

# O ESTADO NA REVISÃO DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO: DEMOCRACIA, ARTICULAÇÃO DISCURSIVA E HEGEMONIA

Lucas Azevedo de Carvalho  
Rennan Lanna Martins Mafra

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca, sob um aspecto mais amplo, compreender a complexa relação entre o processo legislativo, as relações de poder, o Estado e a democracia. Nesta seara, uma questão central: a legitimidade do processo de revisão do Código Florestal tendo em vista os espaços de deliberação criados pelo Estado e as disputas envolvidas. Especificamente, o trabalho é permeado pela finalidade de investigar a relação e o papel do Estado no processo de revisão do Código Florestal, dito democrático, bem como a possibilidade de enfrentamento e participação dos mais diversos sujeitos afetados nesse processo.

Ao longo dos últimos anos tem ocorrido um progressivo crescimento da preocupação com as questões ecológicas no mundo, o que foi acompanhado por um aumento no rigor das normas pertinentes. No Brasil, a exemplificar essa tendência, pode-se apontar a consagração pela Constituição Federal de 1988 do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Lei de Crimes Ambientais, e o Código Florestal, chegando-se a afirmar ter o País uma das mais duras (STEFANO, 2009, p. 32) ou avançadas (GARCIA, 2012, p. 54) legislações ambientais do mundo.

No entanto, ao alvedrio da legislação, expandia-se a fronteira agrícola e a rentabilidade das atividades agrárias, que há muito, são responsáveis pelo saldo positivo da balança comercial brasileira (AGRONEGÓCIO, 2014).

Nesse contexto, questiona-se como uma legislação florística considerada tão avançada, que vinha sendo cada vez mais restritiva, se torna objeto de discussão em um procedimento legislativo que, contrariando a tendência até então presente no ordenamento jurídico pátrio, resultou

na relativização da proteção ecológica - consoante o próprio relator do Projeto de Lei, o mesmo tinha o intuito de viabilizar a regularização das propriedades (BRASIL, 2012).

## 2. METODOLOGIA

Para responder aos questionamentos propostos, a metodologia utilizada foi a pesquisa documental (BARDIN, 2009), com foco na análise das notas taquigráficas que registraram as falas ocorridas nas audiências públicas realizadas durante o processo legislativo na Câmara dos Deputados. Por esse método, trata-se a informação a partir de um roteiro específico, iniciado com uma pré-análise, na qual se escolhem os documentos, se formulam as hipóteses e os objetivos da pesquisa. Após, em um segundo momento, explora-se o material, aplicando-se as técnicas que se coadunam com os objetivos. Na terceira e última etapa, são feitos os tratamentos e interpretações (RAMOS; SALVI, 2009, p. 3).

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Iniciando-se a análise do procedimento de revisão legislativa da norma florestal, o primeiro destaque encontra-se na própria instituição da Comissão Especial destinada a apreciar o Projeto de Lei então em tramitação (PL 1876/99). Essa Comissão foi instituída em novembro de 2009, dez anos após a propositura do PL, sendo que esse alongado lapso temporal não foi fruto de uma mora comum na tramitação dos processos legislativos, mas sim uma reação diante de uma ameaça à ideologia capitalista dominante. Explicando melhor, tem-se que em dezembro de 2009 venceria o prazo estipulado no art. 55 do Decreto 6.514/08 para que fossem cumpridas as disposições do revogado Código Florestal. Com o fim deste prazo, cerca de 90% proprietários rurais brasileiros estariam ilegais (STEFANO, 2009, p. 33) e grande quantidade da área produtiva deveria ser desfeita para recuperação da vegetação natural. Somente em área de Reserva Legal estimava-se um déficit de 160 milhões de hec-

tares (REPOSIÇÃO, 2011, p. 48). Essa preocupação, inclusive foi colocada de forma expressa em várias falas nas audiências públicas e, inclusive, o prazo deste Decreto foi prorrogado por quatro vezes, até que fosse aprovado o novo Código Florestal.

Neste sentido, o aspecto econômico da produção agrária, considerando a renda e os empregos gerados, foi o argumento que mais se mostrou presente durante a realização das audiências públicas, aparecendo em 134 falas (em um total de 437 registradas).

Em síntese, nos moldes do modelo econômico e de produção dominantes, era “preciso” alterar o Código Florestal e abrandar o rigor normativo, instituindo-se uma Comissão Especial na qual mais da metade de seus membros se qualificavam profissionalmente em alguma atividade rural (pecuarista, agricultor familiar, presidente de Sindicato Rural, etc.). E, de todos os deputados designados para compor a comissão, nenhum deles se manifestou contrariamente à reforma do Código Florestal (o posicionamento de um deles não ficou claro, sendo que todos os demais se manifestaram favoráveis à alteração legislativa).

