

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Cássio André Petry

**ATUAÇÃO DA BANCADA RURALISTA NAS VOTAÇÕES DE  
PROJETOS RELACIONADOS AO NOVO CÓDIGO FLORESTAL  
BRASILEIRO DURANTE O GOVERNO DILMA**

Porto Alegre

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Cássio André Petry

**ATUAÇÃO DA BANCADA RURALISTA NAS VOTAÇÕES DE  
PROJETOS RELACIONADOS AO NOVO CÓDIGO FLORESTAL  
BRASILEIRO DURANTE O GOVERNO DILMA**

**Monografia apresentada como  
requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Ciências Sociais.**

**Orientadora: Profa. Jussara Reis Prá**

Porto Alegre

2013

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, irmãos e amigos pelo apoio, a todos os professores que me ensinaram pelos conhecimentos obtidos e à minha orientadora, Jussara Reis Prá, pela dedicação e incentivo que me deu durante a elaboração deste trabalho.

## RESUMO

A Bancada Ruralista é um dos principais grupos de pressão que atuam no Parlamento brasileiro, e a votação do Novo Código Florestal Brasileiro durante o Governo Dilma mostra o poder de sua força. Neste trabalho será apresentado um breve histórico da formação da bancada em estudo, bem como das leis ambientais brasileiras, e ainda uma análise das votações tanto na Câmara como no Senado do Novo Código Florestal Brasileiro, até ser sancionado pela presidenta Dilma. Para isso, será feita uma abordagem qualitativa, utilizando reportagens sobre o projeto, bem como artigos do cientista político e assessor político do Instituto de Estudo Sócio-Econômicos (INESC) Edécio Vigna, além de outros estudos sobre o tema, porém para expor dados de números de deputados da Bancada nos partidos, utilizarei a abordagem quantitativa. Depois de feitas estas análises, teremos uma dimensão da força da bancada em estudo no governo Dilma em relação ao projeto em questão, além de termos uma ideia de como funciona o Congresso Nacional.

**Palavras-Chave:** Bancada Ruralista; Novo Código Florestal; Parlamento; Poder político; Governo Dilma.

## **ABSTRACT**

The Rural Bench is one of the main lobbyists operating in the Brazilian Parliament and the vote of the new Brazilian Forest Code during the Dilma's Government shows the power of its strength. This work will present a brief history of the formation of the Bench, as well as Brazilian environmental laws, and even a review of votes in both the Chamber and the Senate of the new Brazilian Forest Code, to be sanctioned by President Dilma. That will be done applying a qualitative approach, using reports about the project, as well as articles of political scientist and political advisor of the Institute of Socio-Economic Studies (INESC) Edélcio Vigna, in addition to other studies on the topic. To expose data from numbers of members of the Bench at parties, I'll make use of the quantitative approach. After these analyses are done, we will have a dimension of the strength of the Bench in study in Dilma's Government in relation to the project concerned, in addition to having an idea on how the National Congress works.

Keywords: Ruralist Banch; New Forest Code; Parliament; Political Power; Dilma Government.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	6
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NA FORMAÇÃO DA BANCADA RURALISTA .....	9
1.1 BRASIL COLÔNIA .....	9
1.2 REPÚBLICA VELHA .....	12
1.3 ESTADO NOVO E DITADURA .....	14
1.4 PÓS-DITADURA .....	16
2. HISTÓRICO DAS LEIS AMBIENTAIS NO BRASIL .....	18
2.1 BRASIL COLÔNIA .....	18
2.2 REPÚBLICA VELHA E ESTADO NOVO .....	19
2.3 DITADURA MILITAR .....	22
2.4 PÓS-DITADURA .....	25
3. A FORÇA DA BANCADA RURALISTA NA VOTAÇÃO DO PROJETO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL NO GOVERNO DILMA .....	27
3.1 GOVERNOS SARNEY, COLLOR, FHC E LULA .....	29
3.2 GOVERNO DILMA .....	31
3.3 VOTAÇÕES DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL .....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	44

## INTRODUÇÃO

Na política brasileira, a Bancada Ruralista congrega parlamentares cuja principal função é defender os interesses de grandes proprietários rurais. Apesar de ser numerosa e com nomes conhecidos pelos eleitores, sua atuação nem sempre é evidenciada. Exceção feita a contextos como o de votação das alterações no Código Florestal Brasileiro (Legislatura 2011-2014), foco do presente trabalho.

Consoante à Bancada Ruralista, reportagem da revista Istoé (16-05-2012), sobre os grupos de pressão presentes no Congresso Nacional (Câmara e Senado), estima que 160 parlamentares componham tal Bancada no período 2011-2014. A mesma matéria identifica os Senadores Blairo Maggi (PR-MT), Kátia Abreu (DEM-TO) e Ivo Cassol (PP-RO) entre os principais líderes da referida bancada. Mesmo assim, é difícil precisar quantas pessoas a integram, efetivamente, pois nem todas se declaram ruralistas, preferindo se identificar pela profissão. Outras ainda dela se aproximam motivadas por interesses familiares ou por terem recebido o patrocínio de grandes agricultores em campanhas eleitorais. Casos que reforçam a tendência de votos a favor de propostas desta categoria.

Nesse sentido, o número expressivo de parlamentares na bancada ruralista, associado ao caráter suprapartidário do grupo - com integrantes de vários partidos -, amplifica seu poder para barganhar com o Governo Federal, bem como para o uso do cargo político em defesa de interesses particulares, e a votação no plenário do Novo Código Florestal Brasileiro nos mostrará este poder além de evidenciar este uso do cargo político para interesse próprio.

O Primeiro Código Florestal Brasileiro foi instituído em 1934. Sua revogação pela Lei 4771, de 1965, deu origem ao Código Florestal vigente. A partir da década de 1990 se intensificam tentativas para flexibilizar o Código Florestal Brasileiro. O Novo Código Florestal Brasileiro é um projeto de lei de 1999, ou seja, está tramitando a mais de uma década no Congresso, projeto esse elaborado pelo ex-Deputado Sérgio Carvalho (PSDB-RO), falecido em 2003. Este tempo de tramitação na Câmara mostra o quão polêmica é a proposta de reforma do Código Florestal, pois além da morosidade dos parlamentares, também há o conflito de ideias entre

ruralistas e ambientalistas. A Bancada Ruralista resiste em aceitá-lo enquanto instrumento válido e legítimo para a proteção das florestas. Além disso, muitos sabem da existência do Código Florestal Brasileiro, mas poucos conhecem seu conteúdo. Concernente ao Novo Código Florestal, o debate sobre sua alteração ocorre principalmente em torno dos seguintes tópicos:

- a) Reserva legal;
- b) Áreas de preservação permanente (APPs);
- c) Moratória;
- d) Direito adquirido;
- e) Programas de Regularização Ambiental (PRAs);
- f) Regularização da Reserva Legal.

Uma das características da Bancada Ruralista é que ela sempre teve Deputados aliados ao Governo. Foi assim nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) nos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e continua no Governo Dilma (2011-2014). Quando o PMDB se aliou ao Governo Lula, ele trouxe junto 1/3 dos parlamentares ruralistas para compor a base de apoio ao Governo, porém sua bancada ficou fragilizada, pois além de ter de se articular com a oposição, o Governo deveria atender os ruralistas que, a princípio, deveriam se alinhar a votar favoravelmente nas propostas governistas, mas eles só votavam desde que o Governo atendesse suas reivindicações. É o tal “uma mão lava a outra”, prática comum na política brasileira e mantida no governo Dilma. Mesmo o atual Governo tendo maioria no Parlamento, a bancada ruralista será sempre uma ameaça de ruptura dessa coalizão.

Neste trabalho, o problema de pesquisa se direciona a investigar o poder e a força política da Bancada Ruralista, com seus cerca de 160 representantes, para aprovar ou barrar projetos relacionados ao Código Florestal Brasileiro no Governo Dilma.

A hipótese de trabalho é a de que a Bancada Ruralista possui grande força política no Parlamento Brasileiro, e com isso consegue aprovar ou barrar projetos de seu interesse. Porém, como a pesquisa se volta ao período do Governo Dilma, governo visto com certa desconfiança pela maioria dos deputados da referida bancada, bem como pelo fato deste estar afeito a pressão da sociedade civil e a

disputas partidárias dentro do Congresso, não se pode desconsiderar que ela perdeu esta força. A fim de verificar esta hipótese, definiu-se como variável independente a Bancada Ruralista e variável dependente a votação dos projetos relacionados ao Código Florestal Brasileiro.

O objetivo geral desta pesquisa é mostrar de forma mais lúcida a atuação da Bancada Ruralista no Congresso em temas relacionados ao meio ambiente. Com isso, poderemos confirmar a hipótese da pesquisa, ou então refutá-la. Os objetivos específicos são: (a) explicar os interesses da Bancada Ruralista e como ela consegue ter força, ou não, nas votações de projetos relacionados ao Código Florestal Brasileiro; (b) se esta bancada realmente tem força, entender o porquê desta força num governo dito de “esquerda”; (c) e verificar as mudanças nas leis do Código Florestal Brasileiro e o porquê disso.

A pesquisa apresentada é de caráter descritivo e prioriza a abordagem qualitativa, fazendo uso de abordagem quantitativa para expor alguns dados, como porcentagem dos Deputados da Bancada em estudo nos partidos. Para o estudo qualitativo utiliza-se análise documental por meio da consulta a jornais e Internet, bem como a estudos e pesquisas sobre o tema em questão. Acredito que esta pesquisa colaborará para termos uma visão de como funciona o Congresso Nacional, com as trocas de favores entre Deputados, o funcionamento de lobbys e grupos de interesse, contribuindo com estudos nas áreas das instituições.

O trabalho se estrutura em três partes. Inicia-se examinando os antecedentes históricos na formação da Bancada Ruralista, enfocando sua origem, sua atuação no Congresso e a de seus principais líderes. A sequência do estudo trata da evolução das leis ambientais no Brasil ao longo do tempo. Por fim, aborda-se o processo de votação do Novo Código Florestal Brasileiro durante o governo Dilma.

## **1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NA FORMAÇÃO DA BANCADA RURALISTA**

Para tratar sobre a Bancada Ruralista, é oportuno tecer breves comentários sobre a formação do Estado Brasileiro durante a colonização Portuguesa, passando pela República do café com leite até a volta da democracia na década de 1980, com uma breve explicação sobre “lei de sesmarias”, “capitanias hereditárias” e a noção de “plantation”.

### **1.1 BRASIL COLÔNIA**

No período de ocupação do território brasileiro, a “lei de Sesmarias” foi uma das medidas adotadas pelo Estado Português para normatizar a distribuição das terras destinadas à produção. A falta de capacidade do Estado Português para organizar o cultivo de alimentos, leva a decisão de outorgar terras brasileiras para quem quisesse exercer esta função. A Lei de Sesmarias surge em Portugal no ano de 1375, com o intuito de combater a crise agrícola e econômica que atingiu a Europa no Século XIV, e que foi agravada pela peste negra.

Com a conquista do território brasileiro (1500), o Estado Português decide utilizar o sistema sesmarial nas terras “descobertas”. Tal sistema é implantado aqui em 1530, quando da expedição de Martim Afonso de Souza. Foi a partir desta expedição que o governo português percebeu que era necessária uma melhor organização das terras nas relações entre os colonos que aqui estavam, mas principalmente com os representantes da Coroa portuguesa para então controlar os tributos e as fronteiras da nova terra.

