

A implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo: uma análise de discurso

Alice Dantas Brites  ^{1*}

¹*Pós doutoranda do Departamento de Ciência do Solo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Brasil. (*Autor correspondente: alicebrites@usp.br).*

Histórico do Artigo: Submetido em: 11/05/2020 – Revisado em: 15/06/2020 – Aceito em: 11/08/2020

RESUMO

A análise de discurso aplicada à implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo permite um melhor entendimento do estabelecimento desta lei e pode auxiliar no direcionamento de políticas mais efetivas. A análise de 243 documentos revelou a existência de três discursos centrais a este contexto, cada qual representado por um conjunto de narrativas e coalizões de atores. O primeiro discurso, chamado de social econômico, é composto por narrativas que focam na facilitação do processo de regularização ambiental, no direito de uso da propriedade privada e no valor econômico da terra. Um segundo discurso, chamado de ambiental conservacionista, baseia-se na valorização dos serviços ecossistêmicos e na insuficiência da lei estadual atual em proteger tais recursos. O terceiro discurso identificado enfatiza a necessidade de estratégias para atingir um equilíbrio entre o uso econômico das terras privadas e a conservação da vegetação nativa. A escala estadual reflete os conflitos existentes na escala federal desde a revisão do Código Florestal de 1965. Fatores como, o uso do conflito entre atores como uma estratégia para alcançar interesses específicos e o atual contexto político brasileiro, dificultam o estabelecimento de uma solução de equilíbrio, como a proposta pelo terceiro discurso. Neste trabalho foram identificados os principais discursos envolvidos no estabelecimento do novo Código Florestal no estado de São Paulo e o papel destes no processo de implementação desta política foi analisado. Um melhor entendimento de quais são estes conflitos auxilia na tomada de decisões que visem esta situação ganha-ganha em termos econômicos e ambientais.

Palavras-Chaves: Programa de Regularização Ambiental, política ambiental, Brasil, discurso, PRA.

The new Forest Code implementation in São Paulo State: a discourse analysis

ABSTRACT

The discourse analysis applied to the implementation of São Paulo State's new Forest Code allows a better understanding of the establishment of this law and it can help with the guidance of more effective policies. The analysis of 243 documents showed that there are three main discourses in this context, each one represented by a set of storylines and actors' coalitions. The first discourse, called social economic, is composed of storylines focused on the environmental regularization process, on private property rights, and the economic value of land. A second discourse, called environmental conservationist, is based on the value of the ecosystem services and on the insufficiency of the State law in protecting such resource. The third discourse emphasizes the need for strategies to obtain a balance between the economic land use of properties and the conservation of native vegetation. The State level reflects the conflicts in place since the 1965 Forest Code review. Factors as the use of conflict as a strategy for following specific stakes and the current Brazilian political context, impair the establishment of a solution of balance, like the one proposed by the last discourse. In this paper, the main discourses about the establishment of São Paulo State's new Forest Code were identified and their role in the implementation of this policy were analyzed. A better understanding about these conflicts can help in the process of decision making aimed at this win-win situation in economic and environmental terms.

Keywords: Environmental Regularization Program, environmental policy, Brazil, discourse, PRA.

1. Introdução

Um pouco mais da metade dos remanescentes de vegetação nativa brasileira encontram-se dentro de áreas rurais privadas (Sparovek et al., 2012). Estes remanescentes são fundamentais para aumentar a conectividade da paisagem e, conseqüentemente, para a manutenção de serviços ecossistêmicos e da biodiversidade do país (Lindenmayer et al., 2001; Metzger, 2001; Tambosi et al., 2013). Uma vez que a vegetação brasileira provê serviços como, por exemplo, sequestro de carbono e regulação climática (Foley et al., 2007; Zarin et al., 2016), além de abrigar entre 10 e 20% da biodiversidade mundial (Giulietti et al., 2005), a proteção destas áreas assume também uma importância em escala global.

