tem-se ainda a defesa da inclusão da compensação financeira na atual legislação, de modo que há reforços dos ideais de que a atual legislação é boa e se encontra-se atualizada, em especial pela medida provisória 2.166 de 2001.

Das audiências públicas, extrai-se então, que há maior volume de argumentos favoráveis à alteração legislativa do que contrários. Antes de opinar sobre cada um deles, passa-se à análise do voto do relator que, após oitiva de diversos brasileiros, em várias audiências públicas, manifestou suas ideias: O relator justifica seu voto, apresentando argumentos que levam em consideração o histórico da formação legislativa ambiental no Brasil que, após diversas alterações, chega à produção da medida provisória 2.166/01 e à intensificação da fiscalização da legislação por parte do Ministério Público e dos órgãos competentes. O expediente de argumentar sobre as razões do voto favorável ao PL acirra o debate sobre a legislação. (REBELO, 2010:239).

Neste debate destaca-se o confronto de interesses entre o setor produtivo e os ambientalistas, que nunca se sentam à mesa para encontrar o ponto de equilíbrio aristotélico sobre a questão; por parte do governo também não houve incentivos para o deslinde da questão, das audiências públicas o que se percebe é que os governos incentivavam apenas o avanço da fronteira agrícola e retornavam no momento de aplicar multas (REBELO, 2010:240).

Ainda quanto à realização das audiências públicas, extrai-se que falta ao Brasil um plano “nacional de ordenamento territorial e informações básicas para um processo de planejamento estratégico” (REBELO, 2010:240) visto que existem apenas casos isolados de municípios e estados que implantaram com boa vontade programas para regularização do passivo ambiental.

Outro problema é a questão da competência dos órgãos e do Estado quando da realização da legislação ambiental; sendo que a legislação produzida não se baseia em critérios técnicos, como os apontados pelos pesquisadores do IBAMA.

Quanto aos principais institutos do atual Código Florestal, área de preservação permanente e reserva legal, há consenso de que o primeiro deve ser mantido, de acordo com critérios técnicos; já o segundo abarca opiniões divergentes: há os que querem extinguir o instituto, há os que querem que não seja obrigatório para os pequenos produtores e há, também, os que entendem que a Reserva Legal é importante para a estratégia ambiental, devendo, portanto, ser mantida.

Entre os que foram ouvidos nas audiências públicas, há forte movimento para que se permita a consolidação das áreas de reserva legal e de preservação permanente já ocupadas e que exista alguma forma de premiação para os produtores que pratiquem a preservação ambiental (REBELO, 2010:241).

Das recomendações das audiências públicas, o relator destaca as seguintes propostas:

- Deve ser concebido um novo marco regulatório, permitindo-se que estados e municípios sejam também agentes legisladores em questões ambientais;
- A nova legislação deve harmonizar os sistemas de produção com os sistemas de preservação, utilizando-se o ZEE como marco.
- Utilização de critérios técnicos na definição da área de preservação permanente;
- Manutenção das áreas de reserva legal por meio de criação de um sistema de compensação financeira; por meio do cômputo da área de preservação permanente na área de reserva legal; priorizar a instituição de reserva legal em blocos, privilegiando-se o pequeno produtor;

Diante das reivindicações e propostas, o relator apresenta o seu projeto de lei, nos termos seguintes:

O Capítulo I traz as disposições gerais, com a abrangência da Lei e as definições necessárias à aplicação dos dispositivos.

As Áreas de Preservação Permanente atuais são mantidas no Capítulo II, apenas acrescentando-se uma faixa inicial menor (quinze metros) para os cursos d'água

com menos de cinco metros de largura, e retirando-se os topos de morros (atualmente considerados como o terço superior de todos os morros do país) e as terras acima de 1.800 metros de altitude, cujas encostas continuam protegidas em declividades elevadas. Acrescentamos, por outro lado, as veredas como área de preservação permanente.(...)

O regime de uso das APPs permanece inalterado, ou seja, a supressão de vegetação só poderá ser autorizada por utilidade pública ou interesse social, ressaltando-se o acesso e as atividades de baixo impacto ambiental, conforme dispuser o regulamento. Dirimimos ainda a dúvida jurídica pertinente às APPs em áreas urbanas consolidadas. Sobre essas disporão as leis municipais.

O Capítulo III traz dois artigos sobre áreas em que se admite o uso, porém é possível estabelecer restrições específicas. Deixamos claro que as várzeas, de onde provém a maior parte do arroz plantado no Brasil, não são áreas de preservação permanente, porém a supressão de vegetação fica condicionada à leis estaduais e recomendações técnicas dos órgãos ambientais e de pesquisa agropecuária, com uma ressalva específica para o bioma Pantanal, em que a pecuária extensiva tão bem se adaptou aos ciclos da natureza. Nas terras com inclinação entre 25 e 45 graus permanecem as restrições de conversão para uso alternativo do solo, remetendo-se novamente aos órgãos de pesquisa e ambientais as exceções.

O Capítulo IV trata das áreas de Reserva Legal. O Código Florestal atual prevê, para as pequenas propriedades, tantas facilidades, como o cômputo de árvores frutíferas ornamentais e espécies exóticas, que na prática isenta-as, pois até um pomar ou eucaliptos podem ser contabilizados. Optamos, em vista disso, por exigir Reserva Legal somente dos imóveis acima de quatro módulos fiscais, e nos percentuais hoje exigidos: na Amazônia Legal, 80% em áreas de floresta e 35% em áreas de savana ou campo; nas demais regiões do país, 20%.

Algumas alterações foram introduzidas na Reserva Legal. Transferimos ao proprietário a decisão de onde localizá-la, (...). E incluímos no cômputo da Reserva Legal as Áreas de Preservação Permanente que efetivamente tenham vegetação nativa, e desde que isso não implique em supressão de vegetação, e que o proprietário realiza cadastro ambiental no órgão competente. Nos imóveis que conservarem vegetação acima dos percentuais mínimos, pode-se instituir servidão ambiental para compensação da Reserva Legal que faltar em outro imóvel.

No Capítulo VI estabelecemos os critérios para Programas de Regularização Ambiental a serem elaborados pela União ou pelos estados. Esses programas somente poderão beneficiar os imóveis rurais que suprimiram irregularmente a vegetação até de 22 de julho de 2008 – dia em que foi publicado o Decreto 6.514, que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais. Esses programas terão como unidade de planejamento as bacias hidrográficas, e estabelecerão detalhadamente as formas de participação do Poder Público e dos proprietários rurais na definição, recuperação e compensação das Áreas de Preservação Permanente e das Reserva Legais. Até a elaboração desses programas, porém pelo prazo máximo de cinco anos, ficam assegurados os usos das áreas consolidadas. (...).

Os Capítulos VII a X repetem normas vigentes sobre exploração florestal e controle de incêndios.

O Capítulo XI traz para os instrumentos econômicos para conservação da vegetação a Cota de Reserva Ambiental, em substituição à Cota de Reserva Florestal do atual Código (nunca regulamentada), (...). As cotas podem ser emitidas sobre a servidão ambiental instituída nos termos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), e são o principal título negociável tanto para compensação de Reserva Legal, quanto por um futuro programa de pagamento por serviços ambientais.

Por fim, no Capítulo XII, repetem-se alguns dispositivos complementares da Lei nº 4.771/65 e proíbe-se, pelo período de cinco anos, novos desmatamentos destinados à agricultura e pecuária. Essa “moratória”, prorrogável pelos estados por outros cinco anos, é o prazo que se imagina para que o Estado brasileiro se adapte às

novas regras, elaborando Zoneamento Ecológico-Econômico, Planos de Recursos Hídricos e Programas de Regularização Ambiental. (REBELO, 2010:243-244).

Após todo o exposto, o relator, profere assim o seu voto:

Nada tendo a opor quanto à juridicidade e à técnica legislativa das proposições, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei n.º 1.876, de 1999, 4.524, de 2004, 4.091, de 2008, 4.395, de 2008, 4.619, de 2009, 5.226, de 2009, 5.367, de 2009, 5.898, de 2009, 6.238, de 2009, 6.313, de 2009 e 6.732, de 2010, e quanto ao mérito, pela sua aprovação na forma do substitutivo que ora apresentamos (REBELO, 2010:245).

3.2.1 Análise midiática

O site do Canal do Produtor, selecionado para esta pesquisa por entender ter este *site* o posto inicial de ruralista, não concede em sua página inicial, (<http://www.canaldoprodutor.com.br/>), nenhum destaque ao embate do PL n.º. 1.876/99. O que se vêem são notícias relacionadas ao produtor rural, à economia rural, a contribuição sindical, entre outros assuntos de interesse da classe. Para se ter acesso as informações, desejadas, é preciso entrar em *hotsite* (<http://www.canaldoprodutor.com.br/codigoflorestal>) destinado ao Código Florestal.

Os argumentos neste site específico do Canal do Produtor são amplamente favoráveis à alteração legal, pois acreditam que a modernização do Código Florestal garantirá a produção de alimentos. Sinteticamente, são estes os principais argumentos apresentados pela mídia estudada:

- As áreas desmatadas não vão aumentar, pois as que atualmente já estão desmatadas são suficientes para a expansão da fronteira agrícola.
- As mudanças não vão beneficiar apenas os grandes produtores, mas também os pequenos e familiares, visto que a lei se aplica a todos.
- Não anistia de crimes; mas sim, substitui multas administrativas por obrigação de regularização.
- As encostas íngremes, os topos de morros e as áreas ciliares poderão ser exploradas, mas apenas mediante aprovação do Programa de Regularização Ambiental (PRA).
- Se o PL n.º. 1.876/99 não for aprovado, a produção de alimentos no Brasil vai despencar.

Como se vê os argumentos são utilizados mais como objeto de defesa do que como objeto de ataque o que reforça a idéia de que os reacionários da mudanças estão tendo maiores esforços para criticar as alterações sugeridas pelo PL do que os defensores do projeto estão tendo para mantê-lo em sua caminhada rumo a promulgação.

Opta-se por fazer aqui esta breve síntese, ao constatar que há uma repetição dos argumentos já expostos pelo deputado Aldo Rebelo em seu relatório, bem como por constatar que há repetição dos argumentos proferidos nas audiências públicas. Considera-se assim, que as breves demonstrações dos argumentos já são, de acordo com às teorias Bruyne, (1991), suficientes para sustentar as vindouras conclusões desta dissertação.

3.3 Com a palavra, o pólo ambientalista

O pólo de identidade ambientalista dispõe das notícias disponíveis no *site* SOS Florestas, <http://www.sosflorestas.com.br>; dos relatórios das comissões de agricultura e agropecuária; de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, que se posicionaram contrários à aprovação do PL nº. 1.876/99, bem como pelos votos em separado da comissão especial.

Informa-se que o conjunto de argumentos aqui elencados está sob o pálio do nome *ambientalista*, apenas por identificação didática destes argumentos, conforme já mencionado, com intenções que foram contrárias ao PL nº. 1.876/99 original. Segue-se à análise em ordem cronológica.

3.3.1 Relatório da Comissão de Agricultura, Agropecuária e Abastecimento Rural

Este relatório, de autoria do deputado Moacir Micheletto do PMDB-PR, (MICHELETTO, 2005), parte do texto inicial de alteração do Código Florestal, de autoria do deputado Sérgio Carvalho, não se tratando, portanto, de uma crítica direta às argumentações de Rebelo, 2010. Segundo Micheletto,

o Código Florestal, instituído há mais de 30 anos, pode ser considerado um dos grandes marcos da legislação ambiental brasileira”. Acrescenta que “a aplicação

dessa lei, todavia, não tem sido fácil e, muitas vezes, a preservação ambiental pretendida não tem logrado êxito” e que “parte do obstáculo à fiel execução da lei deve-se ao aspecto formal, uma vez que o Código Florestal apresenta dispositivos de difícil entendimento e por vezes contraditórios entre si. Tal fato foi agravado por algumas alterações, as quais, na maior parte, não tiveram a preocupação de manter a coerência do texto legal (MICHELETTO, 2005:1-2).

Neste trecho, ressaltam-se as qualidades do Código Florestal que se quer substituir; o pólo contrário ao PL toma-o como argumento para convencer outras pessoas a rejeitarem-no. O aspecto formal, obstáculo para se implementar devidamente o Código Florestal, pode-se trabalhar, reescrevendo o documento sem processar alterações de conteúdo.

O fundamento para relatar contrariamente à aprovação do PL são os seguintes argumentos: a) há uma situação indefinida com relação à política ambiental brasileira, pois a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, alterou e acrescentou dispositivos ao Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), dispondo ainda a respeito do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sendo que tal medida provisória permanece em vigor por força da alteração constitucional da emenda constitucional nº. 32 de 2001, que exige, para as emendas anteriores à edição da emenda constitucional em questão, necessidade de deliberação expressa do Congresso Nacional sobre a revogação ou conversão da medida em lei. Tal medida provisória, entretanto, não fora ainda analisada pelo Congresso Nacional. E a posição da comissão de agricultura, pecuária e abastecimento rural é de que a medida deva ser convertida em lei, pois favorece a criação do ZEE, “instrumento técnico científico que norteará o planejamento, ordenamento e a gestão da ocupação dos solos de nosso país e que somos levados a propor como resultado das discussões da matéria e de nossa convicção pessoal.” (MICHELETTO, 2005:3)

b) O PL nº. 1.876/99 tenta solucionar o problema de inadequação das áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, mas as disposições originais do projeto são contrárias às determinações efetuadas pela Medida Provisória nº. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 e pode colocar em dificuldade o próprio agricultor. Nas palavras do relator:

O PL nº 1.876, de 1999, tem o mérito de tentar elidir alguns problemas que se encontram na legislação vigente, facilitando a interpretação e, por via de consequência, o cumprimento das normas que concernem à preservação e ao

manejo dos recursos florestais. Todavia, sua orientação diverge daquela que defendemos, ao relatar a Medida Provisória nº 2.166-67, perante a Comissão Mista do Congresso Nacional, e não equacionaria o impasse atual.

O PL nº 4.524, de 2004, ao propor que a reposição florestal seja feita majoritariamente com espécies da flora nativa, preconiza uma situação ideal, nem sempre ao alcance do produtor rural brasileiro. Caso não possa cumprir essa nova exigência — por falta de mudas, ou de recursos financeiros, ou por outro motivo qualquer —, ficará ele sujeito aos rigores da legislação ambiental. A proposição tende a agravar, desta forma, uma situação já difícil, enfrentada por inúmeros proprietários de terras e produtores rurais, em nosso País.