Neste contexto, surgem as capitanias hereditárias, que eram lotes de terras que dividiam o Brasil em quinze regiões norte-sul paralelos à linha do Equador que ia do litoral aos limites do Tratado de Tordesilhas, Tratado este cuja finalidade era demarcar as terras espanholas e portuguesas.

As dimensões continentais do local conquistado, a escassa ocupação do território e a necessidade de tornar o território produtivo estimula a doação de lotes

de terras menores a sesmeiros, a quem competia trabalhar na terra e torná-la produtiva. O sesmeiro então deveria cultivar a terra por um prazo de cinco anos, tornando-a produtiva e pagando os devidos impostos à Coroa. Caso não produzisse, a terra era repassada a outro agricultor que tivesse interesse em cultivá-la. Com este tipo de distribuição de terra surge o “plantation”, sistema utilizado na exploração europeia com o uso de mão-de-obra escrava nas plantações, cujo principal objetivo era gerar produtos agrícolas com baixos custos nos chamados latifúndios monocultores.

O sistema das sesmarias perdurou até 1822, e em poucos casos satisfaz as expectativas iniciais de produção. Pode-se dizer que os latifúndios brasileiros de hoje são reflexo dessa apropriação de tipo sesmarial. Eduardo Alves da Silva Barcelos e Maycon Carlos Berriel (2009, p. 4), em artigo intitulado *Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da bancada ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro*, argumentam que:

Sempre quando pensamos em abordar como se deu o processo de conformação do Estado brasileiro, lembramos de relacionar ao processo de colonização lusitana que é marcada pela existência das grandes extensões de terras em mãos de poucos em detrimento da grande maioria que vive parcamente às margens dessas grandes propriedades, ao trabalho escravo e ao relacionamento de cumplicidade entre a esfera pública e privada (BARCELOS; BERRIEL, 2009, p.4).

Para buscarmos uma análise atual do campo brasileiro, é necessário termos em mente um importante elo que explica a concentração fundiária existente no país até os dias atuais que é a relação entre o Estado brasileiro e a defesa dos interesses da propriedade privada da terra (referimo-nos às grandes propriedades). E essa relação está calcada no imbricamento (quando deveria existir um afastamento entre essas esferas) entre o público e o privado. Quando falamos das grandes propriedades no Brasil, a conhecida afirmação do anarquista francês Pierre-Joseph Proudhon, em sua obra *O que é a propriedade?* (1975), tem uma tremenda relevância explicativa, quando aquele lá pelos meados do século XIX afirmava: “A propriedade é um roubo.” E consultando a história da formação e ocupação do território brasileiro, vemos que os grandes latifúndios foram criados, se mantiveram e se conservam até hoje, baseados não somente do roubo das terras dos povos indígenas que aqui habitavam, mas também na violência contra o trabalhador do campo e na **manipulação eleitoral** de grande número de pessoas tendo como base as **políticas do favor** (Idem, grifo nosso).

Além dos sesmeiros, havia os posseiros. Diante da obrigatoriedade de cultivar as terras, os sesmeiros locavam suas terras a pequenos agricultores, dando origem

aos posseiros. Os posseiros então cultivavam as terras, porém não tinham direitos sobre elas, isso era uma prática ilegal no sistema de doação de sesmarias. Porém, mesmo cometendo este ato ilegal, os posseiros tiveram êxito, pois em 1822, devido às inúmeras irregularidades, foram suspensas as concessões de sesmarias, só permanecendo aquelas anteriormente reconhecidas. Isso beneficiou os posseiros que, com escritura registrada em cartório, se firmaram como os únicos proprietários de terras a partir de então. Porém, só em 1850 surge uma lei apresentando novos critérios com relação aos direitos e deveres dos proprietários de terra. Esta lei surgiu no momento em que o tráfico negreiro passou a ser proibido. A necessidade de substituir uma atividade que até então representava grande fonte de riqueza, por uma economia onde a agricultura deveria ser mais bem explorada, levou a instituição da normativa que ficou conhecida como Lei de Terras (Lei nº 601/1850).

Em função da nova lei, não poderia ser concedida nenhuma nova sesmaria a um proprietário de terras, tampouco seria reconhecida a propriedade por meio da ocupação das terras. As terras sem donos e que não estavam sobre os cuidados do Estado, as chamadas de “terras devolutas”, só poderiam ser obtidas por meio de compra junto ao governo. Sobre isso, no artigo já citado de Barcelos e Berriel, pode ser lido:

A Lei de n.º 601 de 18 de setembro de 1850 que dispõe sobre as terras devolutas do Império e que ficou conhecida como a Lei de Terras, veio a ser e foi um importante instrumento para reconhecimento da posse dessas terras doadas pela Coroa Portuguesa e que estavam em mãos dos herdeiros, e, portanto afirmando a existência do latifúndio, além de transformar a terra em mercadoria e impossibilitar que grande parte dos trabalhadores pudesse vir a ter acesso a um pedaço de terra a não ser pela compra, isto é, instituindo juridicamente uma nova forma de propriedade da terra que é a mediada pelo mercado. O exemplo da Lei de Terras é enfático para demonstrar o poder de pressão e influência (o lobby) dos fazendeiros (que é histórico) perante o Estado brasileiro, para que este siga atendendo aos interesses da grande propriedade. O exemplo brasileiro faz-nos lembrar do anarquista Piotr Kropotkin (2000), em seus escritos presentes em O Estado e o seu papel histórico, ao falar sobre a aliança histórica entre o Estado e os grandes proprietários no tocante à apropriação das terras comunais e expulsão dos camponeses (BARCELOS; BERRIEL, 2009, p.5).

É importante salientar que com a Lei de Terras, ocorreu uma série de documentos falsificados para garantir e ampliar a posse de terras daqueles que há muito já as possuíam. Para se tornar um fazendeiro, deveria ter uma quantia em

montante significativo para obter um terreno. Resumindo, a Lei de Terra além de transformar a terra em mercadoria, restringindo o acesso dos ex-escravos e estrangeiros, também garantia a posse dos antigos latifundiários. O ocaso da monarquia e a proclamação da República do Brasil, em 1889, situa a questão da terra em outro patamar no país, este sob a égide de um governo provisório republicano.

Consta da literatura pertinente que a proclamação da República, um ano depois da promulgação da Lei Áurea, não foi por acaso. O impasse de então ficaria por conta do fato de as elites agrárias tradicionais do país não serem atendidas quando reivindicavam do Estado indenizações proporcionais ao preço pago pelos escravos libertados pela lei. Com isso o Império perderia o apoio dessa elite, que era até o momento sua base forte de sustentação. Porém, é amplamente registrado por historiadores e analistas políticos que a oligarquia agrícola não perdeu espaço com a derrocada da Monarquia e o advento da República. Tanto assim, que tal oligarquia mantém seu poder político no período de 1889 até 1930, denominado de República Velha e conhecido também como o período da Política do café-com-leite.

## **1.2 REPÚBLICA VELHA**

Nessa época, Minas Gerais e São Paulo eram os dois estados bem populosos, e possuíam as duas principais legendas republicanas, o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM). Enquanto que São Paulo era o Estado mais forte politicamente, Minas Gerais possuía o maior eleitorado do país. Apesar de a República ter sido instaurada em 1889, foi no governo de Campos Sales (1896-1902) que a política café-com-leite se estruturou oficialmente. O nome café-com-leite dado a este tipo de política durante este período se deve ao fato de São Paulo ser considerado o maior produtor de café do país, e Minas Gerais o maior produtor de leite. Com isso eles se uniram tanto politicamente como economicamente com a intenção de controlar a política brasileira através de um revezamento de presidentes no poder. O site [www.historiabrasileira.com](http://www.historiabrasileira.com) explica como funcionavam as eleições durante este período:

Durante um longo período se revezaram na presidência políticos oriundos do Partido Republicano Paulista ou do Partido Republicano Mineiro, ambos controlavam as eleições, tinham o maior número na bancada no Congresso Nacional e o maior curral eleitoral. Suas articulações faziam com que contasse com o apoio de elites de outras províncias do país.

Para garantir o resultado das eleições da maneira desejada pelos articuladores da **Política do Café com Leite** eram utilizadas ferramentas como o coronelismo, o **voto de cabresto** e a política dos governadores. Naquela época o voto não era secreto e os coronéis de cada região controlavam em quem as pessoas iriam votar. Os coronéis davam seu apoio aos governadores, que apoiavam o presidente e ambos permitiam a continuidade do poder dos coronéis. Assim se formava um governo oligárquico, no qual só tinham acesso ao poder os que faziam parte do grupo dominante.

Nessa época, quatro presidentes eleitos eram membros do Partido Republicano Mineiro: Afonso Pena (1906-1909), Venceslau Brás (1914-1918), Delfim Moreira (1918-1919, eleito vice-presidente, assumiu a presidência com a morte de Rodrigues Alves) e Artur Bernardes (1922-1926). Já pelo Partido Republicano Paulista, elegeram-se: Prudente de Moraes (1894-1898), Campos Sales (1898-1902), Rodrigues Alves (1902-1906, reeleito em 1918, porém não empossado por motivo de doença), Washington Luís (1926-1930, era natural de Macaé - RJ, porém fez sua carreira política em São Paulo) e Júlio Prestes (1930-1934, não chegou a tomar posse devido a Revolução de 1930). As exceções deste período foram as eleições do gaúcho Hermes da Fonseca, do Partido Republicano Conservador (1910-1914) e do paraibano Epitácio Pessoa (1919-1922, porém não deixava de ser um representante das oligarquias paulista e mineira, tanto que foi lançado pelo Partido Republicano Mineiro). Poderíamos citar também o fluminense Nilo Peçanha, que foi eleito vice-presidente em 1906 e com a morte de Afonso Pena em 1909, assumiu o cargo de presidente até 1910, ele pertencia ao Partido Republicano Fluminense.

O último representante deste tipo de política foi Washington Luís, eleito em 1926, não concluiu o mandato, foi deposto pelo movimento chamado “Revolução de 30”. Sobre a deposição do presidente Washington Luís e conseqüentemente o fim da era da política café-com-leite, o site da Biblioteca da Presidência da República (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>) diz:

A crise econômica mundial de 1929, deflagrada com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 24 de outubro, foi a maior na história do

capitalismo, atingindo diversos países e paralisando suas atividades econômicas. Seus efeitos no Brasil derrubaram a política de valorização do café, iniciada em 1906 com a assinatura do Convênio de Taubaté. O café, que respondia por 70% das exportações brasileiras, teve seu preço diminuído no mercado internacional. A crise do produto ameaçou a estabilidade do governo de Washington Luís que não permitiu a nova desvalorização da moeda, pleiteada pelos cafeicultores diante do desastre na Bolsa de Nova Iorque.

A vitória do paulista Júlio Prestes, apoiado por Washington Luís, nas eleições presidenciais de 1º de março de 1930, foi contestada por suspeita de fraude. O assassinato de João Pessoa, presidente da Paraíba e candidato a vice-presidente na chapa de Getúlio Vargas à sucessão presidencial, em 26 de julho de 1930, foi um fato decisivo para o agravamento dos movimentos de oposição ao governo de Washington Luís, já desgastado pela crise do café. Reassumindo o governo do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas e outros políticos como Oswaldo Aranha deram início à conspiração política que levou ao movimento de 3 de outubro de 1930, a Revolução de 1930, como ficou conhecido o episódio. O presidente Washington Luís foi deposto em 24 de outubro, pelos chefes das forças armadas, e uma junta provisória de governo assumiu o poder, composta pelos generais Tasso Fragoso e Mena Barreto e pelo almirante Isaías de Noronha.