Para regular o uso e a preservação destas áreas, o Brasil possui a “Lei de Proteção da Vegetação Nativa” (Brasil, 2012), popularmente conhecida como o novo Código Florestal que, em 2012, substituiu a regulação anterior, o Código Florestal de 1965 (Brasil, 1965). O processo de elaboração e negociações para a aprovação do novo Código Florestal levou mais de 10 anos e foi marcado por uma forte polarização entre atores (Sparovek et al., 2016), questionamentos da comunidade científica (Garcia, 2012; Lewinsohn et al., 2010; Metzger et al., 2010; Nazareno et al., 2012; Silva et al., 2012) e protestos de diferentes setores da sociedade civil (Agência Brasil, 2012; Carta Capital, 2012; Pacheco, 2012; SOS Mata Atlântica, 2012).

Por um lado, diversos representantes do setor agropecuário argumentavam que a adequação ao Código Florestal de 1965 era impraticável do ponto de vista social, ambiental e econômico. Segundo esta vertente, as exigências da lei então vigente eram por demais restritivas e, seu cumprimento, resultava em perdas de terras produtivas e, conseqüentemente, em um impacto negativo na economia brasileira (Diniz & Ferreira Filho, 2015). Por outro lado, organizações não governamentais (ONGs) e cientistas alegavam que as alterações propostas iriam, desnecessariamente, sacrificar a conservação da vegetação nativa brasileira e a manutenção dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela mesma (Metzger, 2010; Silva et al., 2012; Sparovek et al., 2012).

No centro do debate encontrava-se o fato de que, apesar do novo Código Florestal apresentar mecanismos para facilitar e monitorar o cumprimento da lei, ele também traz reduções nas áreas de vegetação nativa a serem conservadas ou restauradas. Estas reduções afetam os dois principais mecanismos de proteção à vegetação: as Áreas de Preservação Permanente (APP) – i.e. áreas essenciais à preservação e manutenção de serviços ecossistêmicos, como, por exemplos, vegetação ripária; e as Reservas Legais – i.e. uma porcentagem da área total da propriedade rural que deve ser mantida com vegetação nativa (Brasil, 2012). No entanto, as argumentações científicas não foram consideradas durante o processo de elaboração do novo Código Florestal que foi aprovado incluído as reduções nas áreas de APP e Reserva Legal, acarretando uma redução de cerca de 60% nas obrigações de restauração da vegetação nativa no país (Soares-Filho et al., 2014).

Atualmente, mesmo após oito anos da sanção presidencial, o novo Código Florestal ainda não está completamente implementado e disputas sobre os seus mecanismos permanecem. Tais conflitos chegaram até mesmo à moção de uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), recentemente julgadas pela Suprema Corte Federal (PGR, 2013). As incertezas e conflitos em torno da lei federal ocorrem também nos Estados, uma vez que estes devem elaborar e implementar a lei estadual que norteia o estabelecimento do novo Código Florestal, o Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Através do PRA, o novo Código Florestal fornece liberdade aos estados de criar algumas normas próprias que sejam adequadas a suas especificidades biológicas, físicas, econômicas e sociais. No entanto, até o momento, nove Estados ainda não possuem o seu PRA regulamentado e, entre aqueles que já o possuem, muitos carecem de uma regulamentação clara, com critérios técnicos objetivos que permitam de fato a implementação do novo Código Florestal (Valdiones & Bernasconi, 2019). A falta de regulamentação estadual atrasa ou até mesmo inviabiliza o processo de adequação das propriedades rurais ao novo Código Florestal, gerando uma atmosfera de insegurança jurídica para os produtores rurais e incertezas quanto a efetiva proteção da vegetação nativa do país.

O estado de São Paulo é um exemplo no qual a elaboração e implementação do PRA reflete o cenário de conflitos e incertezas observado durante o processo de estabelecimento da lei federal. O atraso na implementação do PRA paulista leva à perda de grandes oportunidades de projetos de preservação e restauração das áreas de Mata Atlântica e Cerrado, ambos extremamente degradados devido ao histórico de desmatamento no Estado (Victor et al., 2005). Este trabalho identifica os discursos envolvidos no desenvolvimento do PRA no estado de São Paulo e analisa o seu papel no processo de implementação desta

política. O reconhecimento do estabelecimento de políticas ambientais como uma questão de discurso permite o entendimento das diferentes narrativas existentes e, conseqüentemente, possibilita o desenvolvimento de instrumentos capazes de melhor acomodar as necessidades de diferentes setores com a conservação dos recursos naturais e ecossistemas.