Com base no exposto, votamos pela **rejeição** dos projetos de lei nº **1.876, de 1999**, e nº **4.524, de 2004**. (MICHELETTO, 2005:4)

O relator do documento em questão, Moacir Micheletto do PMDB, declara que uma das intenções do PL nº 1.876/99 de resolver problemas ambientais atuais fracassa. Citando a questão de reposição florestal, ele alega que o produtor rural poderá ter dificuldades em cumprir a lei e, assim, ficar na ilegalidade; o que, segundo o relator, traria uma situação mais difícil para o produtor rural do que a que ele enfrenta. Com este argumento, há a declaração do voto contrário.

3.3.2 Relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com relatório do deputado Luciano Zica do PV-SP, também tem como base a proposta original do deputado Sérgio Carvalho que emitiu parecer rejeitando o PL nº. 1.876/99, com os seguintes argumentos:

a) A lei nº. 4.771/65 é criadora de institutos jurídicos de alta relevância para o direito ambiental, como as áreas de preservação permanente e a reserva legal, além de dispor sobre reflorestamento e exploração florestal. Como o diploma legal é antigo, diversas alterações foram efetuadas para torná-lo adequado às exigências das épocas. Cite-se, Leis 5.106/1966 que dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais; 5.868/1972 que cria o sistema nacional de cadastro rural e dá outras providências; 5.870/1973 que acrescenta alínea ao artigo 16 do código florestal de 1965; 6.535/1978 que acrescenta dispositivo ao artigo 2º do código florestal de 1965; 7.803/1989 que acrescenta dispositivos no código florestal de 1965 e revoga disposições em contrário; 9.985/2000 que institui o sistema nacional de regulamentação da natureza; e, mais recentemente, a Medida Provisória nº. 2.166-67/2001 que altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce

dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências.

b) A medida provisória, elaborada em processo coordenado pelo CONAMA e com a participação de vários órgãos governamentais, de representantes do setor produtivo, e das entidades ambientalistas (ZICA, 2006:6), estabeleceu mudanças significativas no atual Código Florestal, listados assim:

- no art. 1º da Lei 4.771/1965, inserem-se explicitamente na lei importantes conceitos, como os de “pequena propriedade rural”, “área de preservação permanente”, “reserva legal”, “utilidade pública” e “interesse social”;
- no art. 4º, detalham-se as exigências para supressão de vegetação em APP em caso de utilidade pública ou de interesse social;
- no art. 16, definem-se com clareza os percentuais de reserva legal a serem observados nas diferentes regiões, bem como as regras para sua delimitação e registro;
- no art. 44, são explicitadas alternativas para o proprietário de imóvel rural que não possui reserva legal ou a possui em área inferior à prevista legalmente, quais sejam: recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação; conduzir a regeneração natural da reserva legal; ou compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia;
- fica estabelecido que não se permite a conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo na propriedade rural que possui área desmatada, quando for verificado que a referida área encontra-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, segundo a vocação e capacidade de suporte do solo;
- cria-se o instituto da servidão florestal, mediante o qual o proprietário rural voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. (ZICA, 2006:5-6)

Estas mudanças, segundo a comissão, representam grande avanço em relação ao texto original do Código Florestal, agradando inclusive os chamados ruralistas, visto que,

Essa é a posição da maior parte dos técnicos que atuam no setor, das entidades ambientalistas e, também, das organizações que representam os produtores rurais. Deve-se registrar que a MP acata algumas propostas antigas dos ruralistas, como o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em APP no cálculo do percentual de reserva legal em determinadas situações e a possibilidade de compensação de reserva legal. (ZICA, 2006:6-7)

Há o expediente de arrolar diferentes parcelas da sociedade como atendidas ou beneficiadas. Os especialistas tem sua posição atendida com as mudanças; os ambientalistas e os ruralistas são igualmente atendidos nos seus interesses, vistos como diversos, mas aqui nivelados.

c) A medida provisória, conta ainda com decisão favorável do Supremo Tribunal Federal (STF), em relação à sua constitucionalidade; isto porque, em 2005 o Procurador Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face do art. 1º da MP 2.166-67/2001, na parte em que altera o art. 4º, *caput* e §§ 1º a 7º, do Código Florestal.

Tal dispositivo legal trata da supressão de vegetação em áreas de preservação permanente e o pedido liminar na cautelar se fundava em alegação de que o CONAMA estaria prestes a autorizar, por meio de resolução, que o gestor ambiental apurasse a utilidade pública de um empreendimento de mineração autorizando, sem lei, a supressão da vegetação em área definida como área de preservação permanente. (Brasil, 2006:7). A liminar foi concedida pelo Ministro Nelson Jobim que, reconhecendo o *fumus boni iuris*¹⁴ e o *periculum in mora*¹⁵, suspendeu, até o julgamento final da ação, a eficácia do art. 4º, *caput*, e §1º ao §7º da Lei nº. 4.771/65, atual código florestal.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal reviu essa posição e, em 01.09.2005, o Tribunal, por maioria, negou referendo à decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, nos termos do voto do relator, Ministro Celso de Mello. Compreendeu o relator que a MP 2.166-67/2001 não produziu efeitos lesivos ao meio ambiente nos quatro anos de sua vigência e que ela “[...] longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente [...]”. O próprio Ministro Nelson Jobim reconsiderou seu voto inicial.

Em razão da nova decisão do STF, o Conama reabriu o processo de debate sobre a regulamentação dos casos em que se pode admitir supressão de vegetação em APPs. (ZICA, 2006:8)

d) Diante dessas discussões, por estar adequada à medida provisória, qualquer proposta de alteração deveria ser feita na própria medida provisória, deliberando o congresso nacional, em atendimento à emenda constitucional nº.

¹⁴ “o *fumus boni iuris* é a probabilidade da existência do direito material objeto do processo” (SOUZA, 2011:206), cuja tradução literal é dada pela expressão *fumaça do bom direito*.

¹⁵ “O *periculum in mora* é o risco de dano ao resultado útil do processo principal em razão da demora na prestação jurisdicional satisfativa do direito material do jurisdicionado naquele processo” (SOUZA, 2011:206), cuja tradução literal é dada pela expressão *perigo da demora*.

32/01, sobre a revogação ou manutenção da medida provisória. Nas palavras do relator da comissão:

(...) considero o momento completamente inoportuno para que esta Casa debata um novo Código Florestal, proposta do PL 1.876/1999. Além disso, as principais alterações e complementações necessárias em relação à Lei 4.771/1965 já constam da MP 2.166-67/2001, e eventuais ajustes devem ser debatidos pelo Legislativo no âmbito do processo legislativo relativo à MP em questão. Essa constatação também se aplica à proposta trazida pelo PL 4.524/2004. Assim, sou pela rejeição dos Projetos de Lei nº 1.876, de 1999, e nº 4.524, de 2004. (ZICA, 2006:8)

Tem-se, até então, uma questão que envolve, além da discussão sobre a medida ambiental em si, uma questão de técnica jurídica, visto que até que se altere a legislação florestal, a medida provisória nº. 2.166-67 de 2001 continuará em vigor, sem, contudo, que tenha o poder legislativo apreciado sua revogação ou conversão em lei.

3.3.3 Votos em separado da comissão especial para análise do PL nº. 1.876/99

A Câmara dos Deputados, preferindo seguir adiante com o processo legislativo do PL nº. 1.876/99, no teor dos argumentos de seu relator, Aldo Rebelo, fez com que argumentos outros surgissem dentro da própria comissão especial, criada para analisar o projeto do deputado Sérgio Carvalho. Tratam-se dos votos dos deputados Ivan Valente, líder do PSOL, Dr. Rosinha do PT, Sarney Filho do PV e Valdir Collato do PMDB, que dialogam de forma direta com o relatório Rebelo.

a) Voto do Deputado Ivan Valente.

O Deputado Ivan Valente, líder do PSOL, que dedica o seu voto ao meio ambiente, às trabalhadoras e trabalhadores brasileiros e a soberania nacional, (VALENTE, 2010:1), elenca os argumentos contrários à aprovação do PL nº. 1.876/99:

a) A Bancada Ruralista quer a aprovação do Novo Código Florestal: O PL nº. 1.876/99 é um projeto de lei instrumentalizado pela bancada ruralista e tem por objetivo modificar toda a estrutura legislativa ambiental no Brasil. Nas palavras do relator:

A presente reforma do Código Florestal e da legislação ambiental é coordenada pela Bancada Ruralista, que é suprapartidária e tem representação nas bancadas do governo e da Oposição da Direita, com objetivo de revogação do Código Florestal e outras legislações ambientais e sociais relacionadas, processo que buscaremos sintetizar e evitar através desse Relatório Paralelo.

A bancada ruralista é hegemônica por um grupo de grandes produtores, que são os mesmos parlamentares contrários à votação da PEC 438/01 de Combate ao Trabalho Escravo e são responsáveis por conflitos fundiários e a violência no campo. O modelo primário de exportações, baseado no grande latifúndio, na grilagem de terras, no desrespeito aos direitos trabalhistas e na degradação ambiental representa o cerne dos interesses que a bancada ruralista defende no Congresso Nacional. Apesar de representar os interesses dos grandes produtores e exportadores de *commodities*, o setor ruralista fala indevidamente em nome dos pequenos produtores (VALENTE, 2010:3-4).

Isto porque, segundo Valente, 2010, uma vez aprovado, o PL nº. 1.876/99, fragilizaria ou revogaria as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), do Código Penal Ambiental (Lei 9.605/98), do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/00), do Zoneamento Econômico-Ecológico - ZEE (Decreto 4.297/02), do Controle de Poluição de Atividades Industriais (Decreto-Lei 1.413/75), da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), dentre outros pilares constitucionais, frutos da redemocratização alavancada na década de 1980 (VALENTE, 2010:5). Apesar de apontar a possibilidade, o deputado não especifica quais diretrizes seriam efetivamente revogadas ou fragilizadas.

A reestruturação beneficiaria uma parte da produção agrícola brasileira, em detrimento da proteção ambiental, ainda que tal produção se destine primordialmente a alimentar rebanhos na Europa e famílias norte-americanas. Nas palavras do relator:

O custo socioambiental de degradação gerado pela agricultura que os demais países não têm coragem de assumir é transferido ao ruralismo brasileiro, que é travestido de “herói” da produção nacional contra um suposto inimigo externo, segundo o relator, cuja resistência nacional se daria com a pata do boi sobre entidades ambientalistas. Esse confuso estratagema expressa a crise de racionalidade do “relatório Aldo Rebelo”. Dentro dessa concepção, a substituição da floresta amazônica pelo plantio de soja e criação de gado é plenamente justificável, mesmo que sirva para o suprimento dos rebanhos suínos europeus e abastecimento dos lares da América do Norte (VALENTE, 2010:14).

b) O Código Florestal é o instrumento necessário para a tutela do meio ambiente: os pequenos agricultores e suas entidades representativas entendem que o atual Código Florestal pode ser eficaz, sendo necessária não a sua completa

reforma, mas sim a implementação de políticas públicas e financiamentos que “garantam práticas de educação ambiental que aliem produtividade, distribuição de renda e preservação ambiental” (VALENTE, 2010:4). Mesmo porque, segundo o relatório,

Inúmeras pesquisas demonstram que há terras disponíveis suficientes para se elevar a produção agrícola sem que seja necessário devastar a Amazônia. Ou seja, não é preciso enfraquecer a atual lei ambiental para garantir o desenvolvimento da agricultura no nacional.

Segundo o professor do departamento de solos da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo, Gerd Sparovek, mesmo com a aplicação de todas as regras instituídas pelo atual Código Florestal ainda sobriam 104 milhões de hectares de florestas nativas que poderiam ser desmatadas. A área equivale a quatro vezes o estado de São Paulo. Somente nas áreas de pasto - terrenos que já foram modificados -, há terra fértil suficiente para dobrar a atual produção de grãos no Brasil: 60 Mha. Ou seja, o país tem a possibilidade de duplicar sua área de agricultura e pecuária sem mudar a lei. (VALENTE, 2010:6-7)

Especificamente, quanto ao argumento de que o novo Código Florestal beneficiaria os pequenos agricultores, o relatório informa que:

Segundo censo recente do IBGE, os pequenos produtores podem se beneficiar do manejo correto de reservas legais e APPs, uma vez que é possível produzir nessas áreas. Em 2008, o setor florestal, com extrativismo correto, gerou R\$ 3,9 bilhões. Os dados mostram que onde há áreas com remanescentes florestais é onde há comunidades tradicionais (geraizeros, faxinais, comunidades de fundo de pasto), quilombolas, indígenas e camponeses, que praticam a agricultura familiar sem destruir a natureza. (VALENTE, 2010:7)

Em especial, na Amazônia, há informe de que existem cadeias produtivas complexas, como a cadeia pecuária e a cadeia do agricultor familiar, que não foram contempladas pelo PL nº. 1.876/99, de modo que qualquer nova regulamentação deveria prever o impacto em tais áreas; segundo pesquisa realizada pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), o agricultor familiar é quem mais produz e emprega na região,

O Censo Agropecuário de 2006 mostrou que a agricultura familiar, com apenas 32% das terras, garante 76,9% dos empregos no campo, e grande parte de importantes alimentos consumidos no mercado interno, tais como mandioca (88,3%), feijão (68,7%), leite (56,4%), suínos (51%), milho (47%) e arroz (35,1%) (VALENTE, 2010:33).

A agricultura familiar dispõe ainda de atributos de desenvolvimento desejáveis por todos, como procedimentos de agroecologia e não degradação ambiental; e para que a sua produção seja valorizada, bastaria que o atual Código Florestal seja regulamentado pelo Poder Executivo Federal de modo a introduzir “projetos, políticas públicas e financiamentos que garantam o desenvolvimento do setor rural conforme previsto atualmente pelo Código Florestal”. (VALENTE, 2010:10).