Outro fato a colaborar para a derrocada desta política foi o descontentamento da elite mineira com o apoio de Washington Luís à candidatura do paulista Júlio Prestes, rompendo o pacto de revezamento entre mineiros e paulistas, o que ocasionou o apoio dos mineiros à elite do Rio Grande do Sul, que lançaram a candidatura de Getúlio Vargas para a presidência pela Aliança Liberal, que também tinha o apoio da Paraíba.

### **1.3 ESTADO NOVO E DITADURA**

Mesmo com o fim da República Velha, há no governo de Getúlio Vargas uma espécie de pacto político com as oligarquias tradicionais, que, em troca de apoio a Getúlio, exigem não perder privilégios por nenhuma política estatal que desse algum direito aos trabalhadores do campo, tanto que no dia primeiro de maio de 1943, Getúlio sanciona a lei que cria a Consolidação das Leis de Trabalho, conhecida pela sigla CLT, que servia para unificar toda legislação trabalhista até então existente no Brasil. Porém, devido às pressões políticas por parte destas oligarquias, a CLT só protegia os trabalhadores urbanos, excluindo os trabalhadores rurais. Em 1945, Getúlio foi responsável pela criação de dois partidos, o PTB, que tinha como foco o

trabalhador urbano e abrigava as lideranças sindicais e operárias, e o PSD, que atendia os interesses do latifúndio e abrigava os setores oligárquicos.

Getúlio entendia não ser possível apenas um partido para abrigar membros com interesses diferentes. Porém, na eleição presidencial de 1950, o PSD não apoiaria Getúlio Vargas, lançando a candidatura de Cristiano Machado. Getúlio é eleito presidente com quase metade dos votos, enquanto que Cristiano Machado ocupa a terceira colocação obtendo 21% do total. Já o partido de oposição, a UDN, alinhava suas forças políticas num caráter mais direitista. Chamado de “partido dos cartolas”, por ter membros da classe alta da sociedade brasileira na época, a UDN defendia o interesse dos proprietários de terra. Seu candidato na eleição de 1950 foi o militar Eduardo Gomes, que ficou em segundo lugar obtendo 29% dos votos.

Em março de 1963, no governo de João Goulart, o Congresso Nacional aprova o Estatuto do Trabalhador Rural, de autoria do deputado gaúcho Fernando Ferrari. Este estatuto além de estender aos trabalhadores rurais os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos, alterava profundamente os dispositivos do processo da reforma agrária. A lei desagradou os grandes latifundiários. Em março de 1964, com apoio dos latifundiários, ocorre o Golpe Militar, que encerra o governo de João Goulart, com a justificativa de evitar que o Brasil se torne uma ditadura socialista. João Goulart pretendia realizar reformas de base, que eram medidas sociais e econômicas que previam uma maior intervenção do Estado na economia. Um dos itens dessa reforma era a reforma agrária, que consistia em democratizar o acesso a terra. Este foi o principal motivo que levou os latifundiários a apoiarem o Golpe de 1964, tachando João Goulart de comunista. Durante a ditadura militar, em momento algum houve rompimento do pacto político entre essa oligarquia e o governo formado por militares. Sobre isso, José de Souza Martins, em seu livro *O Poder do Atraso: Ensaios de Sociologia da História Lenta* (1994, p.20) afirma:

As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho de Estado. Em consequência, nenhum grupo ou partido político tem hoje condições de governar o Brasil senão através de alianças com esses grupos tradicionais. E, portanto, sem amplas concessões às necessidades do clientelismo político. Nem mesmo os militares, secularmente envolvidos num antagonismo histórico com as tradições oligárquicas, conseguiram nos vinte anos de sua recente ditadura destruir as bases do poder local das oligarquias. Tiveram que governar com elas, até mesmo

ampliando-lhes o poder. No fim, o poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo são ainda fortes suportes da legitimidade política no Brasil.

#### **1.4 PÓS-DITADURA**

No dia 15 de janeiro de 1985, o mineiro Tancredo Neves, candidato pelo partido oposicionista PMDB, sai vitorioso nas eleições indiretas ocorrida no Colégio Eleitoral que era composto em sua grande maioria por senadores e deputados do partido governista PDS, este dia simboliza o fim da ditadura militar no Brasil. Porém, na véspera de sua posse como presidente do Brasil, Tancredo teve de ser operado às pressas, devido a uma forte dor abdominal, vindo a falecer no dia 21 de abril do mesmo ano. O maranhense José Sarney, do partido governista PDS, toma posse no dia 15 de março de 1985, sendo o primeiro presidente civil pós-ditadura militar.

Com a volta da democracia, movimentos sociais começam a se destacar na sociedade brasileira, entre eles o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Em contrapartida, surge a União Democrática Ruralista (UDR) que reunia proprietários rurais com a finalidade de se opor a reforma agrária. Seu líder era o goiano Ronaldo Caiado e seu argumento para convencer outros fazendeiros a se filiarem na UDR era direto: a necessidade de se unirem na defesa de suas terras que julgavam ameaçadas. O objetivo desta organização, além de garantir os interesses dos proprietários rurais, era arrecadar fundos com o objetivo de eleger parlamentares que apoiassem a sua causa. A UDR foi acusada de promover a violência no campo, inclusive financiando milícias paramilitares com o intuito de intimidar seus opositores, principalmente membros do MST, sendo responsável por diversos casos de assassinatos. No site da UDR ([www.udr.org.br](http://www.udr.org.br)) há um breve histórico desta entidade, onde pode ser lido:

##### **UDR defende o direito de propriedade rural**

A União Democrática Ruralista (UDR) é uma entidade de classe que se destina a reunir ruralistas e tem como princípio fundamental a preservação do direito de propriedade e a manutenção da ordem e respeito às leis do País. O atual presidente da entidade é o agropecuarista, Luiz Antonio Nabhan Garcia, que preside as UDR's de São Paulo e a nacional em Brasília-DF.

A entidade teve sua primeira sede regional fundada em 1985, na cidade de Presidente Prudente - SP, e posteriormente no ano 1986, na cidade de Goiânia - GO, em seguida foi fundada a primeira UDR - Nacional, com sede em Brasília - DF. Os proprietários rurais sentiram a necessidade de se mobilizarem para conscientizar o Congresso Nacional a criar uma Legislação que assegurasse os direitos de propriedade. Na época, uma ala política de esquerda radical queria acabar com esse direito com objetivo explícito de se implantar um sistema comunista no Brasil. A reação dos ruralistas foi imediata, decidiram então fundar a União Democrática Ruralista - UDR. Foi a maior mobilização do setor já visto neste país. Com isso, conseguiu-se colocar na Constituição de 1988 a Lei que preserva os direitos de propriedade rural em terras produtivas.

De 1994 a 1996 a UDR ficou desativada devido à desmobilização da classe, que sentiu-se mais segura após as conquistas na Constituinte e o afastamento dos riscos sobre o direito de propriedade. No final de 1996 a entidade foi reativada em Presidente Prudente-SP, região conhecida também por Pontal do Paranapanema.

Atualmente, a União Democrática Ruralista - Nacional, também foi reativada e tem sua sede em Brasília-DF.

Além dos itens citados no site oficial da UDR, outros fatores colaboraram para a desativação da UDR. Num artigo do cientista político Edélcio Vigna de Oliveira, com o título *Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados: A Bancada Ruralista – Legislatura 1999/2002*, ele cita:

Em 1992, o grupo começou a perder sua referência de representação a partir do processo de impeachment do presidente Fernando Collor, quando as forças conservadoras desarticularam-se nacionalmente. As outras organizações que disputavam o mesmo espaço político, como a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e a SRB (Sociedade Ruralista Brasileira), ocuparam o seu lugar. A desarticulação do grupo ruralista, no parlamento, e das forças agro conservadoras, no cenário nacional, ajudaram a aprovação e regulamentação da reforma agrária, pelo Congresso Nacional. Em 1993, a UDR encerra suas atividades devido a uma série de problemas judiciais e acusações de incentivar atividades paramilitares contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

A UDR, coordenada e controlada por uma elite agrária, foi a base para o surgimento no Congresso Nacional da Frente Parlamentar Ruralista, mais conhecida como Bancada Ruralista, graças a conjuntura política da Assembleia Constituinte de 1987/1988. Isso posto, a sequência do trabalho é dedicada a uma breve apresentação sobre o histórico referente à instituição das leis ambientais no Brasil.

## 2. HISTÓRICO DAS LEIS AMBIENTAIS NO BRASIL

O primeiro Código Florestal Brasileiro foi editado em 1934, pelo então presidente da República Getúlio Vargas. Antes de analisá-lo, é interessante fazer um breve estudo sobre as leis que surgiram antes dele, como o Regimento do Pau-Brasil, que pode ser considerada a primeira lei de cunho ambiental no país.

### 2.1 BRASIL COLÔNIA

O primeiro produto de exploração da coroa portuguesa no Brasil foi a árvore Pau-Brasil, cujo nome científico é *Caesalpinia echinata*, também conhecido como Arabutã, Ibirapiranga, Ibirapitanga, Ibirapitá, Orabutã, Pau-de-Pernambuco, Pau-de-Tinta, Pau-Pernambuco e Pau-Rosado. É uma árvore nativa da Mata Atlântica no Brasil. O nome do nosso país se deve a abundância desta árvore que foram encontradas pelos portugueses nas florestas da então chamada Terra de Santa Cruz, no Século XVI. Devido a sua madeira não apodrecer e nem ser atacada por insetos, como o cupim, e também pela sua resina vermelha que eram utilizadas pela indústria têxtil europeia por ter uma qualidade de cor superior, o comércio do Pau-Brasil se tornou a primeira atividade econômica dos portugueses. Antes de descobrir o Pau-Brasil na então chamada na época Terra de Santa Cruz, no Século XV já havia outra árvore asiática que era utilizada para estes fins, porém era rara.

A exploração do Pau-Brasil movimentou a economia brasileira nas suas primeiras quatro décadas e ela era monopólio da colônia portuguesa. Mesmo com essa exclusividade, a Coroa Portuguesa não conseguia impedir a devastação das matas, fazendo com que Portugal elaborasse uma carta-régia em 1542 determinando normas para o corte e punições para o desperdício do Pau-Brasil. É interessante salientar que esta medida não tinha nenhum caráter ecológico, seu único intuito era garantir a Coroa Portuguesa o controle desta mercadoria.

Em 1580 ocorre a União Ibérica, que é a união de Portugal e Espanha. 25 anos depois, o rei Filipe II (III da Espanha) estabelece o Regimento do Pau-Brasil, que seria a primeira lei de cunho ambiental no país e reafirmava o monopólio da Coroa sobre o seu comércio. Eram medidas rigorosas e restritivas, a fim de regular a

extração e o comércio do Pau-Brasil, composta por 11 parágrafos e com punições que iam de multas até a pena de morte, segue abaixo o parágrafo 4º do regimento, na língua original:

Parágrafo 4º. E toda a pessoa, que tomar mais quantidade de páo de que lhe fôr dada licença, além de o perder para Minha Fazenda, se o mais que cortar passar de dez quintaes, incorrerá em pena de cem cruzados, e se passar de cinquenta quintaes, sendo peão, será açoutado, e degradado por des annos para Angola, e passando de cem quintaes morrerá por elle, e perderá toda sua fazenda.