Diante desses dados, parece evidente que a Comissão foi criada para dar um parecer favorável à alteração do Código Florestal, o que acontece em um ambiente dito democrático de votação legislativa, iniciado pelo Congresso Nacional em cumprimento à sua função constitucional, dando a impressão de neutralidade e busca do bem comum, lançando mão de um aparelhamento ideológico (ALTHUSSER, 2003). Mas, como destaca Mouffe (1999, p. 155), a neutralidade do Estado, não passa de uma imperitina crença.

No entanto, conforme observa Gramsci (1978), a movimentação dos aparelhos ideológicos do Estado para manutenção da ideologia dominante não passa completamente despercebida, sendo o “assujeitamento dos indivíduos”, um “exagero teórico” presente em Althusser (2003). Se para este último a ideologia seria “um conjunto de relações que ocultam ou representam mal as relações reais” (VAISMAN, 2006, p. 255), para Gramsci, é no terreno de ideologia que se pode adquirir consciência dos conflitos existentes (BECERRA, 2006, p. 48).

Nestes moldes, o surgimento da proposta de revisão da norma impulsionou a busca de fortalecimento também da posição adversa. Esta, ainda que em menor número, se mostrou presente no processo de revisão legislativa, a criticar o modelo de produção atual e salientar a importância da preservação ecológica.

Neste contexto, surgiu a disputa hegemônica, se enquadrando o processo de revisão legislativa perfeitamente no modelo teórico proposto por Laclau e Mouffe (2006) na Teoria do Discurso, se baseando em práticas articulatórias que, seguindo a lógica da equivalência, buscam conquistar identidades por meio de pontos em comum (nodais). Estes pontos nodais, na busca de arregimentar um maior número de identidades, são generalizantes e, por isso, deixam de representar as especificidades das identidades que englobam, se tornando significantes vazios.

Em síntese, evidenciou-se que a disputa hegemônica foi baseada em práticas articulatórias ao entorno de pontos nodais generalizantes, a esconder a complexidade do tema. No extremo dessas generalizações, chegou-se à bipolarização entre “ruralistas” e “ambientalistas”, termos que, para o senso comum, representavam os dois “lados” existentes na disputa. Mas, na verdade, representam significantes vazios resultantes das práticas discursivas dos grupos hegemônicos e contra hegemônicos, que escondem uma série de identidades cujas particularidades se perderam no decorrer do procedimento legislativo.

Outra prática articulatória basilar na disputa que envolveu a alteração do Código Florestal foi a própria demarcação de audiências públicas, estratégia para que se escondesse o prévio intuito estatal de abrandamento normativo sob o “manto sagrado” da “democracia”, significante vazio por excelência (MENDONÇA, 2.009, p. 166). Em outras palavras, sabendo-se da dificuldade de se alterar uma legislação ambiental para torná-la menos rigorosa, tendo em vista a proatividade de grupos “ambientalistas” e a importância que a preservação ambiental tem adquirido no seio social, marcou-se uma série de audiências públicas para que se pudesse ouvir a “todos” e produzir uma norma legítima no seio do Congresso Nacional. Neste sentido, em várias falas

em audiências houve elogios à comissão, por estar “democraticamente” aberta ao “povo”.

Continuando na subsunção do procedimento legislativo à Teoria do Discurso, é possível destacar outros pontos nodais surgidos das práticas articulatórias; estes fundamentavam a alteração do Código Florestal na “ciência”, na “soberania” brasileira, na proteção ao “pequeno produtor”, na importância do setor rural e seus trabalhadores, no “desenvolvimento” e até mesmo na necessidade de “preservação ambiental”.

Certo é que, tendo em vista a parcialidade do Estado na manutenção da hegemonia capitalista dominante, o que refletiu na composição da Comissão Especial de análise ao PL 1876/99 (que resultou na aprovação do Código Florestal), as audiências públicas se tornaram mais um espaço de mobilização e justificação do que efetivamente deliberação. Para exemplificar, tem-se que no âmbito das audiências públicas, 82% das falas nas audiências foram favoráveis à alteração legislativa, enquanto 85% da sociedade brasileira se mostrava desfavorável (DATAFOLHA, 2011). Ademais, 65% das falas vieram de representantes do próprio Estado (parlamentares, ministros, prefeitos e vereadores), o que demonstra a possível ineficácia dos espaços deliberativos como instrumento de consulta à população.