Contudo, a cadeia de pecuária e a cadeia madeireira seriam beneficiadas pela instituição de um novo Código Florestal, visto que haveria mais possibilidades de desmatamento, vencidos os cinco anos de proibição de abertura de novas áreas. Entretanto, ao se beneficiar apenas um setor de produção deterioram outros tantos, bem como toda a sociedade civil e a saúde ambiental global (VALENTE, 2010:10). O argumento ganha exemplo no município de São Félix do Xingu, Pará:

(...) típica região consolidada da fronteira de expansão da pecuária e de alta incidência de trabalho escravo, registrou um salto de 30 mil cabeças de gado em 1997 para inacreditáveis 1,7 milhão em 2007. Segundo dados do Sindicato dos Produtores Rurais do município, esse número ultrapassa em muito os 2 milhões de cabeças. Não coincidentemente, esse mesmo município paraense foi o líder do ranking dos que mais desmataram no Brasil nos últimos anos consecutivamente, sendo que nos mesmos dez anos de explosão do rebanho bovino, São Félix do Xingu destruiu mais de 15 mil quilômetros quadrados de biodiversidade da floresta amazônica intocadas e desconhecidas das ciências e das tecnologias modernas, que desvalorizam o conhecimento tradicional associado das populações locais. (VALENTE, 2010:33)

Esta reflexão leva à confecção de item exclusivo, no relatório do deputado Ivan, destinado à visão de Amazônia no relatório do Deputado Aldo Rebelo, que segundo o Deputado Ivan, reproduz ideário da exploração colonial em pleno século XXI (VALENTE, 2010:22). A afirmação é justificada com a ação imperialista de empresas e pesquisadores que se valem do território amazônico para extração de matérias primas e informações genéticas utilizadas na produção de itens com valor tecnológico agregado. Segundo o relatório, a ótica de exploração do território amazônico é próxima da ótica de exploração do oriente médio, entretanto, os métodos são diferentes:

O que o imperialismo faz no Oriente Médio hoje, também faz na Amazônia, com intensidade visivelmente diferente, porém com conseqüências semelhantes ao longo prazo. A diferença são os métodos: de um lado, exércitos, mísseis, dominação

material e dizimação cultural. De outro, dominação científica e tecnológica, material e cultural. O objetivo e o operador são os mesmos: controle do território, dos recursos e do povo pelos países centrais, sem o controle do Estado nacional (VALENTE, 2010:25).

Este abandono da população amazônica atual apenas repete o que o governo militar já havia feito na década de 1970, em que as populações nativas eram ignoradas. Não é por menos a propaganda do regime ditatorial para a expansão da fronteira agrícola no Brasil: “Amazônia: Terra sem homens para homens sem terra” (VALENTE, 2010:31). Deste modo, o PL nº. 1.876/99 ignora mais uma vez a complexidade do ambiente.

c) Violação constitucional quanto ao meio ambiente: O princípio constitucional de regulamentação ambiental será violado ao se permitir que estados membros, Distrito Federal e municípios atuem ativamente na legislação ambiental. Em especial, há crítica quanto à possibilidade de redução das áreas de proteção em cinquenta por cento dos valores estabelecidos pela política ambiental federal (VALENTE, 2010:36).

d) Alteração da função social da propriedade: o PL nº. 1.876/99 altera o regime de função social da propriedade.

e) Menos proteção para as florestas e vegetações nativas em sendo aprovado, o projeto do novo código florestal estabelecerá uma mudança na natureza jurídica das florestas, deixando estas de serem bens públicos, e passando a ser primordialmente fornecedoras de matérias prima, conforme dispõe o art. 1º do PL nº. 1.876/99 aprovado em 24 de maio de 2010.

Ao conceder menor proteção para as florestas há maior possibilidade de desmatamento, e como dito na argumentação acima, há favorecimento ao setor agropecuário, que poderá aumentar produção, o que não significa, segundo o relatório, algo benéfico para o meio ambiente. Isto porque “evitar 1 boi na Amazônia equivale a reduzir a emissão anual [de carbono na atmosfera] de 200 carros nas áreas urbanas” (VALENTE, 2010:11). Além do que, aumentar a produção, significa também aumentar a área de exploração, o que resultaria em um aumento das áreas desmatadas. Segundo do Deputado Ivan, esta complexidade é ignorada pelo relatório favorável ao PL nº. 1.876/99, contrariando teorias importantes, como a de Enrique Leff, (VALENTE, 2010:14), que impediria a mudança do conceito de

florestas enquanto *bem público* para *matéria-prima florestal*. E também teorias como a de Ignacy Sachs, para quem o

(...) estudo da biodiversidade não deveria estar limitado a um inventário das espécies e genes, visto que, o conceito de biodiversidade envolve os ecossistemas e as paisagens e, mais ainda, a diversidade cultural, que está intimamente entrelaçada com a biodiversidade no processo histórico de co-evolução da humanidade e do Planeta Terra. Quando o Poder Legislativo brasileiro debate transformações estratégicas de gestão da mais importante megabiodiversidade do mundo, associadas com a floresta amazônica e a bacia hidrográfica de mesmo nome, com repercussão em todo o país, deve ser considerado de forma significativa essa concepção moderna de planejar o desenvolvimento sustentável. O “Relatório Aldo Rebelo”, que propõe um código jurídico para a biodiversidade brasileira, sequer menciona a possibilidade dessa abordagem. (VALENTE, 2010:16)

Entretanto, segundo o pensamento do deputado em comento, o relatório favorável do PL nº. 1.876/99 adota único ponto de vista, o dos chamados grandes produtores que desejam ampliar as possibilidades de produção. Entretanto, aumentar a produção não significa garantir a soberania nacional; para sustentar tal afirmação o relatório invoca a lógica da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), defendida por Celso Furtado. Segundo a CEPAL, dar demasiada importância à exportação de produtos agrícolas significa intensificar a exploração da natureza nos países periféricos com conseqüente queda nos preços das matérias primas. Esta lógica de produção leva à desigualdade cada vez maior entre países ricos e pobres. Para evitar tal ciclo deveria haver privilégio para produções em biotecnologia, indústria de ponta e produtos com valores tecnológicos agregados. (VALENTE, 2010:20)

Segundo o relatório, os proventos obtidos com a agricultura são destinados ao pagamento da dívida externa, ou remetidos ao exterior, por conta da privatização de empresas brasileiras (VALENTE, 2010:33-34). Além destes destinos clássicos, o relatório do deputado Ivan aponta um terceiro destino para o dinheiro obtido na produção de matéria prima, chamando à baila os Estados Unidos, agora para atacar o pólo favorável a aprovação do PL:

Atualmente, as divisas em moeda estrangeira geradas pela agricultura de exportação têm tido também um outro destino: têm sido compradas pelo Banco Central para acumular uma montanha de reservas internacionais (que ultrapassaram a marca dos US\$ 250 bilhões), a pretexto de gerar “estabilidade” ao país diante de crises financeiras. Em outras palavras: se os especuladores quiserem fugir do país, o Banco Central poderá lhes vender estes dólares de volta, para estes poderem fugir do país, gerando “estabilidade” econômica.

Além do mais, quando o Banco Central compra tais dólares, paga em títulos da dívida pública interna, que rendem os maiores juros do mundo aos especuladores, às custas do povo. E onde são aplicados estes dólares? Principalmente em títulos do Tesouro dos EUA, que não rendem quase nada para nós, e ainda financiam as políticas estadunidenses.

Em suma: transforma-se o país em um mar de soja e outras monoculturas prejudiciais ao meio ambiente para financiar fugas de capital e também as políticas dos EUA, tais como o salvamento de bancos falidos, às custas de altíssimas taxas de juros da dívida interna, pagas pelo povo brasileiro. (VALENTE, 2010:34)

É curioso notar que para uns os EUA atuam como inibidores do nosso progresso, de modo a fazer com que apenas eles possam produzir, desmatando as vegetações nativas, (REBELO, 2010); enquanto para outros os EUA serão o destino dos lucros produzidos com o desmatamento aqui produzido, (VALENTE, 2010).

Ainda quanto à redução da proteção para os ecossistemas nativos, O PL nº. 1.876/99 retira a proteção para áreas de várzea, dando a estes ecossistemas a mesma proteção dos cursos de água. O tema é abordado, mais uma vez sob a ótica da região amazônica e, segundo o relatório do deputado Ivan, mesmos as áreas de várzea representando cerca de dois por cento da área amazônica,

modificações no Código Florestal que retirem a proteção a esses ecossistemas seriam extremamente temerárias ao equilíbrio dos ecossistemas, à sobrevivência de populações regionais e ao ambiente global. Permitiria a inserção de modos de produção caucados na lógica madeira/gado/grãos e sufocaria a lógica regional da agricultura familiar, do extrativismo sustentável e da pesca artesanal, atividades estas que proporcionam equilíbrio ambiental, ao contrário das primeiras. (VALENTE, 2010:35)

Além do argumento supra, o relatório ainda informa sobre a importância econômica das áreas de várzea, que concentravam a quase totalidade da ocupação humana da Amazônia na época do descobrimento:

Desta forma, a rede hidrográfica e as áreas de várzea foram definidos, desde o início do processo de ocupação pelo colonizador, como elementos estratégicos na conquista da região amazônica, seja como fator que ajudava a assegurar a defesa do território, seja como perspectiva de controle econômico; razão pela qual ocorreram os primeiros povoamentos ao longo do rio e a partir dele começaram a ser extraídos os produtos da floresta, voltados inicialmente para as drogas do sertão, sob o controle das ordens religiosas. O papel do rio como via de circulação, logo lhe possibilitou a condição central de elemento estratégico, do ponto de vista econômico (circulação, comércio) no ordenamento territorial e na possibilidade de estruturação da embrionária rede urbana amazônica. (VALENTE, 2010:36)

Além destes fatores, o relatório aponta que nas áreas de várzea é identificado um arranjo social por parte dos próprios habitantes ribeirinhos, o *acordo de pesca*, que conta com a fiscalização do IBAMA e dos próprios ribeirinhos:

Os acordos de pesca das populações ribeirinhas de várzea também podem estabelecer “zonas de pesca”, que podem ser: (a) áreas de preservação total, onde é proibido pescar; (b) áreas de preservação temporária, onde a pesca é permitida apenas durante uma parte do ano; (c) áreas de conservação, onde a pesca é permitida de acordo com regras delimitadas pela comunidade local (PróVárzea/Ibama, 2003). É uma prática de planejamento e gestão ambiental popular infinitamente mais racional e avançada que a proposta de gestão ambiental e florestal embutida no “Substitutivo Aldo Rebelo”. (VALENTE, 2010:39)

Mas a despeito desta importância histórica das áreas de várzea, o PL nº. 1.876/99, conforme redação do Deputado Aldo Rebelo, pretende requalificar essas áreas sob a ótica de exploração econômica.

f) Problemas nas audiências públicas: durante as deliberações parlamentares na Câmara dos Deputados diversas audiências públicas foram realizadas, tanto internamente quanto externamente. Entretanto, segundo o relatório, o Ministério Público, que tem entre suas atribuições de ação, a defesa do meio ambiente, teve a sua participação nas deliberações mitigadas, pois,

Durante a realização de audiências públicas no âmbito desta Comissão Especial, foi ouvido apenas um Promotor de Justiça do interior do estado de São Paulo, que não representava a posição oficial do Ministério Público daquele estado.

Foram ouvidas ainda, em audiências externas, duas membros do Ministério Público, sendo uma Promotora de Justiça do Estado de São Paulo, coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo e uma Procuradora da República do Ministério Público Federal no estado do Acre, que defenderam importância da manutenção da legislação ambiental nos termos em que se encontra hoje, para a garantia da defesa do meio ambiente.

Acreditamos que a oitiva do Coordenador da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, seria essencial para os debates da Comissão Especial, principalmente ao final dos trabalhos. (VALENTE, 2010:41)

Além da ausência de uma participação oficial e mais intensa do Ministério Público, outras deficiências são apontadas pelo relatório do Deputado Ivan:

Foram apresentados, no decorrer dos trabalhos desta Comissão Especial, oitenta e nove requerimentos, sendo oitenta e oito solicitando a realização de audiências públicas e apontado convidados para serem ouvidas por esta Comissão Especial e um solicitando o resultado do Grupo de Trabalho da Embrapa sobre as alterações no código florestal.

Destes requerimentos, chegamos a um total de 18 solicitações de audiências públicas temáticas e 203 convidados para falarem a respeito de diversos assuntos ligados ao Código Florestal.

No entanto, apesar da necessidade de maior debate à respeito da matéria representado pelo elevado número de requerimentos, foram realizadas apenas 14 reuniões de Audiência Pública na Câmara dos Deputados e ouvidos apenas 36 dos 203 convidados, o que demonstra a ausência de um amplo debate com a sociedade a respeito das alterações na legislação ambiental. Vale ressaltar que dentre os convidados para a realização de audiências públicas não foram ouvidos atores essenciais neste debate, como o Ministério Público Federal. (VALENTE, 2010:49)

g) Artigos temerários no PL nº. 1.876/99: para concluir o relatório, o deputado Ivan lista os artigos do projeto em que é possível apontar problemas ou ameaças à sustentabilidade das riquezas naturais brasileiras. De forma sintética:

- Art. 1º do projeto retira a expressão de que as florestas são “bens de interesse comum” e acrescenta os termos “exploração florestal” e “suprimento de matéria prima”.
- Art. 1º, §1º do projeto enquadra as penalidades previstas no Código Florestal nos ritos de procedimento sumário do Código de Processo Civil.
- Art. 1º, IV do projeto reduz a área destinada ao território amazônico de dez para oito estados. O que representam uma redução nas possibilidades de proteção à floresta¹⁶.
- Art. 2º e art. 14 do projeto define a propriedade rural de acordo com o módulo fiscal isentando propriedades de até quatro módulos fiscais de manterem área de reserva legal. O que pode ser uma carta branca para o desmatamento, em especial na região amazônica em que os módulos representam grandes áreas de terra.
- Art. 2º, II, do projeto reduz as áreas de preservação permanente de trinta para quinze metros.
- Art. 2º, III, do projeto introduz o conceito de área consolidada permitindo assim a anistia de áreas desmatadas.
- Art. 3º do projeto retira a previsão de que toda e qualquer floresta que compreenda área indígena seja área de preservação permanente, sendo esta previsão considerada uma afronta à autonomia indígena.

¹⁶ Pelo projeto aprovado deixam de compor a Amazônia legal os estados do Tocantins e do Maranhão. O artigo que o deputado se refere foi transportado do art. 1º, IV para o Art. 3º. I do PL nº. 1.876/99.

- Art. 3º, §1º do projeto permite que os estados membros reduzam as áreas de proteção pela metade.
- Art. 3º, §3º do projeto retira das áreas de várzea a condição de área de preservação permanente.
- Art. 3º, §4º do projeto introduz a anistia ao prever que não é necessária a existência de reserva legal ao redor de lagos e lagoas naturais e artificiais.
- Art. 4º do projeto reduz a área de preservação permanente em torno dos reservatórios de água artificiais de cem para trinta metros.