Em 1797, A Coroa Portuguesa expede cartas régias, que são documentos com determinações assinadas pelo monarca e enviadas a uma autoridade, que declara ser propriedade da Coroa todas as matas e árvores que ficam nas encostas dos rios que desembocam no mar, advertindo da necessidade da conservação das matas no Brasil. Em 1799 é enviado o Regimento de Cortes de Madeiras estabelecendo regras rígidas para a derrubada de árvores. Em 1802 é publicado o Alvará de Regimento de Minas e Estabelecimentos Metálicos, exigindo ordem escrita da Administração das Matas e Bosques para o comércio de lenhas ou para se fazer queimadas. Em 1808 é criado o Jardim Botânico na cidade do Rio de Janeiro, considerado um grande marco da proteção ambiental, sendo a primeira unidade de conservação com o objetivo de preservar espécies além de estimular os estudos científicos nessa área.

No decorrer dos anos, novas leis surgiram visando à preservação, como uma de 1825 que exigia licença para o corte do Pau-Brasil, de Perobas e de Tapinhoãs, e entre os anos de 1843 a 1858, foram criadas leis que enumerava as espécies florestais que não podiam ser exploradas sem o consentimento da Coroa, daí surgiu o termo “madeira de lei”, que eram das árvores mais nobres do Brasil.

## **2.2 REPÚBLICA VELHA E ESTADO NOVO**

Durante a República Velha não há leis de proteção aos recursos florestais, embora no ano de 1911 seja criada primeira reserva florestal do Brasil no antigo Território do Acre e em 1916, com o surgimento do Código Civil brasileiro, são

elencados vários elementos de natureza ecológica nele, como por exemplo, o artigo 584, que diz:

“São proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente.”

Porém, a maioria das disposições contidas no Código reflete uma visão patrimonial, de caráter individualista.

Em 1934 são sancionados o Código Florestal Brasileiro e o Código de Águas pelo presidente da República Getúlio Vargas. É a partir deles que se constituiria a atual legislação ambiental brasileira.

O Código de Águas foi instituído pelo decreto 24643 em 10 de julho de 1934. Foi considerado avançado pra época em que foi elaborado e tentou atender um país que passou por um período agrário e que se urbanizava, sendo palco de importantes transformações econômicas, sociais e políticas, um país com abundância de água e grande potencial hidro-energético, fortalecendo a ideia de um desenvolvimento identificado a industrialização.

Era composto por três livros: águas em geral e sua propriedade (Livro I); aproveitamento das águas (Livro II); e forças hidráulicas – regulamentação da indústria hidrelétrica (Livro III). É bastante abrangente, tratando das águas doces e marinha, águas superficiais e subterrâneas, águas pluviais, da contaminação e poluição hídrica, das margens e álveos, da navegação e da hidroeletricidade.

Em 23 de janeiro de 1934, por meio do decreto 23793, Getúlio Vargas institui o Código Florestal Brasileiro. Criado a partir do projeto de Luciano Pereira Silva, então procurador jurídico do Serviço Nacional Florestal do Brasil, autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e que fora criada em 1921. O Código surgiu em meio à forte expansão cafeeira, que com suas plantações, empurrava as florestas cada vez mais longe da área urbana, principalmente no Sudeste. Isso dificultava e encarecia o transporte de lenha.

Além da cafeicultura, que era a principal atividade econômica da época, havia a cana-de-açúcar e o extrativismo vegetal, mineral e animal. Devido ao seu tamanho continental, o Brasil não se preocupava com suas florestas nem com seu

ecossistema. Foi o objetivo de limitar essas atividades extrativistas que o governo resolveu criar este conjunto de leis, surgindo o Código Florestal Brasileiro. Sobre os aspectos que colaboraram para a edição do Código Florestal, o engenheiro florestal Sérgio Ahrens, em seu artigo *O “Novo” Código Florestal Brasileiro: Conceitos Jurídicos Fundamentais* (2003), ele cita:

Para melhor apreciar as preocupações que justificaram a edição do Código Florestal de 1934, há que se entender a realidade sócio-econômica e política da sociedade brasileira no início do século XX. 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 Eucaliptos, 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 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.

Nele foi reconhecido que as florestas em seu conjunto eram de interesse da sociedade, isso significava reconhecer que as florestas fossem apreciadas como parte integrante da paisagem natural, estendendo-se continuamente pelo terreno e por todas as propriedades, seja pública ou privada. O Capítulo I, que tratava das disposições preliminares determinava:

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis, em geral, e especialmente este Código, estabelecem.

Art. 2º - Aplicam-se os dispositivos deste Código assim às florestas como às demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem.

Apesar do Código Florestal de 1934 obrigar os donos a manter 25% da área de seus imóveis com a mata original, chamada quarta-parte, ele não orientava que parte da terra teria que ser preservada, não precisava ser, por exemplo, as margens

dos rios. Outra crítica ao Código, é que ele chegava a incentivar a retirada total das matas nativas, desde que um quarto da reserva de lenha fosse replantada, e não importava a espécie de árvores, mas apenas a garantia da produção de madeira para lenha e carvão, ou seja, poderia derrubar uma Araucária e replantar Eucalipto no seu lugar, alterando a espécie nativa da mata. Porém o Código foi importante ao reconhecer a figura das florestas protetoras, com a intenção de garantir a preservação de rios, lagos e áreas de riscos, dando origem às Áreas de Preservação Permanentes (APPs), e não tem como negar que servia como um instrumento de comando e controle de desmatamento. Sobre isso, o professor Carlos José Caetano Bacha citou em seu artigo *O Uso de Recursos Florestais e as Políticas Econômicas Brasileiras - Uma Visão Histórica e Parcial de um Processo de Desenvolvimento* (2004) quatro itens:

- Limites ao uso da terra dentro da propriedade rural. Esta deveria ser dividida em três áreas: as áreas livres para exploração, as áreas de reserva legal (no mínimo, 25% da propriedade rural) e as florestas ao redor de cursos d'água (as matas ciliares).
- A obrigatoriedade do proprietário rural pedir a autorização prévia do governo federal para explorar as áreas com matas nativas próximas de rios e lagos navegados ou de estradas de ferro.
- A obrigatoriedade de grandes consumidores de produtos florestais (como empresas siderúrgicas e as de transporte) de manter o cultivo de florestas para suprimento de lenha ou carvão vegetal. Isto implicava a reposição florestal por parte dessas empresas.
- A criação de unidades de conservação visando proteger certos ecossistemas em áreas em fase rápida de desmatamento. Entre essas unidades de conservação estavam as florestas de rendimento (futuras florestas nacionais), os parques e as florestas protetoras. Estas últimas serviam para 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 com beleza natural; asilar espécies raras da fauna indígena.

Apesar da boa intenção deste Código, ele foi praticamente ignorado por 20 anos, até que na década de 1950 uma proposta para sua reestruturação foi elaborada. Entre debates e disputas, passaram mais de 10 anos, até que em 1965 foi aprovado o Código Florestal vigente.

### **2.3 DITADURA MILITAR**

Com a lenha deixando de ter importância econômica e sendo substituída por novas fontes de energias, como as hidrelétricas, e a crescente consciência da importância do meio ambiente e das florestas, o Legislativo se mobiliza e no dia 15 de setembro de 1965 o primeiro Código Florestal Brasileiro é revogado pela Lei 4771/65, estabelecendo o Código vigente.

A quarta parte do Código de 1934 se transforma em Reserva Legal, e se o objetivo antes era garantir a produção de madeira para lenha e carvão, tendo uma característica mais econômica, no novo Código o objetivo passa a ser a preservação dos biomas. Foi um avanço, na Amazônia, metade dos imóveis rurais devia ser reservada para este fim, no resto do país 20%. A reserva legal se torna uma experiência única no mundo, a propriedade privada não tem total direito sobre a natureza, pois a natureza é reconhecida como um bem de toda a sociedade brasileira, a reserva legal se torna um direito maior que da propriedade privada. Apesar do avanço na questão da reserva legal, a questão do reflorestamento não seguiu o mesmo caminho. A floresta podia ser toda desmatada, desde que replantada, mesmo que a espécie não seja nativa, gerando críticas por parte dos ambientalistas. O Código Florestal de 1965 reduziu em 50 artigos o que o primeiro Código apresentava em 101. O artigo 1º da Lei 4771 diz:

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§1º - As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no Art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil.

Fazendo um comparativo entre os Códigos Florestais de 1934 e 1965, Bacha (2004) destaca as principais adições e modificações que podem ser vistas no Quadro 1:

**QUADRO 1 – COMPARATIVO ENTRE OS CÓDIGOS FLORESTAIS DE 1934 E 1965**

Item	Código Florestal de 1934	Código Florestal de 1965
Áreas consideradas dentro	Três áreas: a de	Três áreas: florestas

<b>da propriedade</b>	exploração livre, a que implicava manter, no mínimo, 25% com florestas nativas (a título de reserva legal) e as matas ciliares.	de preservação permanente (onde se incluem matas ciliares e outras áreas), a reserva legal e as áreas de livre uso.
<b>Dimensão da reserva legal</b>	No mínimo 25% da propriedade, independente da localização dela.	No mínimo 20% da propriedade situada no Sudeste e Sul e na parte sul do Centro-Oeste. E no mínimo 50% da área da propriedade situada na parte norte da Região Centro-Oeste e na Região Norte.
<b>Exigência de plano de manejo</b>	Não específica.	Necessária para explorar as florestas nativas situadas no Nordeste, Norte e Centro-Oeste.
<b>Autorização para explorar as florestas</b>	Para as florestas situadas próximas de rios e estradas de ferro.	Necessária para a exploração de todas as florestas nativas.
<b>Reposição florestal</b>	Apenas para os grandes consumidores de produtos florestais.	Todos os consumidores de produtos florestais devem fazer reposição florestal. Os grandes consumidores devem ter plantios próprios ou florestas manejadas de modo sustentado.
<b>Áreas de preservação</b>	Matas ciliares.	Matas ciliares, áreas em topos de morros e áreas muito inclinadas.

Fonte: Carlos José Caetano Bacha (2004).

O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado em 1967, era o responsável pela execução desta política florestal. Porém, apesar de ser mais rigoroso, as medidas de controle e comando foram pouco aplicadas. Se por um lado o governo brasileiro parece se mostrar mais preocupado com a questão ambiental, por outro ele cria medidas que iam bater de frente com o Código. Os estímulos econômicos para a produção agropecuária, via crédito rural, promoveram um avanço

da agropecuária para a Região Centro-Oeste, o que colaborou para desmatamentos na região, a ampliação da malha rodoviária além de incentivos econômicos para projetos agropecuários na Amazônia e Nordeste, como através da SUDAM e SUDENE.

Outro fator que colaborava para o desmatamento, é que uma das estratégias do regime militar era ocupar a Amazônia. Para isso, foram feitos assentamentos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e para ter a posse da terra, os colonos beneficiados precisavam desmatar 50% dos lotes ganhos. Se o fiscal do INCRA percebesse que o lote estava intacto, era interpretado que o colono não estava utilizando a terra, com isso a União podia retomá-la. Além disso, os que desmatassem mais de 50% muitas vezes ganhavam mais um lote para recompor os 50% de reserva legal definidos por lei.