Em síntese, o ambiente deliberativo gerado pelas audiências públicas refletia a parcialidade estatal. Mas isto não significa dizer a ausência de articulação contra hegemônica. Ainda que em menor número, a contra hegemonia esteve dentro dos espaços “deliberativos” (somente 12 % das falas foram manifestamente contrárias à alteração do Código Florestal). Dessa feita, torna-se bastante questionável a capacidade de que as articulações contra hegemônicas venham a efetivamente influenciar a decisão final de um Estado parcialmente ativo na manutenção da hegemonia.

De fato, é possível afirmar que o grau de influência da contra hegemonia durante o processo de revisão do Código Florestal foi bastante reduzido. Neste sentido, o Relatório Final apresentado pela Comissão após as audiências designadas pela Câmara dos Deputados refletiu as práticas articulatórias discursivas (inclusive, foi dividido em subtítulos semelhantes aos pontos nodais já destacados, deixando de lado os principais argumen-

tos contra hegemônicos, como a importância ecológica de se preservar as áreas protegidas pelo revogado Código Florestal).

No entanto, como consequência da grande “derrota ambientalista” nas audiências públicas, os protestos ganharam as ruas quando da votação pelas casas do Congresso Nacional. Não é possível mensurar até que ponto a opinião pública influenciou posteriores alterações no texto normativo final, advindas com o veto presidencial à parte do texto e com o debate sobre o veto novamente no Congresso Nacional.

Mas é visível que o discurso no entorno do veto também se baseou nos significantes vazios originados da disputa hegemônica, principalmente a “democracia”, a necessidade de defesa do pequeno e a importância da preservação ambiental. No entanto, a despeito do discurso, manteve-se a flexibilização para os “grandes” e o intuito central da norma: viabilizar a regularização da produção rural brasileiro. De fato, como apontam Laclau e Mouffe a “vitória” da posição hegemônica traz consigo o perigo de não representar as identidades conciliadas em torno do ponto nodal, pois o ganho de vencer o antagonismo em comum, viria acompanhado da perda de respeito às suas especificidades (GUIMARÃES, 2.008, p. 9).

Mas, como já afirmado, a ampla vitória hegemônica não significa dizer que a posição contra hegemônica não obteve algumas concessões. Lembra-se que a própria doutrina de Laclau e Mouffe traz o “deslocamento” como consequência do antagonismo, ou seja, para manutenção do poder, a hegemonia dominante modifica-se, reorganizando-se sem perder sua essência (BECERRA, 2006, p. 53). Assim, foi possível identificar algumas pequenas alterações normativas contrárias à posição hegemônica, contudo, mantendo-se a essência da nova Lei.

De fato, a disputa hegemônica resultou em um novo Código Florestal mais permissivo que o antigo, tanto para o pequeno, quanto para os médios e grandes (ainda que menos flexíveis para estes últimos). Essa alteração normativa foi fruto do resultado de um procedimento de revisão normativa motivado pelo Estado na busca pela manutenção da hegemonia, o que refletiu no debate nas audiências públicas, ambiente no qual havia grande disparidade de poder. Contudo, a contra hegemonia dentro

e fora dos ambientes formais de deliberação parece ter freado um pouco o anseio hegemônico. Assim, ainda que a lei não reflita os ideais contra hegemônicos, não se pode negar sua importância, suas práticas articulatórias e as concessões obtidas.

#### 4. CONCLUSÕES

O encaixe perfeito da disputa no entorno da alteração do Código Florestal à Teoria do Discurso torna evidente a superação do modelo deliberacionista em Habermas (2002), no sentido de que os espaços formais de deliberação, no caso, as audiências públicas, não necessariamente (ou quase nunca) serão responsáveis para o desenvolvimento de um debate racional e neutro na busca de um consenso. A “igualdade deliberacionista” (direito de participação) é procedimental, considerando que “uma vez criado o espaço para as discussões democráticas, qualquer indivíduo, desde que consciente das regras do mesmo, pode participar, propor e influenciar o resultado” (MENDONÇA, 2010, p. 113). Porém, o direito de participação nas audiências públicas, pertencente a todos, e até mesmo a efetiva participação, tendo em vista as relações de poder existentes, tornam o espaço deliberativo insuficiente para legitimação normativa.

Contudo, a Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe, apesar de se encaixar perfeitamente para diagnosticar a disputa hegemônica no entorno da alteração do Código Florestal, não se mostra adequada para apresentação de um modelo que possibilite a superação da perda de identidades e a alteração da essência hegemônica dominante. Assim, uma das principais críticas aos autores é perfeitamente aplicável ao presente caso concreto: “seu argumento desconstrutivista ao modelo deliberativo é importante, sem dúvida. Contudo, quando chega ao momento de ela própria exercer seu papel normativo, sua empresa emperra” (MENDONÇA, 2010, p. 109). Em síntese, como apontado por Townshend (2004, p. 269), há grande espaço para estudos com abordagem pós-estruturalista, para análise da “política” e do “político”, mas, como um todo, o projeto seria pouco provável para alcançar suas ambições.