Antes de proferir o voto contrário ao parecer e ao PL 1.876/99, o relator sintetiza sua argumentação do seguinte modo:

O Brasil precisa de outro projeto de desenvolvimento, diferente do defendido por aqueles que invadem terras indígenas, que reprimem movimentos em defesa da reforma agrária, que submetem trabalhadores a condições análogas à da escravidão e que praticam desmatamentos criminosos. Nossas florestas não são balcões de negócio; são bens de interesse comum a todos os habitantes do país. O fato de um terreno ser particular não exime seu proprietário de responsabilidades com o coletivo, como a preservação ambiental. Sobretudo no meio ambiente, há um interesse coletivo maior que não pode ser subjugado por interesses particulares (VALENTE, 2010:67-68).

b) Voto do deputado Dr. Rosinha

Passa-se agora à análise da argumentação desenvolvida no voto em separado proferido pelo deputado Florisvaldo Fier, mais conhecido pela alcunha de Dr. Rosinha do PT, que pode ser assim sistematizado:

a) Da proteção das florestas: o Brasil tem um histórico de proteção ambiental, entre leis da época do Império e legislação do início da República, destaca-se o primeiro código ambiental, que trazia em seu art. 3º a classificação das florestas brasileiras em florestas protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento:

As florestas protetoras foram instituídas com a finalidade de conservar o regime das águas, evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais, fixar dunas, auxiliar a defesa das fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios que por sua beleza natural mereçam ser conservados e asilar espécimes raros da fauna. Este conceito de floresta trazia uma gama de limitações para o seu uso bem inferiores ao conceito atual de Áreas de Preservação Permanente instituído pelo “Novo Código Florestal de 1965”. É relevante lembrar

que, o Código de 34 tinha como objetivo garantir a oferta de lenha e carvão como base da matriz energética da época. (FIER, 2010:3)

O Código Florestal de 1934 não foi, de fato, capaz de conter o avanço depredatório nas florestas brasileiras, fazendo com que o regime militar promulgasse em 1965, o Código Florestal que ainda vigora com importantes institutos protetivos, como a reserva legal e a área de preservação permanente. Segundo o relatório, estes institutos garantem manejo florestal com uso sustentável dos recursos naturais em proveito econômico e ambiental, (FIER, 2010:8), e qualquer alteração neste regime terá como consequência:

- O incentivo a monocultura ou ainda cultura mista, que é danosa ao meio ambiente por possuir reduzido número de espécies se comparado a qualquer ecossistema brasileiro, não é compatível com preservação de biodiversidade, portanto não serve como reserva da mesma.
- Uma plantação necessita de insumos. Isto, somado à diminuição de áreas de vegetação nativa, pode ter conseqüências graves com o significativo impacto ambiental negativo tais como:
 1. Redução da proteção ao solo e as águas superficiais contra a erosão e o assoreamento, levando a uma queda na qualidade da água, subterrânea e superficial;
 2. Perda de serviços ambientais como manutenção de diversos polinizadores, matrizes de plantas com potencial econômico inexplorado, abrigo de predadores de pragas e genes de resistência a fitopatógenos, contenção de encostas e barrancas de rio, permeabilidade do solo para recarga de aquífero entre muitos outros (FIER, 2010:11).

b) Violação da Constituição quanto à competência ambiental: segundo o relatório, a pouca proteção ambiental para as áreas de reserva legal e de preservação permanente, contam ainda com o gravame de se ter transferido para os estados membros a competência para legislar sobre o assunto. Deste modo:

(...) colário da desregulamentação das APP's e ARL está na transferência da competência legal de estabelecer o índice mínimo de incidência e regime de uso destas áreas aos estados, criando uma anomalia constitucional terá como efeito a falta de uma regulamentação federal que estabeleça a regra geral no Brasil para este fim, ocasionando, certamente, perdas de patrimônio ambiental nacional, por conseguinte, financeira (FIER, 2010:11).

c) O atual Código Florestal é bastante para a política ambiental brasileira, o que falta são políticas públicas para o setor: Dentro deste argumento, o deputado Dr. Rosinha, (Brasil, 2010c:78), ainda encontra espaço para criticar a política ambiental do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC):

E, neste contexto, é relevante salientar que, durante o Governo FHC, com o mesmo Código Florestal em vigor hoje, o índice de desmatamento na período 2001-2002 medido pelo sistema PRODES do INPE, chegou a 21.523 KM², sendo certo que este disparate era fruto de falta de políticas para o setor madeireiro e rural, em especial do pequeno produtor rural. Aliado a isso temos que durante este período somente foram realizadas duas grandes operações de fiscalização no bioma amazônico (FIER, 2010:11).

O deputado do PT aponta, ainda, as políticas ambientais realizadas pelo governo Lula, como o aumento das áreas de floresta naturais certificadas, aumento das áreas florestais plantadas, e a instituição de linhas de crédito específicas para a agricultura familiar junto ao Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (PRONAF), (Brasil, 2010c:12-13), como um indicativo de que se políticas públicas forem desenvolvidas para o setor agrário, o código florestal atual é instituto jurídico bastante para a política ambiental brasileira.

Quanto às políticas ambientais, essas devem, em especial, serem dirigidas à agricultura familiar, para tanto a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) realizou estudo sobre as implicações do atual Código Florestal na agricultura familiar, sugerindo-se as seguintes alterações à atual legislação como forma de equilíbrio entre as exigências legais e os desejos dos agricultores familiares:

- a) Reconhecimento da agricultura familiar e de seu conceito no texto do Código Florestal, definido nos termos da Lei n. 11.326/2006;
- b) Alteração da forma de contagem da área de preservação permanente em cursos d'água;
- c) Isenção de Reserva Legal para propriedades da agricultura familiar com dimensões de até 1 módulo fiscal;
- d) Cômputo de 100% das áreas de preservação permanente na integralização da reserva legal para propriedades de 2 (dois) a 4 (quatro) módulos fiscais, sem a necessidade de cumprir percentuais mínimos;
- e) Dispensa de averbação da reserva legal para propriedades da agricultura familiar, realizando-se processo declaratório simplificado;
- f) Permissão da realização de atividades agrosilvopastoris em encostas. Há, também, outras questões de extrema importância para o desenvolvimento das atividades da agricultura familiar. São elas: a) Continuidade da realização de atividades sazonais da agricultura familiar em áreas de várzea e áreas de vazante, especialmente para o cultivo de lavouras temporárias de ciclo curto; b) Isenção de dispêndio financeiro para agricultores familiares na realização de processos de georreferenciamento, independente da escala solicitada pelo órgão ambiental; c) Vedação ao estabelecimento de assentamentos apenas em áreas de formação florestal primária em estágio avançado de regeneração. (FIER, 2010:15)

Ainda que tais considerações tenham sido proferidas em 2009, segundo o deputado Dr. Rosinha, o relatório do deputado Aldo Rebelo as ignora.

d) O Projeto de novo código florestal altera para pior a classificação da pequena propriedade rural: isto porque o PL nº. 1.876/99 modifica para pior a classificação do que seria uma pequena propriedade rural. A atual classificação leva em conta diversos fatores, como o tamanho da propriedade, o tipo de mão de obra utilizada, a origem da renda familiar e a forma de administração do empreendimento rural, tudo nos termos da lei nº. 11.326 de 2006. Mas o novo código pretende se valer de apenas um critério de classificação, a propriedade que tenha até quatro módulos fiscais, sendo que,

Esse é apenas um dos requisitos a serem atendidos para o enquadramento como agricultor familiar e também não indica um pequeno produtor. Existem propriedades dessas dimensões não destinadas à produção agrícola, bem como outras que são verdadeiras empresas rurais. (FIER, 2010:17).

Além de não contemplar a pequena propriedade rural como um tipo específico da agricultura brasileira, o projeto prevê a possibilidade de tais propriedades ficarem dispensadas da recomposição florestal. E, segundo o relatório,

Essa situação pode se tornar em uma medida perigosa à proteção dos recursos naturais, já que não existem freios para a possibilidade de fracionamento da terra. O que impediria situações como esta é, sem dúvida, a vinculação à agricultura familiar e sua definição na Lei n. 11.326/2006. Agricultor familiar não pode possuir mais de uma propriedade, bem como deve produzir com a observância de outros requisitos, de acordo com o registro acima efetuado (FIER, 2010:18).

Deste modo, para finalizar o voto, “pela inconstitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa do substitutivo do Relator” (FIER, 2010:20), o deputado Dr. Rosinha afirma que:

Há outros pontos também reivindicados pela agricultura familiar que se encontram contemplados no texto e direcionados a toda a agricultura, como a alteração da referência para medição da área de preservação permanente em cursos d’água; a permissão para realização de atividades em topo de morro; a definição jurídica de áreas de várzea; cômputo das áreas de preservação permanente na reserva legal, entre outros.

Apesar de o texto registrar alguns avanços, a ignorância das especificidades da agricultura familiar reconhecidas na Lei n. 11.326/2006 impõe um retrocesso ao setor e registra, talvez, o início de um processo velado de desconstrução de toda uma luta histórica. Crer que esta diferença trata-se apenas de uma questão ideológica é um juízo pré-concebido. (FIER, 2010:19)

c) Voto do deputado Sarney Filho

Passa-se agora à análise do voto em separado do deputado José Sarney Filho, do PV do Maranhão, que refuta o PL nº. 1.876/99 e seus projetos anexos e pode ter a argumentação sistematizada nos seguintes tópicos:

a) O PL nº. 1.876/99 foi rejeitado pelas comissões de agricultura, pecuária e abastecimento rural, e de meio ambiente, tendo sido arquivado por duas vezes, antes de começar a receber substitutivos que lhe deram a atual redação.

b) O atual código é instrumento bastante para a política ambiental brasileira: para tanto, a lei 4.771 de 1965 recebeu diversas atualizações, contemplando inclusive pretensões da bancada ruralista; sem perder entretanto, o seu caráter protetivo. Em destaque as alterações estabelecidas pela Medida Provisória nº. 2.166-67/2001:

- no art. 4º, detalharam-se as exigências para supressão de vegetação em APP em caso de utilidade pública ou de interesse social;
- no art. 16, definiram-se com clareza os percentuais de reserva legal a serem observados nas diferentes regiões, bem como as regras para sua delimitação e registro;
- no art. 44, foram explicitadas alternativas para o proprietário de imóvel rural que não possui reserva legal ou a possui em área inferior à prevista legalmente, quais sejam: recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação; conduzir a regeneração natural da reserva legal; ou compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia;
- ficou estabelecido que não se permite a conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo na propriedade rural que possui área desmatada, quando for verificado que a referida área encontra-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, segundo a vocação e capacidade de suporte do solo;
- criou-se o instituto da servidão florestal, mediante o qual o proprietário rural voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. (SARNEY FILHO, 2010:3-4)

Segundo o relatório, mesmo diante de tais alterações, a “frenética” (SARNEY FILHO, 2010:4) vontade de flexibilizar ou revogar as normas ambientais brasileiras decorre dos seguintes fatores: a) edição de resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BC) de nº. 3.545 de 29 de fevereiro de 2008, que alterou a forma de concessão de crédito rural, passando a exigir documentação

comprobatória ambiental para aqueles que residem no bioma amazônico, documentação, que muitos proprietários, grandes ou pequenas propriedades rurais, não conseguem obter; b) alterações do decreto nº. 6.514 de 2008 com relação à averbação da área de Reserva Legal tornando-se mais rígida a necessidade de averbação e aplicação de sanções de natureza penal (SARNEY FILHO, 2010).

Assim, para modificar as alterações destas medidas a bancada ruralista estaria atuando em prol da completa alteração do atual Código Florestal; de acordo com o deputado Sarney Filho:

Muitos projetos de lei têm sido apresentados desvirtuando as garantias fixadas ao longo destes 45 anos pelo Código Florestal. Contudo, o que sobressalta no presente processo é a agressividade da Comissão Especial constituída para apreciar o PL 1.876/1999 e seus apensos. As mudanças propostas nessa Comissão são de tal magnitude que praticamente eliminam a proteção da vegetação nativa no ordenamento jurídico nacional. A área de preservação permanente e a reserva legal, instrumentos essenciais de proteção da biodiversidade e da qualidade ambiental de uma forma ampla, são enfraquecidas sobremaneira, ensejando maiores taxas de desmatamento em futuro imediato, ao mesmo tempo em que se regulariza quase na íntegra o desmatamento ilegal já efetuado (SARNEY FILHO, 2010:9-10).

Para os argumentos de que o Código Florestal é antigo o relatório responde da seguinte maneira, para reafirmar que o atual código é bastante na política ambiental:

Ora, afirmar que uma lei antiga é, apenas por isso, obsoleta é um total absurdo. Alguém teria coragem de revogar o Código Penal, porque crimes de toda ordem continuam a ocorrer? Vamos eliminar o Código de Trânsito do mundo jurídico porque os motoristas continuam a desrespeitá-lo? (SARNEY FILHO, 2010:10).

E para o argumento de que o Código Florestal é anti-produtivista, a contrapartida está na função social da propriedade estabelecida pela constituição, de modo que:

Dizer que o Código Florestal é anti-produtivista também é equivocado. As medidas previstas no Código Florestal visam internalizar a proteção da vegetação nativa no empreendimento agropecuário, em prol dos serviços ecossistêmicos prestados pela biodiversidade, como a regulação do clima, a proteção do solo e da água, a polinização e a dispersão de sementes e o controle biológico de pragas. Todos esses serviços são essenciais para a própria produção rural em bases perenes. A reserva legal e as áreas de preservação permanente são uma das contrapartidas do produtor rural pelos benefícios econômicos auferidos com a exploração do solo. Essas normas não são, de modo algum, anti-produtivistas. No mundo contemporâneo, o empreendedor deve internalizar a proteção ambiental no cálculo

dos custos e lucros de sua atividade. Toda atividade econômica deve estar sujeita a essas regras e a agropecuária não se pode esquivar delas. (SARNEY FILHO, 2010:10).

Para o argumento de que o atual código não é elaborado de acordo com critérios científicos, o relatório rebate com a seguinte contra-argumentação:

A inserção de critérios científicos atuais no Código Florestal levará ao sentido inverso daquele pretendido pelos que pleiteiam a flexibilização da lei. Em tempos de mudanças climáticas e de crise de biodiversidade, a ciência demonstra que a sociedade precisa proteger mais, e não menos. A retirada de vegetação nativa em larga escala leva à perda de recursos essenciais para a agricultura, elevação do teor de gases de efeito estufa na atmosfera, perda de solos, desaparecimento de nascentes e erosão de recursos genéticos. Portanto, o que a ciência diz é que os agricultores têm que conservar mais a cobertura vegetal nativa, ao invés de serem autorizados a provocar mais desmatamento. (SARNEY FILHO, 2010:11).