## **2.4 PÓS-DITADURA**

Após o Código Florestal de 1965, várias leis ambientais começaram a surgir. Em 1981 é editada a Lei 6935, que cria a Política Nacional de Meio Ambiente, tendo como objetivo a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Em 1986, a lei 7511 impedia o desmatamento das áreas nativas, mesmo se houvesse a recuperação da vegetação original e os limites das APPs nas margens dos rios passaram de 5 metros para 30 metros, três anos mais tarde, a Lei 7.803/89 determinou que a reposição das florestas fosse feita prioritariamente com espécies nativas, além de proteger as áreas ao redor de nascentes, bordas de chapadas ou em áreas em altitude superior a 1.800 metros. A Constituição de 1988 dedica um capítulo ao meio ambiente, tratando como direito de todos os brasileiros e essencial à qualidade de vida. Em 22 de fevereiro de 1989, pela Lei 7732, é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, conhecido como IBAMA, que foi formado pela fusão da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), Superintendência da Pesca (SUDEPE) e Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF). Em 1991. A Lei de Política Agrícola

(Lei 8171) é decretada pelo Congresso Nacional, lei esta que possui um capítulo dedicado à proteção ambiental. Em 1996, a partir da MP 2080/2000, a reserva legal em áreas de floresta passou a ser de 80%. Em 1998, é publicada a Lei 9605, que dispõe sobre crimes ambientais. E em 1999, o Deputado Sérgio Carvalho (PSDB – RO), membro da Bancada Ruralista, labora um projeto cuja proposta é a reforma do Código Florestal de 1965 (Projeto de Lei 1876/99), chamado de Novo Código Florestal Brasileiro, suscitando uma polêmica entre ruralistas e ambientalistas.

### **3. A FORÇA DA BANCADA RURALISTA NA VOTAÇÃO DO PROJETO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL NO GOVERNO DILMA**

Antes de analisar a atuação da Bancada Ruralista, é oportuno entender o porquê da denominação “Bancada Ruralista”. Para isso, as três principais expressões políticas que estão diretamente ligados a Bancada devem ser distinguidas, estes conceitos são: grupos de interesses, grupos de pressão e Lobbying. Utilizarei o Dicionário de Política (1998), organizado pelos cientistas políticos Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, tentando explicar de uma maneira bem direta, sem fazer questionamentos.

O primeiro conceito a ser estudado é Lobbying, que em inglês significa corredor. Segundo o Dicionário de Política, a expressão “lobbying” é relacionada aos corredores dos edifícios parlamentares, se deve ao fato de onde frequentemente se movimentam esses parlamentares. Significa um processo, mais que uma organização, processo este em que os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam até os legisladores as intenções de seus grupos. Sintetizando, seria uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos que o Dicionário chama de decision-makers, por meio de representantes especializados. Em alguns países, como nos Estados Unidos, esta prática é legal, inclusive a profissão de lobista é reconhecida, sendo regulamentada por lei. No Brasil, apesar de amplamente praticado, o lobby possui uma imagem pejorativa, em grande parte devido à fragilidade da classe política, uma imagem ligada à corrupção.

Quanto a grupos de interesses, o Dicionário recorre ao acadêmico americano David Truman em *The Governmental Process* (1951), para o qual grupo de interesses é “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos da participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas”. Porém, o Dicionário cita três inconvenientes em relação a esta definição. Primeiro que ela torna muito genérica a definição de interesse, transformando cada grupo crescente numa sociedade num grupo de interesse. Segundo, ela reduz inconscientemente todo interesse a um interesse meramente econômico, deixando de lado outros interesses, como culturais, religiosos e outros. E por último, ela não explica sobre as modalidades de interação entre os vários

grupos da sociedade e nem como estes grupos agem pra prevalecer seus interesses. Para superar isso, Truman utiliza o termo grupos de interesse político, mas segundo o Dicionário, também não é satisfatório, pois interesses não políticos, também podem levar a necessidade de pesquisa de decisões políticas favoráveis, com o fim de se adotar, manter ou ampliar.

Em relação a grupos de pressão, o Dicionário explica que esta expressão indica tanto a existência de uma organização formal como a modalidade de ação deste grupo, objetivando a realização de seus fins através da pressão. O Dicionário entende como pressão a atividade do grupo que busca influenciar nas decisões que são tomadas pelo poder político, através do uso de sanções ou da ameaça do uso delas, seja para mudar alguma lei, por exemplo, ou seja, a fim de conservá-la. Pressão não é a possibilidade de obter acesso ao poder, mas sim a de recorrer a sanções negativas ou positivas, a fim de garantir determinado interesse através do poder político.

Para ilustrar, os principais conceitos abordados no trabalho são sintetizados no Quadro 2:

#### QUADRO 2 – SÍNTESE DE CONCEITOS DO TRABALHO

<b>Lobbys</b>	Pessoas ou grupos que, nas ante-salas do Congresso, tentam influenciar os representantes do povo no sentido de fazê-los votar segundo interesses próprios ou de grupos que representam.
<b>Grupos de interesse</b>	Organização constituída por pessoas que compartilham pelo menos um interesse comum e que atuam em prol do seu objetivo.
<b>Grupos de pressão</b>	É quando os grupos de interesse desencadeiam uma ação e o lobby é a operacionalidade da ação.

Fonte: Elaboração própria.

Ao serem explicadas estas expressões, um questionamento vem à tona, por que “Bancada Ruralista” e não “Grupo Ruralista”? Sobre isso, Vigna explica:

Em resumo, a *bancada ruralista* condensa várias particularidades que encontramos compartimentadas em muitas

organizações sociais. Ao reconhecer a importância de sua conceituação a partir das suas ações, reconhece-se igualmente importante compreender que o ruralista não compõe uma bancada, mas um grupo. Uma bancada é uma forma de organização superior a de um grupo. Ela respeita certos regulamentos, tem uma instância burocrática e nas votações, independente do conteúdo, segue majoritariamente a indicação do líder. O grupo ruralista não se submete, necessariamente, a nenhuma regra, senão a da fidelidade aos seus interesses. Vota unificado somente nas proposições que possam afetar o seu nicho de mercado. Nas outras votações, cada deputado é tacitamente liberado para seguir ou não as indicações das lideranças (VIGNA, 2001).

Apesar de Vigna considerar que o correto seria “Grupo Ruralista”, em seu artigo ele não se limita a conceituações, e continua a fazer uso dos termos: “bancada” e “grupo” ruralista, o que também utilizo neste trabalho.

### **3.1 GOVERNOS SARNEY, COLLOR, FHC E LULA**

Como dito anteriormente na parte deste trabalho que aborda os antecedentes históricos na formação da Bancada Ruralista, ela se origina a partir da UDR e começa a ganhar espaço a partir da Assembleia Constituinte (1987-1988), porém não era caracterizada como uma bancada, sendo que a elite agrária ainda era conduzida pela UDR. Quando surgiu, não possuía mais que vinte parlamentares, porém, com um poder de articulação que não podia ser desprezado, e só não teve mais parlamentares simpatizantes devido ao caráter agressivo que o líder da UDR imprimia ao grupo (Vigna, 2001). De acordo com o ex-Secretário Geral do Instituto de Estudos Econômicos (INESC), Bizeh Jaime:

“desde a Assembléia Nacional Constituinte, os ruralistas utilizam armas de convencimento típicas da elite agrária para negociar com o Executivo e o próprio Congresso. A ação organizada dessa bancada volta-se para dois objetivos fundamentais: dificultar a tramitação de projetos de lei que visem facilitar a realização da reforma agrária e pressionar os governos para que perdoem as dívidas dos grandes fazendeiros” (apud SAUER et. all, 2006:60).

Durante o processo constitucional, a Bancada Ruralista utilizou seu poder de articulação, colocando vários obstáculos ao governo Sarney à regulamentação da reforma agrária, conseguindo dificultar a desapropriação de terras destinadas à mesma, em troca disso, apoiava as propostas mais conservadoras do governo além

de apoiar o mandato ampliado de cinco anos para o mesmo presidente (BARCELOS; BERRIEL, 2009).

Foi na Legislatura seguinte (1990-1994), durante o governo Collor, que se iniciou a formação de uma frente parlamentar (VIGNA, 2001), com a eleição de seu principal líder, Ronaldo Caiado para deputado federal pelo antigo PFL (hoje DEM) de Goiás. Continuava atrelada a UDR, e não passando de vinte parlamentares, porém com o mesmo poder de articulação que possuía no governo anterior. Exemplo deste poder foi a indicação do presidente da Comissão de Agricultura, permitindo uma orientação tendenciosa para as políticas agrárias. Foi com estes deputados-militantes uderristas que se estruturou a atual Bancada Ruralista.

No entanto, com o Impeachment do presidente Collor em 1992, as forças conservadoras começaram a se desarticular nacionalmente e somando a isto a dissolução da UDR em 1993, houve uma desarticulação da Bancada, esses fatores colaboraram para a aprovação e regulamentação da Reforma Agrária em 1993, no governo de Itamar Franco, que substituiu Collor.

Apesar do encerramento da UDR em 1993, a Bancada Ruralista sai vitoriosa nas eleições de 1994, elegendo 117 parlamentares segundo o INESC. Vigna (2001) destaca 4 fatores para justificar este número considerável de eleitos:

O restabelecimento desta representação foi possível devido a uma conjunção de fatores. Ressaltamos os mais significativos: primeiro, o crescimento do PFL (segunda bancada partidária) trás para a Câmara dos Deputados os representantes da elite agrária mais conscientes da importância da organização da bancada ruralista como grupo de interesse, pressão e lobbying; segundo, eleições de notórios conservadores para as presidências da Câmara e do Senado Federal; terceiro, a vitória, nas eleições presidenciais, da aliança PFL-PSDB. Pode-se distinguir, também, um quarto fator: a derrota do então deputado Ronaldo Caiado. Órfão desta liderança vigorosa e centralizadora, o grupo ampliou sua articulação com outros setores parlamentares. Essa associação de fatores, entre outros, abriu um espaço político de rearticulação das forças conservadoras e proporcionou um ambiente propício ao reaparecimento da Bancada Ruralista.

Nas eleições de 1998, o INESC aponta que 89 parlamentares se elegeram pela Bancada, porém esta queda em relação à Legislatura anterior não significa um enfraquecimento, pois o grupo conseguia a simpatia de outros deputados,

conseguindo, por exemplo, a Presidência da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara com certa facilidade.

Em 2002, após três tentativas sem êxito, Luiz Inácio Lula da Silva se elege presidente pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para isso, ao contrário das outras eleições, o PT se aliou com partidos ditos conservadores, como o Partido Liberal (PL), que indicou José Alencar como vice da chapa, além de ganhar apoio de grupos ligados ao Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Nessas eleições, a Bancada Ruralista elege 73 membros, porém, quatro anos depois voltam a se recuperar, elegendo 117 deputados, além disso, ocorre a reeleição de Lula. Sobre esse crescimento, Barcelos e Barriel (2009) indicam dois fatores:

Seu crescimento pode ser apontado por dois grandes motivos: i) pela perda de confiança e desalento da sociedade e dos movimentos sociais no avanço da democracia no campo, após o primeiro mandato do Governo Lula, que sinalizou em suas campanhas uma mudança radical na geografia fundiária nacional, porém não se efetivou; e ii) pela inflamada campanha pró-biocombustíveis e transgênicos construída pelo governo federal, que rearticulou as forças do poder agro-fundiário a nível nacional, permitindo uma nova agenda política para a expansão e consolidação do agro-negócio.