Entretanto, o estudo do processo de revisão do Código Florestal mostrou que o projeto de Laclau e Mouffe é realista. Aliás, é sua própria abertura, o fato de não ter um desenho tão fechado como o deliberativo, que permite seu realismo, viabilizando enxergar em qualquer desenho participativo democrático as disputas hegemônicas, com suas virtudes e riscos. Nesse sentido, tanto mais democrático seria um contexto, quanto mais ele estiver aberto a concessões contra hegemônicas, ainda que a hegemonia continue a perdurar. No caso do Código, o que se observa é a construção de um arcabouço institucional formalmente democrático, mas com pouco espaço para articulações discursivas contra hegemônicas, o que não retira sua importância e influência, ainda que pequena, no resultado final da norma, obtendo concessões sem que, contudo, fosse alterado o cerne da dominação hegemônica.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRONEGÓCIO salva balança comercial do Brasil com saldo recorde de US\$ 82,9 bilhões. *Canal do Produtor*, 2014. Disponível em <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/agronegocio-salva-balanca-comercial-do-brasil-com-saldo-recorde-de-us-829-bilho0>. Acesso em 07 out. 2015.
- ALTHUSSER, L. *Aparelhos Ideológicos de Estado*: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE), 9ª ed. São Paulo: Graal, 2003.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*, Lisboa: Edições 70, 2009.
- BECERRA, Rutilo Tomás Rea. Poder, estado y democracia: México y las elecciones del 2006. *Revista Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, 2006, p. 43-54.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, ano 67, n. 64, 26 de abril de 2012.
- DATAFOLHA Institutos de Pesquisa: *Código Florestal*. Pesquisa de opinião encomendada pelas organizações Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, IMAFLORA, AMAZON, Instituto Socioambiental, SOS Mata Atlântica e WWF-Brasil. Disponível em <http://www.carbonobrasil.com/arqui>

- vos\_web/documentos/Datafolha-CodigoFlorestal.pdf. Acesso em 20 out. 2014.
- GARCIA, Yara Manfrin: O Código Florestal Brasileiro e suas alterações no Congresso Nacional. *Revista GeoAtos*, no 12, v. 1, UNESP, Presidente Prudente, jan-jun 2012, p. 54-74.
- GRAMSCI, Antonio: *Concepção Dialética da História*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1978.
- GUIMARÃES, Ada Maria Machado: *Os significantes Vazios*. III Seminário Internacional Organizações e Sociedade: inovações e transformações contemporâneas, Porto Alegre, nov. 2008.
- HABERMAS, Jürgen: Três Modelos Normativos de Democracia, in HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*. Estudos de Teoria Política. São Paulo: Ed. Loyola, 2002, p. 269-284.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, 1. Ed, Madrid: Letra, 1.987. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2006.
- MENDONÇA, Daniel de: Como olhar “o político” a partir da teoria do discurso. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 153-169.
- \_\_\_\_\_ : Para além da deliberação? Apontamentos sobre a normatividade da teoria pós-estruturalista da Democracia Radical. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, 2010, p. 99-125.
- MOUFFE, Chantal: *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. PAIDOS: Barcelona, 1999.
- RAMOS, Rita de Cássia de Souza Soares; SALVI, Rosana Figueiredo: Análise de conteúdo e análise do discurso em educação matemática – um olhar sobre a produção em periódicos qualis a1 e a2. *IV Seminário Internacional de Pesquisa em Educação Matemática*; Brasília, DF, out. de 2009.
- REPOSIÇÃO integral poderia tomar espaço da produção. *Em discussão* - Senado Federal, Distrito Federal, ano 2, n. 9, p. 48-51, dez. 2011.
- STEFANO, Fabiene: O país dos fora da lei. *Revista Exame*, São Paulo: Abril, junho de 2009, p. 32-36.

TOWNSHEND, Jules: Laclau and Mouffe's Hegemonic Project: The Story So Far. *Political Studies*, Vol. 52, Issue 2, pages 269–288, June 2004.

VAISMAN, Ester: Althusser e aparelhos de Estado – velhas e novas questões. *Projeto História*, n. 33, São Paulo, 2006, p. 247-26.

---

Agência Financiadora da Pesquisa: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Banca: Maria Izabel Vieira Botelho, Wescley Silva Xavier.