Mesmo porque, o Brasil é um país continental, com peculiaridades ambientais inexistentes em outros países. Se ainda existem florestas a serem preservadas é por conta da visão de vanguarda dos legisladores do passado, que mesmo sem todo o aparato científico, conseguiram elaborar legislação capaz de conter institutos inovadores como a Reserva Legal e a Área de Preservação Permanente. Visão esta que, segundo o relatório, está “ausente em alguns legisladores de hoje” (SARNEY FILHO, 2010:12).

c) A proteção florestal na região amazônica não pode ser relativizada: o índice de Reserva Legal estabelecido em oitenta por cento destina-se à proteção do bioma amazônico. Não há, na previsão deste instituto, nenhuma relação com a restrição da expansão da fronteira agrícola. Sarney Filho argumenta que:

(...) a região tem cerca de 170 milhões de hectares de áreas degradadas – resultado do desmatamento e uso intensivo da floresta promovido pela expansão agropecuária e a formação de pastagens. Tais áreas, respeitados os princípios e comandos do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), são mais que suficientes para produção agropecuária na região, incluindo a produção de biocombustíveis. (SARNEY FILHO, 2010:13)

Abrir novas áreas é, entretanto, mais rentável do que aproveitar as áreas já devastadas, pois há possibilidade de venda da madeira, ainda que no mercado negro (SARNEY FILHO, 2010:14). Outra inverdade é quanto à exploração econômica da área protegida; o atual código autoriza a exploração em manejo florestal sustentável (SARNEY FILHO, 2010:14), o que facilitaria a própria

recomposição, que tem prazo de trinta anos para acontecer e ainda conta com incentivos como a redução do ITR, (SARNEY FILHO, 2010:14).

d) O PL nº. 1.876/99 contraria a Constituição Federal: ao dispor sobre uma distribuição de competência para o estados membros,

(...) a proposta dá mais poderes aos Estados para legislar, inclusive sobre áreas de preservação permanente e reservas legais, o que vai de encontro à nossa Carta Política, que determina que as normas gerais fixadas pela União devem ser obrigatoriamente respeitadas na legislação dos outros entes federados. Deve-se entender que os Estados são mais suscetíveis aos interesses econômicos dos grandes agricultores e o resultado será de terra arrasada, especialmente nas regiões de fronteira agrícola, se os órgãos estaduais passarem a dar todas as cartas na questão ambiental. O que nossa Carta Política admite é que Estados e Municípios legislem sobre meio ambiente de forma mais restritiva, jamais para flexibilizar as regras nacionais (SARNEY FILHO, 2010:44-45)

Existem ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) distribuídas no STF, sob os nº. 4.252 e 4.253, que versam sobre a inconstitucionalidade de dispositivos do Código Florestal de Santa Catarina, exatamente por tratarem de redução de áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente. Essas ações contam com parecer favorável do Ministério Público Federal e da Advocacia Geral da União; como se trata de matéria *sub judice*, seria de bom tom aguardar o posicionamento do STF, guardião da constituição, sobre a possibilidade de permitir-se que estados membros reduzam a quantificação da áreas de proteção ambiental.

e) Análise do PL nº. 1.876/99 e seus apensos:

- Art. 1º. Há troca da expressão que garante as florestas como bens públicos, para uma expressão que transforma as florestas em fornecedoras de matéria prima.
- Art.2º. Há criação de áreas consolidadas, o que pode significar aumento da área desmatada.
- Art.2º, IV e art. 9º. Há delegação de competência para as municipalidades, quanto à regulamentação da área consolidada no perímetro urbano. O que pode significar uma pressão para a flexibilização de tais áreas.
- Art. 2º, XIII. Permite que áreas abandonadas sejam consideradas como áreas de pouso para fins de regulamentação ambiental.

- Art. 3º. Há redução das Áreas de Proteção Permanente, tanto na medida técnica quanto na margem que passa de trinta para quinze metros, suprimindo-se, também, as florestas acima de mil e oitocentos metros, e permitindo aos estados membros reduzir em cinquenta por cento os limites legais de proteção.
- Art. 4º. Reduz a área de proteção de reservatórios de água de cem para trinta metros em áreas rurais. Além disto, atualmente, de acordo com a resolução nº 302/2002 do CONAMA, apenas dez por cento da área em torno de reservatórios de água podem ser utilizados para turismo ou lazer. De acordo com o PL nº. 1.876/99 toda a área poderá ser explorada com turismo ou lazer.
- Art. 5º. Não contempla Áreas de Preservação Permanente específicas para “manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas” (SARNEY FILHO, 2010:25) previsto no art. 3º do atual código florestal.
- Art. 7º, §1º. Estabelece restrições à recomposição ambiental, que por questões ambientais deveria ser feita por todos.
- Art. 10, II. Prevê que o licenciamento ambiental não é obrigatório para áreas de preservação em regiões urbanas destinadas ao lazer.
- Art. 12. Flexibiliza a proteção da região pantaneira, patrimônio nacional por disposição constitucional, art. 225, §4º da constituição, delegando competência aos estados para que regulamentem as questões ambientais.
- Art. 14. Exige áreas de Reserva Legal apenas para propriedades com mais de quatro módulos fiscais; e,

Ao se analisar a questão de uma maneira ampla, tomando como base o Censo Agropecuário do IBGE de 1985 a 2006, verificamos que as propriedades com menos de 100 hectares no país já alcançam o percentual de 21,42% de toda a área do território nacional. Conforme o mesmo Censo, 30% de todas as propriedades do país estão entre 100 e 1.000 hectares. A isenção prevista no dispositivo implicará um desflorestamento sem precedentes, mesmo com a suposta “moratória” de cinco anos, prevista no art. 47 do texto. (SARNEY FILHO, 2010:29)

- Art. 14 §1º. Estabelece que o cálculo da área de reserva legal só será feito sobre a área que exceder quatro módulos fiscais, e.g, em uma propriedade de vinte módulos, o cálculo da área de reserva legal será

feito sobre dezesseis módulos fiscais, o que resulta em uma significativa redução da área protegida.

- Art. 18. A alteração na reserva legal deixa de ser feita com oitiva no CONAMA, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura e passa a ser feito apenas com base no ZEE.
- Art. 24. Estabelece a anistia para as áreas consolidadas até 22 de julho de 2008.
- Art. 25. Dilata os prazos de recomposição em dez anos, além de estabelecer que a União poderá estabelecer regulamento para os estados membros, em afronta ao pacto federativo.
- Art. 25, §4º. Estabelece que a recomposição pode ser feita por meio de arrendamento de outras áreas, mas não prevê que o arrendamento deve ser feito no mesmo bioma. Há redução na proteção, visto que o atual código prevê que o arrendamento deve ocorrer na mesma microbacia.
- Art. 27. Estabelece que até a promulgação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) é permitida a realização de atividades agropecuárias em áreas de reserva legal. Além disto, a averbação da área de reserva legal não é obrigatória até que o PRA seja estabelecido.
- Art. 29. Dispensa certas atividades, como as de supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo; manejo de florestas plantadas fora das áreas de reserva legal; exploração florestal não comercial realizada em imóveis de menos de quatro módulos fiscais; do plano de manejo florestal sustentável.
- Art. 39. Estabelece regras imprecisas sobre a cota de reserva ambiental, sob as alegações de que as regras existentes no atual código florestal, incluídas pela medida provisória nº. 2.166-67/2001 carecem de regulamentação. Se o problema é a ausência de regulamentação atual, bastaria que fosse editado decreto regulamentador, sem que se alterasse o atual código.

- Art. 48 e 49. Tratam a questão da servidão ambiental no código florestal apenas, sendo que também são devidas na lei nº. 6.938/81, que trata da política nacional de meio ambiente.

Após a exposição das questões pontuais, o deputado Sarney Filho, conclui seu relatório, para afirmar que o PL nº. 1.876/99

(...) ao permitir a continuidade de ocupações irregulares, o substitutivo chancela a supressão e alteração de espaços territoriais especialmente protegidos – notadamente as áreas de preservação permanente e a reserva legal – e afronta o art. 225, *caput* e § 1º, inciso III, da Constituição Federal (SARNEY FILHO, 2010:44).

Votando por fim pela “inconstitucionalidade, injuricidade, e má técnica legislativa do Substitutivo do Relator, e por sua rejeição quanto ao mérito” (SARNEY FILHO, 2010:50), rejeitando-se assim, o PL nº. 1.876/99.

d) Voto deputado Valdir Colatto

O deputado Valdir Colatto, do PMDB, apresenta relatório contrário ao PL nº. 1.876/99 e apresenta um projeto substitutivo, distribuído sob o número 5.376/09. O referido projeto foi refutado expressamente pelo deputado Sarney Filho em seu relatório, (SARNEY FILHO, 2010), bem como pelo deputado Dr. Rosinha, (FIER, 2010), por ser julgado ainda mais favorável aos ditos ruralistas. Embora este voto tecnicamente não pertença ao pólo classificado como ambientalista, é aqui mantido por respeitar a ordem cronológica da votação na comissão especial. As razões da crítica feita pelos colegas de comissão podem ser assim sintetizadas:

- a) O projeto acaba com o resguardo das áreas de preservação em faixas de vegetação ao longo de cursos d'água e lagos;
- b) Retira do CONAMA o caráter deliberativo, restando para o conselho a mera função de consultor;
- c) Extingue regras de controle de poluição;
- d) Torna fictícia a proteção de Áreas de Preservação Permanente formadas por mangues, restingas, topo de morro e várzeas;
- e) Determina que as atividades de produção de alimentos, vegetais e animais sempre são de interesse social;

- f) Onera os cofres públicos ao estabelecer a *Reserva Legal* no lugar da *reserva florestal legal*, sendo que aquela deverá ser mantida pelos cofres públicos;
- g) Extingue as obrigações dos proprietários rurais de preservar matas nativas e recuperá-las.

Embora o projeto proposto pelo deputado Ivan Colatto pareça, aos olhos de seus colegas de comissão, tão ruim quanto o PL nº. 1.876/99, existem, no voto em separado, argumentos e críticas contrários ao próprio PL nº. 1.876/99, sistematizados a seguir:

a) O PL nº. 1.876/99, apesar de ter sido construído com a sapiência de seu relator, não é o bastante para atender às demandas dos produtores: Isto porque,

A legislação ambiental está obsoleta, em desacordo com a realidade, as necessidades e os interesses do País tanto para a efetiva proteção do meio ambiente quanto para o desenvolvimento. A má qualidade das águas, do ar e os índices de desmatamento demonstram a necessidade de uma mudança urgente nos conceitos e paradigmas até hoje adotados. (COLATTO, 2010:2)

b) A regra de metragem das áreas de proteção deve ser alterada: pois é inviável que haja uma única regra de metragem para Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal para o vasto e diverso território brasileiro.

c) Os diplomas legais atuais obedecem à CRFB e inibem a proteção ambiental: Ao se verificar o disposto no art. 24 da constituição da república federativa do Brasil, tem-se que a União possui a competência para dispor sobre as normas gerais ambientais, impedindo que os estados membros possam legislar a contento sobre o meio ambiente.

d) Os diplomas legais ambientais são antigos: Com uma legislação defasada não bastam remendos como os feitos pela medida provisória, 2.166-67/2001, necessária, portanto, à edição de um novo diploma ambiental.

Diante destas razões é que o deputado manifesta o seu voto nos seguintes termos:

(...) diante de todo o exposto baseado na realidade demonstrada durante os trabalhos da Comissão Especial, me manifesto votando contrariamente ao substitutivo constante do Relatório do eminente Relator Aldo Rebelo (PCdoB/SP) (COLATTO, 2010:6).

2.3.4 Análise midiática

No site sosflorestas.com.br, as notícias invocam o leitor para questionar a forma de aprovação do PL nº. 1.876/99, tratando como mentiras alguns argumentos utilizados pelo lado oposto, abertamente chamado de *ruralista*. Em especial, na página <http://www.sosflorestas.com.br/pl1876.php>, há argumentação relativa aos problemas do próprio PL, sintetizado nos seguintes termos:

- Permite que imóveis com até 4 módulos fiscais não precisem recuperar sua reserva legal (art.13, §7o), abrindo brechas para uma isenção quase generalizada. (...)
- Incentiva novos desmatamentos, ao permitir que um desmatamento irregular feito hoje (ou no futuro) em área de reserva legal possa ser compensado em outra região ou recuperado em 20 anos com o uso de espécies exóticas em até 50% da área. (...)
- Permite que áreas com vegetação nativa em encostas, beiras de rio e topos de morro sejam derrubadas a título de “pousio” (art.3o, III). (...)
- Considera como área rural consolidada, e portanto passível de legalização, desmatamentos ilegais ocorridos até 2008. (...)
- Manguezais e Veredas, áreas de extrema importância ambiental, deixam de ser consideradas áreas protegidas (...)
- Retira do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - órgão colegiado com participação da União, Estados, Municípios e sociedade civil – o poder de regulamentar as hipóteses de supressão de vegetação nativa em APP (art.8o). (...)
- Permite a recuperação de apenas 15 metros de matas ciliares ao longo dos rios menores, enquanto hoje é de 30 metros (art.35). (...)
- Além do disposto no item anterior, dispensa, genericamente, da existência de faixa ciliar nas lagoas naturais – grandes berçários de peixes dos rios brasileiros – e pequenas represas construídas ao longo dos rios (art.4o, §4o). (...)
- Permite pastoreio (pecuária) em topos de morro e encostas ocupadas até 2008 (art.10 e 12). (...)
- Modifica profundamente o sistema de compensação de reserva legal, criando um desgoverno sobre o mecanismo. (...)
- Permite que a reserva legal na Amazônia seja diminuída (...).

- Cria abertura para discussões judiciais infundáveis sobre a necessidade de recuperação da RL (art.40). (...).
- Abre brecha, no artigo 27, para que municípios possam autorizar desmatamento, o que levaria a uma total falta de controle da política florestal brasileira. (...).
- Cria o Cadastro Ambiental Rural, antiga demanda das sociedade civil para aprimorar o planejamento territorial e o monitoramento do cumprimento da lei, mas de tal forma que ele terá pouca utilidade. Ao admitir que o imóvel possa ser inscrito com apresentação de memorial descritivo, com apenas um ponto de amarração georreferenciado (art.30, §1o) (...).
- Cria, corretamente, um programa da regularização ambiental (art.33), mas abre espaço para uma anistia eterna. (...).
- Não incorpora novos instrumentos econômicos de promoção à recuperação e conservação ambiental (...).
- Retrocede nas atuais políticas de combate ao desmatamento ilegal, ao dizer que a área desmatada “poderá” ser embargada (art.58) (...).
- Ao estabelecer um conjunto de flexibilizações e anistias para quem descumpriu a lei, dificultará imensamente o controle por parte dos órgãos ambientais, que não terão mais parâmetros claros para cobrar de todos o cumprimento da norma, assim como a compreensão por parte dos produtores rurais (...). (SOS FLORESTAS, 2011).