Mesmo Lula tendo altos índices de aprovação popular e maioria na Câmara, não tinha o poder de confrontar a Bancada Ruralista. Bancada esta que possuía 33% de seus deputados no PMDB, partido de apoio ao Governo Lula. Durante o governo Lula, os ruralistas tiveram vitórias importantes, como a elaboração da Lei de Biosegurança, que regulamentava a produção e comercialização dos transgênicos no Brasil; conseguiram barrar parte do texto do Estatuto da Igualdade Racial, que regularizava as terras quilombolas, e conseguiram frustrar a decisão do ex-presidente de mudar o índice de critério da propriedade rural, critério este que serve para a distribuição de terras para reforma agrária (DÓRIA, 2011).

### **3.2 GOVERNO DILMA**

Em 2010, impossibilitado de se candidatar novamente, Lula e o PT lançam Dilma Rousseff para presidente, e a mesma sai exitosa do pleito. Já a Bancada

Ruralista elegeria 117 parlamentares diretamente interessados nas questões da terra, segundo o INESC. Porém, apesar de manter o mesmo número da Legislatura anterior, o INESC aponta números interessantes sobre estes eleitos. Dos 117 deputados do Legislativo anterior, 51% foram reeleitos ou 60 deputados, 6 foram impedidos de se candidatar, 20 não concorreram e 31 foram derrotados. Segundo Vigna, o núcleo duro se manteve, com nomes como Ronaldo Caiado (DEM-GO), Onyx Lorenzoni (DEM-RS), Darcísio Perondi (PMDB-RS), Luís Carlos Heinze (PP-RS), Paulo Bornahusen (DEM-SC) e Sandro Mabel (PR-GO). Quanto às perdas importantes, Vigna cita Mendes Theme (PSDB-SP), Gerson Peres (PP-PA), Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), Valdir Colatto (PMDB-SC) e Raul Julgmann (PPS-CE), este último inclusive ocupara cargos importantes no governo de Fernando Henrique Cardoso, como presidente do IBAMA e Ministro do Desenvolvimento Agrário.

Deve-se levar em conta que estes números de representantes da Bancada Ruralista variam, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), por exemplo, aponta 158 parlamentares que priorizam a agenda do setor rural, sendo 91 deputados reeleitos, 49 deputados novos e mais 18 senadores. O DIAP classifica como integrante da Bancada Ruralista aquele parlamentar que mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócios, assume a defesa dos pleitos da bancada tanto nos plenários como em entrevistas para a imprensa.

O DIAP faz um levantamento importante em relação aos partidos que elegeram tais deputados em 2010. Conforme o DIAP, o partido que mais elegeu parlamentares ruralistas foi o governista PMDB, com 29 deputados e 7 senadores, logo após vem o DEM e o PP, ambos com 22 deputados e 2 senadores, seguidos por PSDB com 19 deputados e 3 senadores, pelo PR, 14 deputados e 1 senador, PTB, 8 deputados e 2 senadores, e PDT, 7 deputados e 1 senador. Completam a lista o PPS com 6 deputados, PSC com cinco, PSB com 4, PMN com dois e PRB e PT do B com um deputado cada.

Levando em conta os dados do DIAP, a maioria destes parlamentares eleitos pertence a partidos que apóiam o governo, com 93 deputados e 13 senadores eleitos pelo PMDB, PP, PR, PTB, PDT, PSC, PSB, PMN, PRB, e PT do B, enquanto a oposição possui 47 deputados e 5 senadores pertencentes ao DEM, PSDB e PPS.

Tendo a maioria dos parlamentares da Bancada Ruralista filiados a partidos que apóiam o governo, e com a lei da fidelidade partidária, lei essa que outorga o mandato parlamentar ao partido e não mais ao deputado ou senador, em vigor nesta Legislatura, a princípio seria fácil convencer estes deputados a votarem a favor de projetos governistas, mas não é tão simples assim, pois com novos ruralistas, a bancada continua com grande potencial para influenciar outros parlamentares em relação às propostas voltadas para o agronegócio, em troca, oferecem às outras bancadas seus votos para projetos em que não são de seus interesses, por exemplo, convence a bancada evangélica a votar de acordo com seus interesses num projeto relacionado à reforma agrária, em troca se oferece a votar de acordo com interesses da bancada evangélica num projeto relacionado a tal bancada, e que não é interessante aos ruralista. Vigna (2001) diz:

O grupo ruralista não se submete, necessariamente, a nenhuma regra, senão a da fidelidade aos seus interesses. Vota unificada somente nas proposições que possam afetar seus negócios no mercado. Nas votações que não envolvem seus interesses, cada deputado é "liberado" para seguir ou não as indicações das lideranças partidárias, invertendo a lógica do processo legislativo.

Ao analisar estes números, uma pergunta que vem à cabeça: como que uma população rural que representa apenas 16% da população brasileira, segundo o Censo 2010, esteja tão bem representada no Congresso? Uma das respostas para essa pergunta seria o financiamento privado de campanha. Os principais financiadores dos candidatos afinados com a produção rural são bancos, grandes empresas agro alimentares e agro químicas. Uma reportagem do portal R7, por exemplo, informa que dos 18 deputados federais que integravam a Comissão Especial do Código Florestal em julho de 2010, 13 receberam juntos aproximadamente R\$ 6,5 milhões doados por empresas do setor de agronegócios, pecuária e até do ramo de papel e celulose durante campanha à reeleição, de acordo com as declarações disponíveis no site do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). E no topo da agenda desta atual Bancada Ruralista estão alterações do Código Florestal Brasileiro.

### **3.3 VOTAÇÕES DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL**

Como dito anteriormente, o Novo Código Florestal Brasileiro (Projeto de Lei 1876/99) foi elaborado pelo deputado Sérgio Carvalho (PSDB-RO), então membro da Bancada Ruralista e falecido em 03/10/2003, e foi apresentado na Câmara no dia 19/10/1999. Porém, devido às obstruções por parte dos ruralistas, a tramitação deste Projeto de Lei levou 12 anos até ser concluída. A tramitação só foi retomada em 2009, quando a Mesa Diretora designou uma Comissão Especial destinada a dar um parecer ao projeto. O responsável pelo parecer foi o então deputado Aldo Rebelo (PC do B-SP). Em março de 2011, este substitutivo originário do Projeto de Lei Nº 1876/99 e que passou a ser designado como Projeto de Lei da Câmara (PLC Nº 30/2011), entrou na Ordem do Dia da Câmara, sendo que o governo Dilma havia realizado um acordo com a Bancada Ruralista pela aprovação do projeto, porém o governo pedia a retirada da Emenda nº 164, emenda esta que reduziria áreas de preservação no país ao regularizar a situação de ocupações ilegais em APPs, além de outorgar aos Estados, pelo Programa de Regularização Ambiental (PRA), a decisão de estabelecer outras atividades que possam justificar a regularização de áreas desmatadas. O governo federal ameaçou fechar questão contra a aprovação do substitutivo, caso esta emenda não fosse retirada. Os ruralistas, prevendo uma derrota, acataram e no dia 24 de maio de 2011 foi colocado em votação o substitutivo do relator Aldo Rebelo. O resultado foi de uma vitória arrasadora do governo e dos ruralistas, com 410 votos pela aprovação do projeto, 63 pela rejeição e uma abstenção. O PSOL e o PV foram os únicos partidos em que todos seus deputados votaram pela rejeição, além deles, houve votos contrários de algumas dissidências em outros partidos. Já o PP, PMDB, DEM, PTB, PC do B, PRB, PRP, PRTB, e PHS tiveram 100% dos seus deputados apoiando o projeto como mostra o Quadro 3:

### QUADRO 3: RELAÇÃO DOS VOTOS POR PARTIDOS

Partido	Sim	Não	Total
PSDB	47	1	48
PDT	21	5	26
PR	31	2	33
PP	39	0	39
PT	43	37	80
PSB	27	3	30

PMDB	74	0	74
DEM	38	0	38
PTB	21	0	21
PC do B	14	0	14
PRB	11	0	11
PSOL	0	2	2
PV	0	12	12
PRP	1	0	1
PRTB	2	0	2
PSC	17	0	18
PPS	10	2	12
PHS	2	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>410</b>	<b>63</b>	<b>473</b>

Fonte: CENIN – Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação/ Câmara dos Deputados

Esta vitória com o governo fortaleceu a imagem de uma Bancada forte na Câmara por parte dos ruralistas, e, além disso, fez com que eles começassem a se articular ainda mais para a aprovação do Código Florestal de acordo com seus interesses. Acreditaram que esta vitória era fruto de suas articulações e não por parte do Executivo, que sinalizou a sua base de apoio a aprovar o projeto. Com isso, a Bancada quebrou o acordo feito com o governo e manteve a Emenda 164 na pauta. O resultado foi de vitória dos ruralistas, com 273 votos a favor, e 182 votos contrários a emenda, além de duas abstenções. Os principais pontos de discórdia com o governo que o texto aprovado na Câmara determinava, foram:

- A manutenção das atividades consolidadas em APPs;
- Emenda Nº 164;
- Anistia para os pequenos produtores rurais que praticaram desmatamentos até 2008.

Apesar da derrota na Câmara, o governo acreditava que no Senado poderia recompor o substitutivo aprovado pelos deputados, pois teria ali uma base mais consolidada. No Senado, o governo indicou o senador Tião Viana (PT/AC) como relator na Comissão de Meio Ambiente, já para as outras duas comissões, Constituição e Justiça e a de Ciência e Tecnologia, ficaram a cargo dos ruralistas, que indicaram o senador Luiz Henrique (PMDB/SC) para relator. Pode-se dizer que

a Bancada Ruralista também teve uma vitória no Senado, tanto que a principal líder ruralista, senadora Kátia Abreu (PSD/TO), elogiou o teor do relatório e, segundo reportagem da Agência Senado, que com a aprovação acabou-se a “ditadura ambiental” além de que apenas meia dúzia de ambientalistas “xiitas” se opõem ao texto. O substitutivo do Senado ao PLC 30/2011 elaborado pelos dois relatores foi aprovado em 06/12/2011, com 59 votos a favor e 7 contrários.

Das 86 emendas ao texto-base apresentadas, 26 foram acatadas. As principais foram:

- Anistia que antes era apenas para os pequenos agricultores passou a valer também para os grandes proprietários rurais que desmataram até 2008;
- Permite atividades rurais em manguezais, limitada em 10% na Amazônia Legal e 35% nos biomas;
- Permite que estados com mais de 65% das suas áreas em reservas ambientais possam reduzir a reserva para até 50%, desde que tenha a aprovação do Conselho Nacional do Meio Ambiente e dos estados.

Com a aprovação no Senado, o texto seguiu para a Câmara para ser apreciado novamente devido às mudanças que recebeu pelos senadores. Com a ausência de Aldo Rebelo, que se licenciou do mandato de deputado para ocupar a vaga de Ministro dos Esportes, a Câmara escolheu um novo relator para o projeto de reforma do Código Florestal. O escolhido foi Paulo Piau (PMDB/SC), o mesmo autor da Emenda 164 e que pertence a Bancada Ruralista.