2. A análise de discurso no entendimento de questões ambientais

Embora existam diversas definições de discurso (e.g. Benton & Short, 1999; Fairclough, 1993; Foucault, 1982), um conceito presente em grande parte delas é a ideia de discurso como uma construção social através da qual compreendemos e atribuímos significado ao mundo. Uma vez que o objetivo deste trabalho é voltado à análise de discurso de uma política ambiental, foram adotadas duas definições que se relacionam especificamente a este contexto, a de Dryzek (1997) e a de Hajer (1995). Dryzek (1995), ao examinar o uso da linguagem na construção de questões ambientais define discurso como sendo:

“Uma forma compartilhada de compreender o mundo. Incorporado na linguagem, o discurso permite que aqueles que o recebem interpretem pequenos pedaços de informação, unindo-os em histórias coerentes ou narrativas. Cada discurso se estabelece sobre suposições, julgamentos e disputas que fornecem os termos básicos para análises, debates, acordos e desacordos” (Dryzek, 1997 p.8)

De forma complementar, Hajer (1995), ao utilizar o estudo da linguagem para entender os conflitos ambientais, define discurso como:

“Um conjunto específico de ideias, conceitos e categorizações, que são produzidas, reproduzidas e transformadas em um conjunto particular de práticas e, através do qual, é dado significado à realidade” (Hajer, 1995 p.44).

Por sua vez, a análise de discurso pode ser definida como o estudo argumentativo do que é dito, por quem e em qual contexto (Hajer, 2006). Desta forma, a análise de discurso é uma importante ferramenta para ampliar o entendimento de diferentes valores, crenças e interesses que norteiam a formulação e o estabelecimento de políticas ambientais (Hajer, 1995). O reconhecimento e acolhimento dos discursos existentes, bem como dos conflitos, leva a uma melhora no processo de comunicação entre atores ou setores distintos e, conseqüentemente, permite o desenvolvimento de políticas com maior potencial para atingir os resultados para os quais foram formuladas (Butteriss et al., 2001).

De acordo com Hajer (1995), dois conceitos são fundamentais para realizar a análise de discurso: a narrativa (*story line*) e a coalizão de discurso (*discourse coalition*). A narrativa corresponde às declarações condensadas, ou resumidas, de um enredo complexo sobre um determinado fato ou evento. Atuam, portanto, como uma espécie de sinal, ou pista, fornecido pelo sujeito durante o processo de comunicação sobre um enredo mais complexo. No entanto, nem sempre o receptor interpreta a mensagem enviada através da narrativa da forma pretendida pelo sujeito. Ou seja, nem sempre ocorre um entendimento mútuo. No entanto, a análise de discurso não parte do pressuposto de um entendimento total e coeso entre o emissor e o receptor da narrativa (Hajer, 1995). Pelo contrário, é justamente o fato de a comunicação ser baseada em grande parte em interpretações individuais que permite a emergência de conjuntos de narrativas similares e, conseqüentemente, da chamada coalizão de discurso.

A coalizão de discurso refere-se, portanto, a um grupo de indivíduos que, em um determinado contexto e espaço de tempo, compartilha o uso de um conjunto de narrativas (Hajer, 2006). Desta forma, a coalizão de discurso, diferentemente da narrativa, não se refere a um indivíduo em particular, mas sim a um conjunto de atores e ao contexto no qual estes empregam determinadas narrativas. Por fim, as coalizões de discurso podem representar diferentes escalas de influência e poder de um determinado discurso. Desta forma, em um primeiro estágio de influência, as coalizões de discurso passam a se tornar dominantes para um grande número de atores, através do processo chamado de estruturação do discurso. Em um segundo estágio, as coalizões passam a se

solidificar em instituições, através do processo de institucionalização de discurso. Quando uma determinada coalização de discurso percorre estes dois processos ela pode ser considerada como o discurso dominante (Hajer, 2006).