Os argumentos postos por esta vertente do debate não fogem dos apresentados pelos pareceristas em separado do PL nº. 1.876/99. Tampouco se distanciam da argumentação apresentada nas audiências públicas realizadas em todo o país. E a força da argumentação ganha adeptos dispostos a manifestarem no Senado Federal contrariamente à aprovação do PL, aja vista a notícia da *World Wild Foundation* (WWF) vinculada no SOS Florestas, 2011b com o título: *Texto do Código é aprovado por comissões em meio a violência contra estudantes*. (SOS FLORESTAS, 2011d).

Verifica-se, então, uma repetição de argumentos na esperança de que o debate avance para a síntese que contemple uma legislação capaz de atender da melhor forma possível, às demandas do mundo da vida, transmutadas em interesse público.

Mais uma vez, seguem-se as orientações de Bruyne, (1991), para evitar a repetição de argumentos, considerando que os relatórios, examinados de forma exaustiva, e os breves apontamentos midiáticos são suficientes para a demonstração das intenções do grupo que inicialmente foi contra a promulgação de uma reforma na legislação ambiental vigente.

CAPÍTULO 04

A TRANSMUTAÇÃO DE INTERESSES EM DIREITOS

1. ESTRATÉGIAS DE AÇÃO E ARGUMENTOS EM PROL DO INTERESSE PÚBLICO?

O segundo objetivo específico deste estudo foi o de realizar uma revisão das proposições sobre processos legiferantes em torno de temas ambientais, buscando possibilidade de um direito ambiental orientado pelo interesse público. Para tanto, é necessário estabelecer o choque entre o referencial teórico e os fatos debatidos no processo legiferante do novo código florestal consagrados no primeiro objetivo, qual seja, sistematizar o debate publicizado, identificando grupos de interesse, estratégias de ação e argumentos.

Assim, para verificar em que medida um direito ambiental voltado para o interesse público é possível no Brasil, faz-se necessário verificar os seguintes temas aplicados ao estudo do PL nº 1.876/99: a) Há verdadeiro Estado de Direito procedimental? b) Há adequação do Procedimentalismo com o Princípio da Universalização? c) Há adequação do Procedimentalismo com o Princípio do Discurso? d) Há adequação do Procedimentalismo com o Princípio da Democracia? e) Há, até o momento, possibilidade de reestruturação da esfera pública no tocante à definição da agenda do sistema político, ou apenas o sistema político, por meio do discurso midiático é capaz de ditar os temas de novos arranjos institucionais? Para então cumprir o objetivo proposto de responder se: f) Há possibilidade de um direito ambiental efetivamente construído para a defesa dos interesses públicos?

Passa-se, então, detidamente a cada uma das questões propostas:

a) Há verdadeiro Estado de Direito procedimental?

Pelo que se expôs, ainda não há verdadeiro Estado de Direito Procedimental. Mesmo que as regras para elaboração de novos arranjos institucionais estejam consagradas na Constituição e no regimento interno das casas parlamentares e seja permitida a participação popular, por meio das audiências públicas, há inadequações desses procedimentos com a teoria adotada.

Há Estado de Direito procedimental quando todas estas regras de formação legiferante são respeitadas. Entretanto, para que este procedimentalismo ocorra de forma plena, nos termos trabalhados por Habermas, é preciso verificar se:

a) houve participação do maior número possível de agentes? A resposta para o requisito é *em termos*. Na votação na Câmara estiveram presentes quatrocentos e noventa e quatro deputados, dos quinhentos e treze que ocupam o cargo público; além disto para que a proposta legislativa ganhasse forma, seriam necessárias realização de audiências públicas em todas as regiões do país, permitindo-se que diversos extratos sociais emitissem suas ideias. Entretanto há crítica de que apenas 17% das pessoas e instituições que desejaram ser ouvidas pela comissão especial o foram. E, percebeu-se também que alguns estados não tiveram a oportunidade de participar de audiência relacionada ao PL nº. 1.876/99. Considerando esses argumentos como verdadeiros, tem-se uma amostragem muito baixa de participação nas audiências públicas, bem como a ausência de certos estados membros;

b) foi adotada a regra da maioria? A resposta se impõe positiva. A norma foi aprovada com oitenta e seis por cento dos presentes, (quatrocentos e dez votos a favor), de acordo com a regra constitucional do processo legislativo ordinário. Da mesma forma, entende-se que a proposta atendeu às demandas feitas em audiências públicas e à latente necessidade de alteração legislativa;

c) houve liberdade de escolha? Para este quesito, a resposta é negativa. No momento da votação, os deputados não puderam, expressar suas opiniões através do voto, visto que foi dada ordem dos partidos políticos para que a votação fosse feita pelo voto de liderança. Entretanto, há previsão procedimental de que tal voto ocorra, de modo que, embora não exista plena liberdade de escolha, há ainda obediência ao princípio procedimental;

d) houve direito a livre argumentação sem coerção? A resposta não é totalmente positiva, nem negativa. Até o momento em que os partidos deram a ordem para que o voto fosse favorável ou contrário, havia liberdade para opinar e discutir a formação da novel lei ambiental, mas, a partir do momento em que o voto passa a ser direcionado, perde-se a livre argumentação livre de coerção, pois, mesmo que o parlamentar discordasse do restante do partido, seria obrigado a votar conforme a determinação arranjada em bastidores intransparentes do Congresso Nacional.

b) Há adequação do Procedimentalismo com o Princípio da universalização?

O princípio da universalização é expresso por,

(...) toda norma válida tem que preencher a condição de que as conseqüências e efeitos colaterais que previsivelmente resultem de sua observância universal, para a satisfação dos interesses de todo indivíduo, possam ser aceitos por todos os concernidos. (SOUZA NETO, 2006:139)

Os próprios envolvidos no processo devem verificar se o princípio da universalização está sendo respeitado. Por isso é possível dizer, pela análise do debate publicizado, que o PL 1.876/99 aprovado da Câmara dos Deputados não será aceito por todos os concernidos. O debate, demonstrado de forma polarizada, poderá gerar insatisfação daqueles classificados como ambientalistas na medida em que pode-se antever a aprovação do PL nº. 1.876/99 na continuidade do processo legiferante.

c) Há adequação do procedimentalismo com o princípio do discurso?

O princípio do discurso é aquele que produz a norma válida por meio do assentimento de todos os envolvidos que puderam participar do discurso prático. Ao se observar o registro das audiências públicas tem-se que: a) todo falante pode participar da formação do novo código florestal, visto que nas audiências públicas, o direito a voz não foi negado a nenhum participante. Contudo, pode-se observar que muitos dos atos da fala foram para glorificar um programa ou atitude do governo local em questões ambientais, sem nada acrescentar ao projeto em si; b) todo falante, nas audiências, também pôde apresentar questionamentos, com relação à postura dos órgãos ambientais, com relação à quantificação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, bem como apresentar propostas, como a computação das áreas de preservação permanente nas de reserva legal, na mudança do critério técnico das Áreas de Preservação Permanente da média do rio para questões referentes à rampa, entre outras situações. Fora das audiências, no ambiente parlamentar, também foi garantida a liberdade de expressão, visto que dentro da própria comissão especial, criada para relatar a alteração do Código Florestal, foram proferidos pareceres com opiniões distintas; c) por fim, pode-se evidenciar que nenhum falante foi privado de exercer os direitos básicos do Princípio do Discurso, tal qual Habermas havia estruturado, (HABERMAS, 2010). Esse princípio, tal qual é garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil, art. 5º, que trata das questões atinentes aos direitos e garantias fundamentais, identificados na presente dissertação como o conteúdo do interesse

público. Ressalte-se, contudo a participação de apenas 17% dos que se inscreveram para as audiências públicas, o que pode ser entendido como uma limitação a que todo falante participe da formação do novo arranjo institucional. Entretanto, este argumento pode ser afastado ao se pensar que, numa democracia representativa como a nossa, os 17% presentes seriam o bastante para representar as diversas vontades da periferia do sistema político. Outro argumento que pesa sobre o tema é o de que as escolhas e convites para participação nas audiências públicas devem partir dos próprios parlamentares que compõem a comissão especial, (BRASIL, 1989). Se havia desejo de realizar oitiva de mais interessados outras audiências deveria ter sido agendadas, fato que não ocorreu.

d) Há adequação do procedimentalismo com o Princípio da Democracia?

O procedimentalismo em si, conforme visto, não foi cumprido em sua integralidade. Resta desvendar se como ele está estruturado permite adequação com o princípio da democracia. Entende-se esse princípio como aquele que dá legitimidade à lei que encontra assentimento de todos os parceiros do direito em um processo regido pelo princípio do discurso e pelo princípio da universalização.

Pela análise dos itens anteriores, embora o Princípio do Discurso tenha sido cumprido, o da universalização sofrerá a pena de não satisfazer os ambientalistas, que imputarão o fracasso do PL nº. 1.876/99 ante a realidade, como a punição à norma estratégica desenvolvida pelos congressistas. Embora este fracasso possa ser imputado pelo lado derrotado, seremos todos nós os responsabilizados pelas ações legiferantes, caso estas realmente sejam praticadas de forma a não proteger o meio ambiente e a sociedade, privilegiando apenas o aspecto econômico da questão.

e) Há, até o momento, reestruturação da esfera pública no tocante à definição da agenda do sistema político, ou apenas o sistema político, por meio do discurso midiático, é capaz de ditar os temas de novos arranjos institucionais?

Considerando a realização das audiências públicas, com a participação de representantes de diversos tipos, como homens do campo, professores universitários, pesquisadores, políticos, organizações não governamentais em prol do meio ambiente e em prol da agricultura, tem-se que todos os atores apontados por Habermas, 2010b, estão presentes no debate publicizado do PL nº. 1.876/99.

Assim sendo, não apenas a mídia, mais importante de todos os atores imaginados por Habermas, mas os demais atores que surgem do público, participaram da formação da proposta legiferante. Ressalta-se, ainda, que o debate publicizado não permitiu verificar se houve influência de algum outro setor para que os atores do público, (estudantes, agricultores, ambientalistas, entre outros), estivessem presentes no debate apenas para representar interesses outros que não os próprios. Mas, a despeito da impossibilidade de se constatar interesses outros, é louvável afirmar que a periferia do sistema político efetivamente ditou os rumos da agenda política no PL nº. 1.876/99, visto que o conteúdo do projeto aprovado reflete sobremaneira os reclames feitos nas audiências públicas e o jogo de forças políticas existente na sociedade.

f) Há um Direito Ambiental efetivamente construído para a defesa dos interesses públicos?

A afirmação positiva de um Direito Ambiental, efetivamente construído para a defesa dos interesses públicos, apenas dependeria de que os requisitos impostos pela teoria de Habermas e pela limitação do conteúdo fossem integralmente cumpridos. Conforme exposto, no entanto, em alguns pontos, a teoria de Habermas não pode ser aplicada de forma plena. Quanto ao interesse público, tem-se, no discurso do pólo ambientalista, a constante informação de que o conteúdo da norma atende muito mais um conteúdo político (garantia de votos daqueles ligados ao setor produtivo), do que a defesa do meio ambiente em si.

Entretanto, a aplicação plena da realidade ao modelo pode ser vontade utópica. Fazendo uma reserva do possível, tem-se que, de tudo aquilo que o modelo prevê para ser realizado, fez-se próximo do possível na confecção da nova norma ambiental. Os trechos de realidade que não foram compreendidos pelo ideal teórico não prejudicam, nem invalidam a formação legiferante. Não foram constatados vícios formais no processo legislativo, tampouco a elaboração de uma norma de forma unilateral pelo sentido centrífugo do sistema político.

Com base nessas informações e para conceber ponto final ao debate, é possível elaborar um quadro que dispõe, em síntese, os argumentos preponderantes no decorrer do debate, tanto de um lado, quanto de outro.

Desse modo, tem-se a possibilidade de confronto dos argumentos para, enfim, considerar se a despeito de não atender todos os requisitos impostos por Habermas, há interesse público.

Segue a síntese dos argumentos:

Tabela 02. Síntese dos argumentos

Aspectos positivos do PL nº. 1.876/99	Aspectos negativos do PL nº. 1.987/99
Impossibilidade de se cumprir a atual legislação.	Moratória aos que descumpriram a legislação.
Maior proveito econômico.	Necessidade de maior proteção ecológica.
Conciliação do aspecto social com o ambiental e com o econômico.	
Permissão de uma legislação estadual e municipal.	Permissão de uma legislação estadual e municipal.
Redefinição das ações das pessoas administrativas ligadas ao meio ambiente.	Necessidade de novas políticas públicas.
Atendimento dos pedidos realizados em audiências públicas.	Vícios na realização das audiências públicas.
Adoção de critérios científicos.	Críticos científicos clamam por maior proteção.
Utilização da fronteira agrícola existente.	Permissão para a devastação de novas áreas.
Constitucionalidade do projeto.	Inconstitucionalidade do projeto frente a ADI distribuídas no STF.
	Mudança na classificação da pequena propriedade.

Fonte: Confeção própria com base nos dados apresentados na presente dissertação.

O primeiro argumento, de que a atual legislação não pode ser cumprida, serve de alerta para que o Poder Legislativo confeccione leis mais próximas da realidade, o que, a pedido da periferia do sistema político, contemplando-se no PL aprovado na Câmara dos Deputados. A crítica a este argumento, por parte dos chamados ambientalistas, seria a concessão da moratória. Mas reside aí o princípio básico do direito que permite aos legisladores alterar a legislação de modo que os novos dispositivos, que tornam mais benéfica, a situação daqueles que se enquadram à situação abstrata, podem retroagir; mas, os que tornam a situação mais grave teriam validade apenas a partir da vigência da nova lei¹⁷.

Outra possibilidade de rebater a posição ambientalista é que muitos pequenos agricultores clamam por uma lei que possa ser cumprida, e a mesma

¹⁷ Esta regra é aplicada por conta do art. 5º, XXXVI da Constituição, que garante a irretroatividade da lei, em especial da norma tributária e penal que visam um gravame para o cidadão. Mas o mesmo dispositivo constitucional também garante que não haja óbice a que a lei retroaja para beneficiar o sujeito passivo infrator, seja em questões tributárias, penais ou ambientais.

norma que pretensamente beneficiaria grandes empresários da agricultura, também levaria à legalidade inúmeros pequenos produtores.