Os ruralistas acreditavam que iriam repetir o mesmo resultado da primeira votação. Com esta confiança, reinseriram vários itens da Emenda 164 que foram retirados no Senado. O cenário na época era o seguinte: querendo aproveitar o clima favorável com a aprovação do Projeto no Senado, os ruralistas queriam que a votação ocorresse o mais breve possível, diminuindo o tempo para debates tanto na Câmara como na sociedade. Lembrando que o projeto foi aprovado no Senado em dezembro, e devido ao recesso parlamentar, os deputados só voltavam ao trabalho em fevereiro. O presidente da Câmara, deputado Marco Maia (PT-RS) resistiu e com isso o governo pode se articular com sua base de apoio, com declarações da presidenta Dilma de que não sancionaria uma lei que anistiasse os desmatadores, conseguindo a simpatia da opinião pública. Isso enfraqueceu momentaneamente os

ruralistas e o presidente da Câmara conseguiu adiar a votação. Porém o governo tinha outra votação importante, a Lei Geral da Copa e tratava como prioridade a sua votação, isso fez com que o governo pedisse apoio para a aprovação da mesma aos ruralistas e em troca apoiaria a votação e a aprovação do Código Florestal, que o deputado Marco Maia colocou em votação no dia 24 de abril de 2012, desde que não fosse alterada a versão do Senado. O governo honrou sua palavra, porém a Bancada Ruralista tornou o texto mais favorável aos seus interesses. No fim, nova derrota governista, com 184 votos pelo texto aprovado no Senado, contra 274 votos pelo relatório do deputado Paulo Piau, além de duas abstenções. Essa votação foi um pouco confusa, pois os deputados que votavam pelo texto do Senado tinham que votar “sim”, enquanto os que apoiavam o relatório de Paulo Piau tinham que votar “não”, porém o resultado foi similar à votação da Emenda 164, quando o governo não apoiou os ruralistas. De acordo com Vigna (2012), dos pontos polêmicos que os ruralistas reintroduziram e aprovaram na proposta do Senado, constam:

[...] a liberação de créditos aos desmatadores; a dispensa à proteção de nascentes e várzeas de rios e região com água na caatinga; a desobrigação por parte do pequeno proprietário de recompor as áreas desmatadas; a extinção da punição para quem não regularizar a propriedade desmatada; e, por fim, a delegação para os Estados da competência de definir as áreas que devem ter cobertura vegetal recomposta e quais atividades agropecuárias estarão liberadas para exploração nas Áreas de Preservação Permanente (APP) (VIGNA, 2012).

Enfim, como esclarece Vigna, aprovou-se tudo o que o governo e os setores ambientalistas e agrários rejeitavam.

Após a aprovação do projeto do relator Paulo Piau e utilizando um quadro comparativo registram-se as principais diferenças entre o Código em vigor e o texto aprovado em 2012:

#### **QUADRO 4 – CÓDIGO FLORESTAL EM VIGOR E TEXTO APROVADO PELA CÂMARA**

<b>Itens</b>	<b>Código Florestal atual (Lei 4.771/65)</b>	<b>Texto do novo Código Florestal aprovado pela Câmara</b>
<b>Áreas de</b>	Vegetação nativa de margens de rios, lagos e nascentes,	Vegetação nativa de margens de rios, lagos e nascentes, tendo como parâmetro o nível

<p><b>Preservação Permanente (APPs)</b></p>	<p>tendo como parâmetro o período de cheia. Várzeas e mangues; matas de restinga; encostas; topos dos morros; e áreas com altitude superior a 1800 metros.</p> <p>A vegetação nativa obrigatória nas margens de rios e outros cursos d'água:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30m para matas ciliares em rios de até 10m de largura;</li> <li>• 50m nas margens de rios entre 10 e 50m de largura, e ao redor de nascentes de qualquer dimensão;</li> <li>• 100m nas margens de rios entre 50 e 200m de largura;</li> <li>• 200m para rios entre 200 e 600m de largura;</li> <li>• 500m nas margens de rios com largura superior a 600m;</li> <li>• 100m nas bordas de chapadas.</li> </ul> <p>Exige autorização do Executivo federal para supressão de vegetação nativa em APP e para situações onde for necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.</p>	<p>regular da água. Várzeas, mangues e matas de encostas, topos dos morros e áreas com altitude superior a 1800 metros podem ser utilizadas para determinadas atividades econômicas, agrossilvopastoris.</p> <p>A planície pantaneira passa a ser área de "uso restrito", aberta a atividades econômicas específicas.</p> <p>A vegetação nativa obrigatória nas margens de rios e outros cursos d'água:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30m para matas ciliares em rios de até 10m de largura – quando houver área consolidada em APP de rio de até 10m de largura, reduz-se a largura mínima da mata para 15m;</li> <li>• 50m nas margens de rios entre 10 e 50m de largura, e ao redor de nascentes de qualquer dimensão;</li> <li>• 100m nas margens de rios entre 50 e 200m de largura;</li> <li>• 200m para rios entre 200 e 600m de largura;</li> <li>• 500m nas margens de rios com largura superior a 600m;</li> <li>• 100m nas bordas de chapadas.</li> </ul> <p>• Permite a supressão de vegetação em APPs e atividades consolidadas até 2008, desde que por utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, incluindo atividades agrossilvopastoris, ecoturismo e turismo rural;</p> <p>• Outras atividades em APPs poderão ser permitidas pelos estados, por meio de Programas de Regularização Ambiental (PRA), se não estiverem em áreas de risco.</p> <p>• A supressão de vegetação nativa de nascentes, de dunas e restingas somente poderá se dar em caso de utilidade pública.</p>
<p><b>Reserva Legal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na Amazônia Legal: 80% em área de florestas e 35% em área de cerrado. Demais regiões e biomas do país: 20%.</li> <li>• Cálculo da Reserva Legal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na Amazônia Legal: 80% em área de florestas, 35% em área de cerrado e 20% em campos gerais. Demais regiões e biomas do país: 20%.</li> <li>• Cálculo da Reserva Legal admite soma com APP, desde que esteja preservada ou em</li> </ul>

	<p>exceção APPs.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para o registro de Reserva Legal, a averbação se dá na inscrição de matrícula do imóvel rural no cartório de imóveis competente.</li> </ul>	<p>recomposição e não implique em mais desmatamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Imóveis rurais de até quatro módulos fiscais são desobrigados de recompor a RL, podendo limitá-la à vegetação remanescente em 22 de julho de 2008.</li> <li>• Exploração econômica permitida, desde que a propriedade esteja no Cadastro Ambiental Rural e que o Sisnama autoriza a atividade.</li> <li>• Fim à exigência de averbação da RL em cartório. A RL, porém, deverá ser registrada no Cadastro Ambiental Rural.</li> </ul>
<b>Áreas rurais consolidadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não contempla conceito de área consolidada.</li> <li>• Recomposição, regeneração e compensação são obrigatórias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece o conceito de área consolidada.</li> <li>• Imóveis de até quatro módulos fiscais não precisam recompor a vegetação nativa.</li> <li>• Quem desmatou antes de a reserva legal ter percentual aumentado (a partir de 2000) não precisa recompor além do exigido na época.</li> </ul>
<b>Competência para emitir licença para desmatamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para área da União ou empreendimento com o impacto regional ou nacional, a competência é do Ibama.</li> <li>• No caso de área de estados, órgão estadual do Sisnama.</li> <li>• No caso de área municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão federal concederá licenças no caso de florestas públicas ou unidades de conservação criadas pela União ou de empreendimentos que causem impacto nacional ou regional ao meio ambiente.</li> <li>• No caso de área do Estado, órgão estadual integrante do Sisnama.</li> <li>• Órgão municipal concederá licenças no caso de florestas públicas ou unidades de conservação criadas pelo município e por um consórcio de municípios.</li> </ul>
<b>Punição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pena de três meses a um ano de prisão simples e multa de 1 a 100 vezes o salário mínimo.</li> <li>• Decreto 7029/09 prevê sanções para o produtor que não tiver reserva legal averbada no registro de imóveis até 11 de junho de 2011.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isenta os proprietários rurais das multas e demais sanções previstas na lei em vigor por utilização irregular, até 22 de julho de 2008, de áreas protegidas.</li> <li>• Produtor que se inscrever no Cadastro Ambiental Rural e aderir a programa de regularização fundiária terá suspensas sanções administrativas.</li> </ul>

Fonte: Agência Senado, Jornal do Senado. (<http://www12.senado.gov.br/codigoflorestal>)

Ao ser aprovada, a proposta seguiu para a sanção da presidenta Dilma, que possui a prerrogativa de vetar integralmente ou parcialmente, foi o que ocorreu em 25 de maio de 2012. O governo vetou 12 dos 84 artigos do Código proposto por Paulo Piau, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, além de 32 modificações. Segundo o advogado-geral da União, Luiz Inácio Adams, das 32 modificações ao Novo Código Florestal, 17 retomam trechos do projeto aprovado no Senado, 13 são alterações ao texto final e 5 são inserções do governo. O principal trecho vetado é o que trata de atividades agrícolas em APPs ocupadas até 22 de julho de 2008, pois era o que permitia anistia aos desmatadores. Outro veto importante foi em relação à transferência de competência para os municípios quanto ao tamanho das APPs, prevista no texto aprovado pelo Congresso. Com estes vetos, o governo encaminhou uma Medida Provisória ao Congresso, chamada de MP 571, que fora votada no dia 18 de setembro, que depois de um acordo entre governo e Bancada Ruralista, fora aprovado, porém com um resultado que não agradou o governo, sendo o ponto mais crítico o que diz respeito à recomposição de APPs, que permite que a extensão de recuperação da vegetação degradada onde existir atividade consolidada anterior a 22 de julho de 2008 poderá ser menor para imóveis maiores, além de permitir o replantio com árvores frutíferas, enquanto que antes deveria ser com árvores florestais nativas. Após aprovado na Câmara, a MP seguiu para o Senado e também fora aprovada. Após sua aprovação, o texto retornou a presidenta Dilma, que vetou 9 itens, sendo os principais o que desobriga os desmatadores a recompor áreas de preservação devastadas e o que permite a recomposição com árvores frutíferas, porém não nativas.

Da apresentação do projeto do Novo Código Florestal pelo deputado Sérgio Carvalho (19/10/1999) até a aprovação do projeto com nove vetos pela presidenta Dilma, passaram-se 13 anos, e no final não agradou nem a ala ruralista, apesar de ter sido nitidamente a mais favorecida, e nem a ala ambientalista. A Bancada Ruralista inclusive ameaçou de ir questionar na Justiça a decisão da presidenta de recorrer a um decreto para regulamentar pontos do Código.

Com esses destaques, incluindo a votação da MP no Senado e a sanção da presidenta - com 9 vetos, fica em aberto a continuidade do trâmite da PL referente ao texto do Novo Código Florestal. Não obstante, sem que se possa negligenciar o peso dos votos dos ruralistas na defesa do que é de interesse desta categoria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para encaminhar as considerações finais deste trabalho, cabe lembrar o teor da obra do filósofo francês Charles de Montesquieu, *Do Espírito das Leis*, publicada em 1748. Livro no qual o autor consagra a Teoria dos Três Poderes, em defesa da tripartição dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. A ideia básica da sua teoria é de que cada poder com suas atribuições equilibraria a autonomia e interviria quando necessário no outro. Não seria uma separação absoluta entre eles, mas sim uma atuação harmônica.