A análise de discurso vem sendo utilizada ao menos a três décadas para o estudo de políticas ambientais (Hajer & Versteeg, 2005). Neste período, o método vem sendo utilizado para entender construções sociais que, conseqüentemente, refletem no comportamento humano, acerca de questões como, por exemplo, mudanças climáticas (Detraz & Betsill, 2009; Koteyko, Jaspal & Nerlich, 2012), conservação da biodiversidade (Whittaker & Mercer, 2010), fontes alternativas de energia (Cotton, rattle & Alstine, 2014; Jessup, 2010; Schirrmeister, 20014) e o manejo e governança florestal (Wolf & Klein, 2007; Zelli, Nielsen & Dubber, 2019) Em comum, estes estudos analisam as relações entre o homem e a natureza para, a partir daí, tentar entender a complexidade das questões ambientais. Ainda, tais estudos demonstram a importância da linguagem no processo de tomada de decisões em relação às questões ambientais e na formulação de políticas.

O discurso ambiental considera que há um componente social inerente às questões ambientais, ou seja, estas são um processo de co-criação entre o homem e o ambiente. A linguagem utilizada para tratar uma determinada questão cria e molda significados que, por sua vez, influenciam a criação e a implementação ou, ainda, a não implementação, de políticas (Feindt & Oels, 2005). Diferentes discursos fornecem diferentes concepções da relação entre o homem e a natureza, estruturando-a de diferentes maneiras.

Dryzek (1997), um dos pioneiros da área, considera que os tipos de discursos ambientais partem de duas dimensões. A primeira dimensão considera que o discurso pode ser *reformista* ou *radical*, dependendo de seu posicionamento sobre a necessidade, ou não, de alterar os sistemas políticos e econômicos vigentes. A segunda dimensão considera que o discurso pode ser *prosaico* ou *imaginativo*. Um discurso prosaico considera que uma questão ambiental deve, ou pode, ser resolvida da forma na qual se apresenta dentro do sistema político-econômico existente. Já um discurso imaginativo tende a enxergar uma questão ambiental como uma oportunidade para mudanças, em vez de um problema. A partir da combinação destas duas dimensões Dryzek (1997) cria uma tipologia com quatro categorias de discursos ambientais: *limites e sobrevivência*; *resolução de problemas*; *sustentabilidade* e *radicalismo verde* (Figura 1).

Discursos dentro da categoria *limites e sobrevivência* pregam a necessidade de uma alteração radical no sistema político econômico atual, através de formas de controle do crescimento econômico. Porém, as soluções para tais alterações podem ser consideradas prosaicas, uma vez que se limitam às proposições já existentes no modelo industrialista. A categoria *resolução de problemas* considera que pequenos ajustes são necessários no sistema político-econômico vigente para lidar com os problemas ambientais. A categoria *sustentabilidade* enxerga que, com ajustes no sistema político-econômico já existente, as questões ambientais podem ser oportunidades para mudanças que possibilitem a co-existência da conservação da natureza com o crescimento econômico. Por fim, o *radicalismo verde* considera que, para lidar com as questões ambientais, são necessárias alterações radicais na sociedade industrial atual e na forma pela qual enxergamos a natureza. No entanto, cabe observar que as tipologias não são necessariamente estanques e podem se complementar.

Figura 1. Tipologias de discurso ambiental propostas por Dryzek (1997)

		Dimensão	
		Prosaico	Imaginativo
Dimensão	Reformista	Resolução de problemas	Sustentabilidade
	Radical	Limites e sobrevivência	Radicalismo verde

Fonte: Adaptado de Dryzek (1997).