O segundo argumento trata da necessidade de gerar maior proveito econômico, contrapondo-se à necessidade de se ampliar a norma protetiva. Entretanto, vê-se que nenhum dos pólos acredita que o atual código seja capaz de efetivamente garantir o proveito econômico e a proteção ambiental. A necessidade de mudança parece surgir, agora nos dois lados. A solução é apresentada, mais uma vez, pela periferia do sistema político, com ações isoladas de estados e municípios em que houve conciliação dos aspectos ambientais, sociais e econômicos. Garantir estes três aspectos é possível, e mais do que isto, é forma de compreender interesse público. Tal situação acontece atualmente com base em boa vontade dos envolvidos, e nota-se que tanto ruralistas, quanto ambientalistas desejam que exista uma norma capaz de promover a união das três dimensões do desenvolvimento conforme Favaretto, 2007, explicou.

Para que esta nova realidade aconteça, é preciso que se ouse. A ousadia pode estar na possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios confeccionarem suas próprias normas ambientais. Quanto a este tema, remete-se ao item 2 deste capítulo, onde se faz uma proposta de princípio para o direito ambiental.

Outra forma de modificar a realidade está na necessidade de se redefinir as atuações das pessoas administrativas ligadas ao meio ambiente, bem como definir novas políticas públicas para o setor. Mais uma vez, os pólos parecem falar a mesma língua. A realidade atual aparentemente não permite que boas ações sejam implantadas. Motivo pelo qual vemos que, mais uma vez, a mudança se faz necessária e, talvez não encontre verdadeira resistência por parte dos ambientalistas neste quesito.

O quarto grupo de argumentos trata das audiências públicas. Pela teoria adotada neste trabalho, entende-se louvável o giro pelo país, feito pela comissão especial do PL nº. 1.876/99. Nota-se que houve verdadeira intenção de permitir que a agenda política fosse determinada pela periferia do sistema político, em especial por atores que normalmente não teriam voz ativa dentro de um procedimento legislativo. Entretanto, o que se viu foi a afinação de intenções entre a periferia e o texto final do PL. Ressalte-se que a opinião da periferia não difere da opinião midiática analisada, o que pode levar ao seguinte questionamento: seria a vontade

da periferia verdadeiramente sua, ou seria uma vontade formada com base na colonização do mundo da vida? Acredita-se que não se trata de uma vontade viciada, mas sim de uma vontade oriunda de vozes que foram capazes de perceber diversos influxos para reclamar a possibilidade de uma mudança. O que não significa que reside aí a melhor razão sobre o tema.

Ainda quanto ao tema, há argumento de existência de vício nas audiências, por ausência de participação do Ministério Público. Entretanto, a publicidade das audiências existe para que qualquer interessado adentre ao recinto, obedecendo apenas às regras regimentares da casa legiferante, como requerer e receber o convite para falar na audiência, (BRASIL, 1989). Outrossim, a ausência do Ministério Público não tira a legitimidade daqueles que compareceram. Seria o *parquet* detentor de mais sapiência que os agricultores e produtores brasileiros? A opinião de agentes públicos que trabalham no conforto de suas salas seria mais importante do que a dos que labutam com a enxada ou com o trator nas mãos? Pensa-se que não, de modo que a ausência da presença do ministério público nas audiências, em nada prejudica a manifestação do mundo da vida.

Outra argumentação quanto às audiências é sobre a presença de dezessete por cento dos interessados em participar. O pólo chamado de ambientalista diz que há aí poucos representantes, o pólo chamado de ruralista diz que o número de participantes foi suficiente. Acredita-se que o argumento ambientalista não pode prosperar; primeiro porque a responsabilidade de convocação e de realização de audiências públicas é da própria comissão, de modo que não é admissível que os próprios gestores do procedimento (BRASIL, 1989), reclamem de seu eventual desleixo. Segundo por que pela tabela abaixo,

Tabela 03. Relação dos presentes nas audiências públicas

Classificação da Instituição	Quantidade de representações
Expositores do agronegócio	4
Expositores da agricultura familiar	3
Expositores de ONGs ambientais	4
Expositores da EMBRAPA	5
Expositores Ministros (MMA – MAPA)	2
Expositores do segmento universitário	6
Universidades	11
Deputados Estaduais	40

Entidades de agronegócio	75
Entidades de agricultura familiar	25
Cooperativas agrícolas	14
Vereadores	12
Prefeitos e vice-prefeitos	22
Órgãos técnicos estaduais do meio ambiente	34
Órgãos técnicos municipais do meio ambiente e de agricultura familiar	10
Ministério Público (Federal e Estadual)	11
ONGs ambientais e de políticas públicas	18
Órgãos técnicos de classe	9
Representantes partidários	18
Técnicos – profissionais liberais	6
Setor industrial	9
Governadores	2
Total	331

Confecção da tabela de acordo com os dados disponíveis em Fier, 2010.

É possível auferir que os diversos setores da sociedade se fizeram representados nas audiências públicas, de forma que aparentemente há uma amostragem estratificada não proporcional, (GIL, 2002:123), mas capaz de permitir que todos os estratos e pólos do debate se manifestem. Entretanto, como estabelece Habermas, venceu o argumento mais bem estruturado: aquele que, pelos dezessete por cento presentes exigia uma nova norma ambiental.

Quanto aos critérios científicos, tem-se que a ciência poderá apontar caminhos diversos, jamais determinando uma única solução para os problemas cotidianos. Para este impasse é que há a previsão de argumentação nos termos propostos por Habermas. Tanto um lado quanto o outro, mais uma vez reconhece a necessidade de mudança, de adoção de critérios científicos, resta esperar que dentre todos os argumentos científicos apresentados, vença aquele capaz de atender de forma ótima aos anseios da sociedade e compreenda sobremaneira o interesse público que se relaciona à diminuição do risco de uma catástrofe.

Quanto a argumentação de permissão de devastação de novas áreas contraposta à afirmação de que será utilizada apenas a fronteira agrícola existente, razão assiste aos ambientalistas. O PL prevê que, por um prazo de cinco anos, novas fronteiras não serão abertas; entretanto, não sabemos o que acontecerá após este período, que medidas as pessoas administrativas irão tomar. De fato, por razões históricas, é de se esperar que a fronteira agrícola seja ampliada, não na

ilegalidade, como agora ocorre, mas sob o manto da lei, que, se aprovada como está, permitirá mais devastação.

Quanto à constitucionalidade do projeto, tem-se que a Comissão de Constituição e Justiça agiu a contento, considerando constitucional o PL. As argumentações de que existem ADIs distribuídas no STF questionando a constitucionalidade de códigos florestais estaduais não é suficiente para rechaçar a constitucionalidade do PL. Tampouco é sensato esperar que o STF julgue tais ADIs para, só então, modificar a legislação. Tal medida além de não ter prazo para acontecer, vincularia a decisão do Poder Legislativo a uma decisão do Poder Judiciário, o que viola a separação dos poderes prevista na constituição (BRASIL, 2009).

Por fim, o argumento do pólo ambientalista é de que a alteração da classificação da pequena propriedade rural é prejudicial. O que, pela argumentação apresentada, pode ser tomado como verdade. O aspecto eleito pelo PL para classificar este tipo de propriedade, realmente se vale de apenas um dos muitos prismas possíveis de identificação. O que deveria ser revisto no Senado, para permitir uma lei de maior sintonia com o Interesse Público; já que se acredita que o PL será inevitavelmente promulgado.

Desta forma, tem-se que, independente de atender a todos os requisitos imaginados por Habermas, haverá uma norma que selecionou certos interesses, conferiu a eles conteúdo de Interesse Público, seja por aspectos científicos, sociais econômicos, ambientais ou meramente políticos. Esta norma poderá ser promulgada, modificando profundamente a forma de nos relacionarmos com o meio ambiente. E ainda que o Direito, produzido ao final, resguarde algum Interesse Público é de se questionar: é este o melhor caminho? Esta pergunta, encaminha o próximo tópico, onde será feita a singela proposta de um princípio de legislação ambiental.

2. UMA PROPOSTA DE PRINCÍPIO: A MACRO-ÉTICA PLANETÁRIA

O último objetivo específico elencado é o de discutir as implicações de uma teoria da justiça para a área do Direito Ambiental. Desenvolver um princípio teórico de justiça para a legislação ambiental é tarefa que, necessariamente, se aproxima

da determinação de um comportamento ético. Ao longo da história, a perspectiva ética evoluiu, e apresenta-se aqui a visão de Apel, (1992), sobre o tema.

No início dos estudos sobre a ética os conceitos eram, via de regra, referentes a relações familiares ou de clãs, de modo que o *dever ser* era dado em uma relação de proximidade entre as partes de pequenos grupos. Com a criação do Estado, a ética passa a ser discutida em campo mais amplo, tratando, portanto, de relações em que o Estado careceria de regularizar as situações sociais, por meio do direito positivado, abandonado-se, portanto, os preceitos familiares da ética inicial.

Estas definições iniciais sobre a ética são chamadas por Karl-Otto Apel, (1992:11), respectivamente, de micro-ética e de meso-ética. Entretanto, segundo o filósofo tedesco, nenhuma destas duas esferas da ética é capaz de, atualmente, solucionar os problemas da humanidade.

Há muito, as relações familiares não são as determinantes para o desenvolvimento social, posto que as sociedades estão organizadas em Estados-Nações, (GIDENS, 2001); tampouco as relações internas do Estado Nacional com seus administrados é suficiente, posto que as interações ocorrem em escala que ultrapassa as bordas políticas, sociais e culturais impostas pelos próprios Estados.

Fator possível de ser apontado, para a incontinência da ética nos padrões de família e Estado, guarda estreita relação com temas ambientais, afinal, não se tem hoje a natureza como fonte inesgotável e invulnerável de recursos. Ao contrário, a humanidade se conscientiza de que é necessária a preservação dos recursos naturais em uma escala global, a fim de atender a princípios de preservação e sustentabilidade para as atuais e vindouras gerações da humanidade.

É assim que se chega à situação global, “que reclama uma nova ética da co-responsabilidade, (...) em contraposição com as tradicionais (...) formas de ética, pode ser designado pelo nome de *macro-ética* (planetária).” (APEL, 1992:14). Tal ética há de ser concretizada para os temas de ordem planetária, em especial para assuntos ambientais, que envolvem riscos que ultrapassam as fronteiras estatais, (BRUSEKE, 1997). Seguindo o exemplo de Apel:

(...) de cada um de nós se espera que assuma ao menos uma quota-parte de responsabilidade pelas descargas poluentes das instalações industriais nos ares ou nas águas, ou pela preservação das florestas à escala planetária e, conseqüentemente, do clima e da atmosfera terrestre (...) (APEL 1992:14).

Concorda com a visão aqui exposta o professor de sociologia do Direito, Márcio Ponzilacqua, para quem,

Somente uma amplitude antropoecoplanetária é capaz de considerar a problemática ambiental adequadamente, que suplanta os âmbitos local, regional, nacional e continental e atinge o conjunto planetário, ou seja, a relação biosfera/humanidade. O circuito então se complexifica. Não mais é o antropossocial considerado isoladamente. Enraiza-se, ramifica-se, interage. Percebe-se o anelamento da vida que é ecobioantropossocial. (PONZILACQUA, 2011:7)

Em igual sentido,

No caso da proteção ao meio ambiente os obstáculos são ainda maiores, pois suas exigências dizem respeito à uma dimensão planetária, ou seja, demandam instrumentos em nível internacional ou intercomunitário, e não isoladamente no interior do Estado de direito. (LEITE e AYALA, 2004).

Mas como se estruturaria esta macro-ética planetária, que necessariamente deveria organizar a co-responsabilidade coletiva de “todos os membros da comunidade de comunicação humana para os efeitos das nossas ações colectivas” (APEL, 1992:24)?

O princípio proposto se vale da aplicação da macro-ética na formação de uma legislação ambiental geral planetária. Desta legislação, regulamentada por uma organização internacional, cada Estado poderia criar a sua própria legislação geral, de forma a atender especificidades constitucionais, bem como especificidades do *mundo da vida*, como a cultura, os ecossistemas, a geografia, o clima, a fauna, flora, entre outros. A partir desta norma geral, entende-se que cada região, definida pelo bioma, poderia criar a sua legislação específica, aproximando-se ainda mais das demandas do *mundo da vida* de modo a permitir não apenas a preservação ambiental como a produção econômica e o respeito social.

Haveria então, em semelhança de forma com a teoria de Apel, três esferas de normas ambientais, a mundial, que se assemelha à esfera da macro-ética; a nacional, que se assemelha à esfera meso-ética, e a regional, que se assemelha à micro-ética. Ressalte-se que todas estas esferas dependeriam do estrito cumprimento dos Princípios do Discurso, ou seja, da universalização da democracia para estarem devidamente adequadas a realização do Interesse Público.

CONCLUSÃO

A guisa de conclusões e tomando como base, a análise fática e documental, e o referencial teórico que nortearam esta pesquisa é possível estabelecer as seguintes e principais conclusões acerca do processo legiferante do novo código florestal em um modelo procedimentalista de democracia deliberativa.

As diferenças que Rawls ignora em sua teoria, em especial o estado inicial idêntico de todos os que vão realizar o novo arranjo institucional, e que são lembradas por Habermas, ao considerar que o *mundo da vida* com suas diferentes formas de percepção informam diferentes formas comunicativas para a realização do acordo estatal, devem estar presentes no Direito Ambiental formado para o Interesse Público. Esta afirmação permite chegar à conclusão de que as regiões tem diferenças ambientais, sociais e econômicas, que necessitam de diferentes políticas públicas. Defende-se, pois, na proposta de princípio apresentado, a ideia de que cada estado membro deveria criar sua própria legislação ambiental, por acreditar que esta medida agregue maior valor de justiça na norma.

Dentro destas políticas, produzidas em três esferas – a mundial, a nacional e a regional – deve-se permitir o uso econômico do meio ambiente sem a degradação, limitando-se o uso, conforme critérios técnicos-científicos, de forma que o meio ambiente pudesse fazer a auto reposição e, ainda assim, gerar perspectiva econômica, tal qual ocorre com os criadores de gado na região pantaneira, ou com os pescadores nas bacias hidrográficas da Amazônia, dois exemplos de que, independente da regulamentação legal, com boa vontade e intenções que reverbam conteúdo de interesse público, é possível conciliar ambiente, sociedade e economia; afinal o homem não é ser excluído do meio ambiente, mas parte integrante e integrada a ele como um todo.