A tripartição dos poderes se tornou a base da organização política de diversos países democráticos no mundo contemporâneo, inclusive no Brasil, onde segundo consta no artigo 2º da Constituição de 1988: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

No entanto, verifica-se que o plano normativo permanece distante da prática política. Como foi visto neste trabalho, o trâmite do projeto do Novo Código Florestal Brasileiro, desde sua apresentação pelo deputado Sérgio Carvalho, até a sanção da presidenta Dilma, mostra que não é harmônica a relação entre Executivo e Legislativo, mesmo tratando-se de um governo com maioria no Congresso.

Uma das respostas para este conflito pode ser explicada pelos diversos grupos de interesses que atualmente integram o Congresso, cenário no qual a Bancada Ruralista, estudada neste trabalho, tende a ser um dos principais grupos na política nacional. Ao transformar o Congresso em campo de negociações, onde a troca de votos entre grupos de interesses é evidente, o interesse privado sobressai, ou seja, fica acima do interesse público. Sobre isso, Marilena Chauí (1987), no livro intitulado *Conformismo e Resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*, adverte que:

O Brasil é uma sociedade autoritária, na medida em que não consegue, até o limiar do século XXI, concretizar sequer os princípios (velhos de três séculos) do liberalismo e do republicanismo. Indistinção entre o público e o privado, incapacidade para tolerar o princípio formal e abstrato da igualdade perante a lei, combate da classe dominante às idéias gerais contidas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, repressão às formas de luta e de organização sociais e populares, discriminação racial, sexual e de classe. A sociedade brasileira, sob a aparência de fluidez (pois as categorias sociológicas, válidas para a descrição das sociedades

européias e norte-americana, não parecem alcançar a realidade social brasileira), estrutura-se de modo fortemente hierárquico, e, nela, não só o Estado aparece como fundador do próprio social, mas as relações sociais se efetuam sob a forma da tutela e do favor (jamais do direito) e a legalidade se constitui como círculo fatal do arbítrio (dos dominantes) à transgressão (dos dominados) e, deste ao arbítrio (dos dominantes) (CHAUI, 1987, p.47-48).

Tal descompasso fica evidente quando se examina o processo que secundou a votação do projeto do novo Código Florestal Brasileiro. Apresentado por um deputado da bancada, o texto demorou 12 anos até ser apreciado depois de muitas obstruções, foi votado e aprovado tanto na Câmara como no Senado. Com a maioria dos itens consensuados entre a bancada, o texto segue para a sanção presidencial que veta 12 artigos e encaminha Medida Provisória para ser votada. Nesse interim o governo negocia novamente com os congressistas e o projeto retorna ao Planalto depois de algumas modificações e da aprovação dos parlamentares, o governo novamente a sanciona, desta vez com nove vetos. Isso num cenário onde a base aliada é maioria, pelo menos em tese.

A atuação da bancada ruralista, seu caráter suprapartidário e sua defesa de interesses de categorias com forte poder de pressão política torna o governo refém de determinados grupos, cujo resultado é o de ter de fazer concessões para aprovar projetos. Tendo isso em vista, não deixa de ser preocupante o fato de serem apresentados e aprovados projetos que atendem a interesses específicos de determinada bancada, e não os da população em geral, que é quem os parlamentares deveriam representar. Também é preocupante o fato de que os partidos que estes parlamentares integram não tomam nenhuma medida para coibir práticas dessa natureza. Os integrantes do PMDB, por exemplo, embora tendo um de seus líderes no cargo de vice-presidente da república, votaram em peso a favor dos ruralistas, contrariando as orientações do governo.

Consoante a estas e outras questões aqui pontuadas, considero que muito ainda resta para ser estudado em relação ao tema em tela, como por exemplo, uma análise detalhada sobre a atuação dos parlamentares desta bancada em projetos que são de importância ou de interesse próprio para seus principais colaboradores. Nessas situações se incluiriam casos em que, a meu ver, uma atitude ética demandaria abstenção das votações. Exemplo disso seria a PEC do trabalho escravo, proposta que prevê o confisco de terras, sem indenização, de propriedades

rurais e urbanas que exploram o trabalho escravo. Caberia, também, um estudo amplo sobre quem faz doação nas campanhas eleitorais, quem dela se beneficia, verificar se a votação dos projetos atinge esses doadores, e como votam parlamentares que receberam estas doações. Com isso seria possível ter uma visão abrangente sobre a atuação da bancada ruralista a fim de avaliar até que ponto ela poderia representar a população, ou estar a serviço próprio, ou de seus colaboradores (patrocinadores) de campanha, o que não foi estudado neste trabalho, que se ateve a analisar a atuação desta bancada exclusivamente na votação do Novo Código Florestal Brasileiro no governo Dilma (2011-2014).

Por fim, cumpre argumentar que uma das principais explicações da força política da bancada ruralista pode ser encontrada, indubitavelmente, na prática do financiamento privado de campanha. Evidência disso aparece em reportagem do portal R7 quando informa, com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, que 13 deputados dos 18 que integravam a Comissão Especial do Código Florestal receberam doações, durante sua campanha para reeleição, de empresas diretamente atingidas pelo projeto. Aproveitando o descaso da população com o parlamento, estes deputados acabam beneficiando a si próprios, quando são os próprios donos de terras, ou então devedores das empresas que os financiam durante as campanhas. Acredito que apenas uma profunda reforma política seja capaz de coibir os interesses privados, e a mudança do financiamento privado de campanha para financiamento público é o principal ponto a ser alterado. Com tal mudança os parlamentares seriam mais livres para votar de acordo com o interesse público e não a favor de interesses privados. Porém não se pode desconhecer que isto se mostra utópico, pois são estes mesmos deputados que iriam votar a reforma política, e talvez não seja de seu interesse mudar as regras do jogo político.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHRENS, Sérgio. O “novo” Código Floresta Brasileiro: Conceitos jurídicos fundamentais. Disponível em <<http://www.ambientebrasil.com.br/florestal/download/SAhrensCodigoFlorestal.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2012.
- BACHA, Carlos José Caetano. O Uso de Recursos Florestais e as Políticas Econômicas Brasileiras - Uma Visão Histórica e Parcial de um Processo de Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v34n2/v34n2a07.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2012.
- BARCELOS, E. Á. da S. BERRIEL, M. C. Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no Parlamento brasileiro. IN: XIX Encontro nacional de geografia agrária, São Paulo, 2009.
- Biblioteca da Presidência da República. Washington Luís. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/washigton-luis/biografia>> Acesso em 12 de outubro de 2012.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.
- Canal do Produtor. Código Florestal. Disponível em: <<http://www.canaldoprodutor.com.br/codigoflorestal/historico-da-proposta>> Acesso em 15 de outubro de 2012.
- CHAUÍ, Marilena. Conformismo e Resistência: aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- Ciência Hoje. A política ambiental na era vargas. Disponível em: <<http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=22081&op=all>>. Acesso em 20 de outubro de 2012.
- Coasul. Brasília Urgente: Aprovados novo Código Florestal e emenda 164 na Câmara. Disponível em <<http://www.coasul.com.br/brasil-urgente-aprovados->

novo-codigo-florestal-e-emenda-164-na-camara/>. Acesso em 30 de outubro de 2012.

- DIAP. Bancada ruralista aumenta com o reforço de novos parlamentares. Disponível em <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15500&Itemid=300](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15500&Itemid=300)>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

- DÓRIA, Carlos Augusto de Araújo. Blog de um Sem-Mídia: Bancada Ruralista. Disponível em: <<http://blogdeumsem-midia.blogspot.com.br/2011/05/politica-bancada-ruralista.html>> Acesso em 16 de outubro de 2012.

- Folha de São Paulo. Anistia aos desmatadores será vetada hoje por Dilma. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/44906-anistia-aos-desmatadores-sera-vetada-hoje-por-dilma.shtml>>. Acesso em 15 de outubro de 2012.

- Folha de São Paulo. Câmara aprova Código Florestal, que anistia desmatamento antigo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2505201101.htm>>. Acesso em 10 de novembro de 2012.

- G1. Câmara conclui votação de destaques e aprova Código Florestal. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/camara-conclui-votacao-de-destaques-e-aprova-codigo-florestal.html>> Acesso em 13 de outubro de 2012.

- G1. Senado aprova novo Código Florestal. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/senado-aprova-texto-base-do-novo-codigo-florestal.html>> Acesso em 10 de novembro de 2012.

- História Brasileira. Política do café com leite. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/politica-do-cafe-com-leite/>> Acesso em 13 de outubro de 2012.

- INESC. Bancada Ruralista impõe Código Florestal. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2012-1/maio/bancada-ruralista-impoe-codigo-florestal>> Acesso em 25 de outubro de 2012.

- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- OLIVEIRA, Marco Olívio Morato de. Novo Código Florestal: sanando. Agroanalysis, v. 30, n. 11, 2010.
- PARDELLAS, Sérgio. Para quem o congresso trabalha. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/130292\\_PARA+QUEM+O+CONGRESSO+TRABALHA](http://www.istoe.com.br/reportagens/130292_PARA+QUEM+O+CONGRESSO+TRABALHA)> Acesso em 08/08/2012.
- PROUDHON, Pierre-Joseph. O que é a propriedade. Lisboa: Estampa, 1975.
- R7. Deputados que aprovaram novo Código Florestal receberam doação de empresas desmatadoras. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/deputados-que-aprovaram-novo-codigo-florestal-receberam-doacao-de-empresas-desmatadoras-20101113.html>> Acesso em 25 de outubro de 2012.
- Reentrâncias. Análise das negociações entre a Bancada Ruralista e o Governo Federal nas votações do Código Florestal. Disponível em: <<http://reentrancias-ma.blogspot.com.br/2012/05/analise-das-negociacoes-entre-bancada.html>> Acesso em 10 de novembro de 2012.
- Senado Federal. Código florestal de 1934. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/codigo-florestal-de-1934.aspx>> Acesso em 10 de outubro de 2012.
- Terra chamando. Deputados que aprovaram novo Código Florestal receberam doação de empresas desmatadoras. Disponível em: <[http://www.terrachamando.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=139:deputados-doacoes-codigo-florestal&catid=60:codigo-florestal&Itemid=67](http://www.terrachamando.com/index.php?option=com_content&view=article&id=139:deputados-doacoes-codigo-florestal&catid=60:codigo-florestal&Itemid=67)> Acesso em 25 de outubro de 2012.
- UDR. UDR defende o direito de propriedade rural. Disponível em: <<http://www.udr.org.br/historico.htm>> Acesso em 13 de outubro de 2012.

-Uol. Meio Ambiente: Entenda a polêmica envolvendo o novo Código Florestal. Disponível em: < <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/atualidades/meio-ambiente-entenda-a-polemica-envolvendo-o-novo-codigo-florestal.htm>> Acesso em 12 de outubro de 2012.

- VIGNA, Edécio. Bancada ruralista: um grupo de interesse. Argumento nº 8. Brasília, INESC, 2001.

- VIGNA, Edécio. Bancada Ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional. Argumento nº 12. Brasília, INESC, 2007.