Na realização deste direito ambiental voltado para o Interesse Público, tem-se que o Sistema Político e o Direito não podem ser fechados, de modo que o lobby político, a realização de audiências públicas e a divulgação na mídia, devem ser consideradas como constitutivas do processo legiferante, pois leva do *mundo da vida* para o sistema político a vontade da periferia. Entretanto, os partidos, ao mandarem como os deputados devem votar, provocam um movimento do centro para a periferia e um dos problemas midiáticos relatados pela teoria de Habermas.

Além disto, a influência direta nas decisões, com a orientação partidária do voto, contraria a forma como o discurso para a formação do novo arranjo institucional deveria acontecer para que fosse afinado com o sistema político e democrático de Habermas e com o próprio sistema de interesse público, pois, o critério de escolha é apenas político, deixando de lado critérios outros que poderiam contemplar interesses públicos mais nobres. Para solucionar este vício ético, que não é procedimental nos termos do processo legislativo, seria necessário promover uma reforma política. Informa-se, com esperança de que a mudança se concretize, que corre no Senado Federal, proposta de emenda constitucional para alterar o regime político brasileiro.

Outra solução deve ocorrer na estrutura da esfera pública periférica para que esta possa levar ao centro do sistema político suas demandas e exigências de agenda. A mudança de ordem nacional depende de fatores outros, como a educação e melhor distribuição de renda. Pois, se a periferia não consegue levar as demandas para a agenda do Estado, ou se as demandas levadas não compreendem interesses mais estruturais, torna-se preciso rever as formas de associação e deliberação feitas por este setor da sociedade, em especial no tocante aos agricultores que não encontram canais de comunicação junto ao aparato estatal, à grande mídia, ou junto às grandes empresas de produção, capazes de fazer lobby no centro do sistema político.

Ressalte-se que, no caso analisado, entendeu-se que a realização de audiências públicas, por quase todo o território nacional, foi uma forma eficiente de fazer com que a periferia do sistema pudesse incluir na agenda as suas demandas. Espera-se que as intenções abarcadas pelo PL não tenham apenas se disfarçado de necessidades do *mundo da vida* para atender a interesses não democráticos, e que possa, uma vez promulgadas e em vigência, atender aos interesses ambientais, econômicos e sociais de toda a sociedade brasileira.

Conclui-se também que a polarização entre ambientalistas e ruralistas não significou uma defesa ferrenha do atual código e uma necessidade pungente de promulgação de um novo código. Tratou-se na verdade, de duas vontades de mudança: a) uma, a que chamamos de ambientalista, que gostaria de privilegiar ainda mais o meio ambiente, seja pela manutenção do atual código, com alterações pontuais e reestruturação do aparato administrativo ambiental; seja pela promulgação de uma nova norma que pudesse compreender de forma simples e

eficaz uma proteção ambiental para as presentes e futuras gerações; b) e outra, a que chamamos de ruralista, que defende a mudança legislativa, por entender que não é mais possível modificar a contento o atual código, de modo que se tenha um maior proveito econômico, uma nova estrutura administrativa, um plexo de regulamentações estaduais e municipais. Para promover estas mudanças que, a rigor, também são pretendidas por algumas vozes do pólo ambientalista, criou-se uma proposta de novo código florestal, que segue seu curso em processo legiferante.

Tem-se por fim a conclusão de que, embora ainda insipiente no Senado Federal, o PL nº. 1.876/99 logrará aprovação, mais uma vez por maioria, retornando à Câmara dos Deputados para revisão de poucos temas específicos, até que seja sancionado. Pode sustentar também esta previsão, o fato de ter-se identificado que, a esta altura do processo, o atual código já não agrada aos dois pólos e que os esforços devem se concentrar em promover alterações pontuais no PL nº. 1.876/99.

Tal afirmação pode ser feita, por contar, neste estudo, com a identificação clara de que o grupo chamado de ruralista encontra-se organizado de forma mais robusta que o grupo chamado de ambientalista. Mesmo porque, o processo legiferante depende das formas de articulação política e de como esta organização existe na sociedade. Ou seja, não se explica a possível aprovação apenas pelo processo legislativo, mas também pela subjetividade e não aplicabilidade da norma atual, do processo histórico da sociedade e da forma como estes argumentos estão colocados na própria sociedade.

Deste modo, as alterações no PL devem ser de forma tal a fazer com que este diploma legal contemple direitos e garantias fundamentais, traduzidas em preceitos de liberdade, que garantirão o maior proveito econômico; preceitos de igualdade, que garantirão conciliação social e cultural do homem com meio ambiente; e preceitos de fraternidade, que garantirão, por fim, preceitos de preservação ambiental para a presente e futuras gerações, tal e qual estabelece a Constituição da República. Deste modo é preciso que estes três tipos de direito co-existam, pois, como visto, eles são assim divididos apenas por questões didáticas.

O proveito econômico, o aspecto social e a preservação ambiental precisam co-existir, não podem mais ser considerados de forma fragmentada; mas, sim, de forma integral, e a norma ambiental deste novo tempo deve contemplar todos os aspectos aqui tratados. Se a atual norma não é mais capaz, e quiçá se um dia o foi,

de considerar o aspecto holonômico dos direitos, é melhor que nova norma surja, desde que produzida por um debate jurídico e democrático capaz de compreender que *nós* estamos inseridos no universo.

BIBLIOGRAFIA

AHRENS, Sérgio. **O “novo” Código Florestal Brasileiro: Conceitos Jurídicos fundamentais.** Trabalho voluntário apresentado no VII Congresso Florestal Brasileiro 25 a 28-08-2003, São Paulo, SP. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/florestal/download/SAhrensCodigoFlorestal.pdf> acesso em 19 de dezembro de 2011.

APEL, Karl-Otto. A necessidade, a aparente dificuldade e a efectiva possibilidade de uma macroética planetária da (para a) humanidade. *In Revista de Comunicação e Linguagens.* Edições Cosmos. Lisboa. 1992.

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales.** Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Rio de Janeiro: Edições 70, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** Editora Paz e Terra. 7ª Ed. 2000.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro.** 2. ed. – Ijuí: Ed. Ijuí. 2007

BRASIL. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=17338. Acesso em 17 de fevereiro de 2011.

_____. Decreto Lei nº. 8.843 de 26 de julho de 1911. **Crêa a reserva florestal no território do Acre.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=53549>. Acesso em 19 de dezembro de 2011a.

_____. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=4648&tipo=partido>. Acesso em 17 de agosto de 2011b.

_____. **Código Florestal, com redação dada pela MP 2.166-67/2001** – art. 16 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm acesso em 04-12-2009.

_____. **Código Florestal – Lei nº 4771 de 15 de Setembro de 1965.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em 02/08/2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** – 05 de outubro de 1988 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm acesso em 30-11-2009

_____. **Decreto nº. 6686 de 10 de Dezembro de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6686.htm. Acesso em 02 de agosto de 2009.

_____. **Lei 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm acesso em 04-12-2009

_____. **Resolução nº. 17 de 1989.** Aprova o regimento interno da câmara dos Deputados. Disponível em http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf. Acesso em 17-11-2011. 1989.

BRUSEKE, Franz José. Risco Social, Risco Ambiental, Risco Individual. **Revista Ambiente e Sociedade.** Campinas: ANPAS. I(1): 2º sem, 1997.

BRUYNE, Paul de, HERMAN, Jacques, SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica.** Rio de Janeiro: Francisco Alves. 1991.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo.** 2ª ed Parte geral, intervenção do Estado e estrutura da Administração. Salvador: Jus Podivm, 2009.

CNA. **Canal do Produtor Rural.** Votação do Novo Código é adiada para amanhã. Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/votacao-do-novo-codigo-florestal-e-adiada-para-amanha-115>. Acesso em 10 de maio de 2011.

_____. **Canal do Produtor Rural. Verdadeiro e falso.** <http://www.canaldoprodutor.com.br/codigoflorestal/verdadeiro-e-falso>. Acesso em 17 de novembro de 2011b

COLATTO, Valdir. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº. 1876, de 1999, do senhor Sérgio Carvalho, que “dispõe sobre áreas de preservação permanente, reserva legal, exploração florestal e dá outras providências”:** Voto em separado do deputado Valdir Colatto – PMDB. 2010.

CUNHA JR., Dirley da cunha. **A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível.** In CAMARGO, Marcelo novelino (org.), *Direito Constitucional: Leituras Complementares.* Editora JusPODIVM. Salvador. 2006

DALLARI, Pedro. **Desenvolvimento sustentável em favor da Justiça Social no Brasil** – in *Desenvolvimento, justiça e meio ambiente.* José Augusto Pádua (org). Belo Horizonte. Editora UFMG. 2009.

DEFLEM, Mathieu. Law in Habermas's theory of communicative action. In:_____. (ed) **Habermas, Modernity and Law.** London: Sage, 1996.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. Editora FAPESP/Iglu. São Paulo. 2007

FIER, Florisvaldo. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n 1876, de 1999, do senhor Sérgio Carvalho, que “dispõe sobre áreas de preservação permanente, reserva legal, exploração florestal e dá outras providências”**: Voto em separado do deputado Dr. Rosinha e outros. 2010.

FREITAG, Bárbara. Sistema e “Mundo Vivido” em Habermas. **Revista da GEEMPA**. Porto Alegre. nº. 1: jul, 1993.

GIDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência**. Ed. USP: São Paulo. 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo:Atlas. 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms: a Discourse Theory of Law and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. **A Ética da Discussão e a Questão da Verdade**. Org. Patrick Savidan. São Paulo: Martins Fontes. 2004. (tópicos).

_____. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo: Cebrap. nº.18: set 1987.

_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. Biblioteca Tempo universitário nº. 84. 1989.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2010.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2010b.

_____. **Pensamento Pós Metafísico: Estudos Filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1990.

_____. **Teoria de La Acción Comunicativa**. 4ª Ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones. Torrelaguna,1999. vol I.

_____. **The Theory of Communicative Action**. Lifeworld and System: a critique of functionalist reason. Boston: Beacon Press. 1987. vol. II.

_____. **Teoria de La Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Prévios**. Madrid: Cátedra. 1994.

INFOABRIL, Agência Brasil. **Marina Silva critica Novo Código Florestal**. Disponível em: <http://info.abril.com.br/noticias/tecnologias-verdes/marina-silva-critica-novo-codigo-florestal-10062010-14.shl>. Acesso em 17/04/2011.

INGRAM, David. **Habermas e a dialética da razão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1987.

INPE. **INPE estima redução de 11% no desmatamento da Amazônia. Dados são do sistema PRODES**. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=2786. Acesso em 19 de dezembro de 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. Saraiva. São Paulo. 2005.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2004.

LIMONGINI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. nº. 37, 1º sem, 1994.

LIMONGINI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. nº. 37, 1º sem, 1994.

LUHMANN, N. O conceito de sociedade. *In*: NEVES, C. B. ; SAMIOS, E. M. B. (Org.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Ed. Malheiros. 2006.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal: Doutrina e Jurisprudência**. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira LTDA. 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MICHELETTO, Moacyr. **Comissão de agricultura, pecuária e abastecimento rural: Projeto de lei nº. 1.876 de 1999**. 2005

MONOSOWSKI, Elizabeth. **Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil**. Cadernos FUNDAP – São Paulo – Ano 9 – Nº. 16 – Pág. 15-24 – Junho 1988 – Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad16/Fundap16/POLITICAS%20AMBIENTAIS%20E%20DESENVOLVIMENTO%20NO%20BRASIL.pdf>

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11º Ed. São Paulo: Atlas. 2002.

PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. **Direitos Socioambientais Como Condição Holonômica dos Direitos Humanos.** *in* Revista Bonijuris. Ano XXIII, n. 573. Agosto. 2011.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REBELO, Aldo. **Parecer do relator deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao projeto de lei nº. 1876/99 e apensados.** 2010

_____. **João Carlos Saad defende rápida aprovação do Código Florestal.** Disponível em: <http://www.aldorebelo.com.br/?pagina=noticias&cod=1338>. Acesso em 17/04/2011.

RESENDE, Roberto Ulisses. **As regras do jogo: Legislação Florestal e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Ribeira.** São Paulo: Annablume: Fapesp. 2002.

RIGHETI, Sabine. **Novo Código Florestal ameaça espécies, dizem cientistas.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/777507-novo-codigo-florestal-ameaca-especies-dizem-cientistas.shtml>. Acesso em 17/04/2011.

RODRIGUES, José Honório. **Teoria da História do Brasil: introdução metodológica.** 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969. 493p.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social.** (Tradução de Rolando Roque da Silva.) Edição Eletrônica: Ridendo Castig Mores. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>. Acesso em 17/04/2011.

SARNEY FILHO, José. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº. 1876, de 1999, do Sr. Sérgio Carvalho, que “dispõe sobre áreas de preservação permanente, reserva legal, exploração florestal e dá outras providências”:** Voto em separado. 2010.

SOARES, Jeferson Boechat. **Inovações institucionais para a gestão dos recursos hídricos no âmbito federal.** Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS. 2005. (Tese de Doutorado)

SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução ao Direito Processual Civil: Execução e Cautelares.** São Paulo: Saraiva. 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa:** um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2006.

SOS Florestas. **SOS Florestas:** Notícias de Meio Ambiente e Natureza. Disponível em: http://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?30085 acesso em 17 de novembro de 2011c.

_____. SOS Florestas. **Texto do Código é aprovado por comissões em meio a violência contra estudantes.** Disponível em http://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?30085 acesso em 17 de novembro de 2011d.

VALENTE, Ivan. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº. 1.876, de 1999, do deputado Sérgio Carvalho, que dispõe sobre áreas de preservação permanente, reserva legal, exploração florestal e dá outras providências: Voto em separado deputado Ivan Valente – Lider do PSOL.** 2010.

VALVERDE, Gustavo Sampaio. **Coisa Julgada em Matéria Tributária.** São Paulo: Quartier Latim. 2004.

SIQUEIRA, Leandro de Castro. **Política Ambiental para Quem?** Ambiente e Sociedade. Campinas p. 425-437. jul.-dez. 2008. Disponível em: www.scielo.org acesso em 08/12/2009.

SCHMITT, Carl. *Verfassungsrechtliche auftrage aus den Jahren. 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre.* 2ª Edição. Berlim. 1973 *apud* ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales.** Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993.

ZICA, Luciano. **Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável: Projeto de lei nº. 1.876, de 1999.** 2006.