3. Material e Métodos

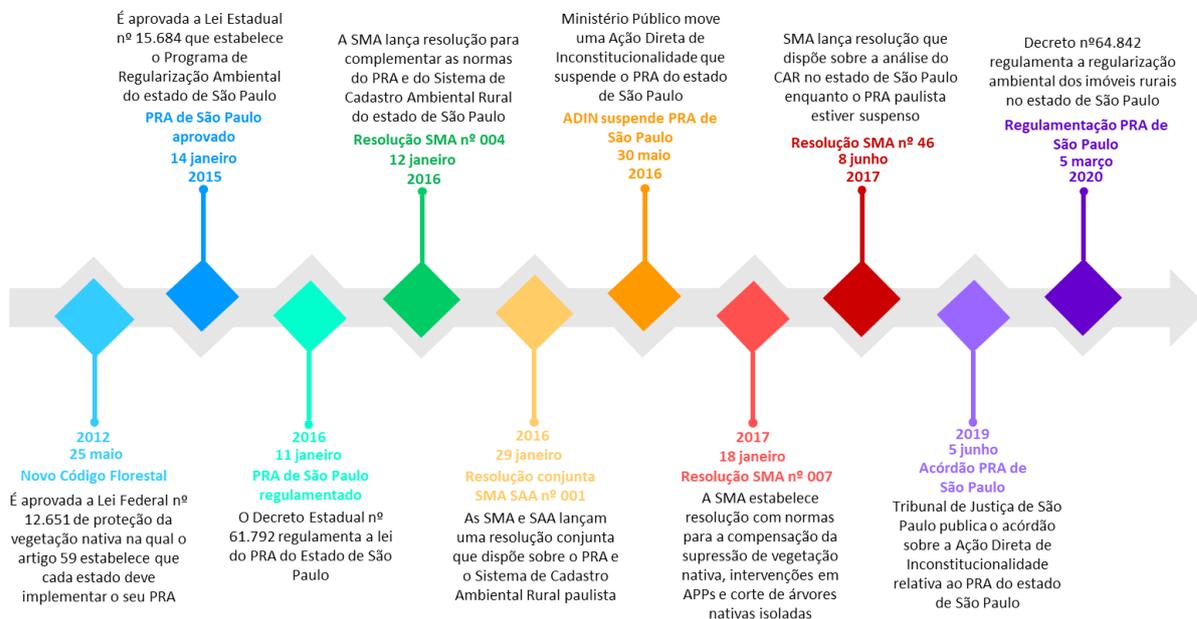
3.1 Contexto: o novo Código Florestal no estado de São Paulo

O PRA do estado de São Paulo foi aprovado no início de 2015 (São Paulo, 2015) e regulamentado em janeiro pelo Decreto nº 61.792/2015 (São Paulo, 2016a) (Figura 2). Entre outros pontos, o PRA paulista estabelece as normas e procedimentos para a regularização das propriedades, ou posses, rurais, além de um sistema estadual para o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Sistema de Cadastro Ambiental Rural do Estado de São Paulo (SICAR SP). O PRA do Estado estabelece ainda as normas para a recuperação de APPs e Reservas Legais, bem como para a regularização de áreas de uso restrito, de áreas consolidadas em Reserva Legal e para a manutenção de atividades agrossilvipastoris.

No entanto, pouco mais de um ano após a sua aprovação, o PRA de São Paulo foi suspenso por uma ADI requerida pelo Ministério Público e atendida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em maio de 2016 (São Paulo, 2016a). De maneira geral, o Ministério Público, através da ADI, argumentou que o PRA de São Paulo era inconstitucional pois, além de ter sido elaborado sem a participação popular, em diversos artigos, ele ia contra o princípio de proibição do retrocesso ambiental e ultrapassava a competência estadual, invadindo as atribuições federais e indo, em diversos pontos, até mesmo contra a constituição do próprio estado de São Paulo (art. 180, II e 191) (São Paulo, 1989). O PRA do Estado permaneceu suspenso por um pouco mais de três anos até o julgamento da ADI em 2019 e subsequente publicação do acórdão pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019). Por fim, em 2020 foi publicado um novo decreto reestabelecendo e regulamentando o PRA (São Paulo, 2020). No entanto, apesar do avanço representado pelo julgamento da ADI e pela publicação do decreto regulamentando o PRA, este último também já é alvo de críticas e conflitos entre os setores envolvidos na discussão da implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo.

O estado de São Paulo é um dos poucos que já possuem estudos que mapeiam na escala de propriedade rural os déficits de Reserva Legal e APP, bem como os excedentes de vegetação nativa disponíveis para a compensação em todo o território (Tavares et al., 2019). A existência de tais dados é um grande subsídio para orientar projetos de restauração ou compensação para o atendimento do novo Código Florestal. No entanto, este potencial esbarra no atraso causado pelo cenário de conflitos e disputas existente no Estado.

Figura 2 – Principais eventos relacionados ao estabelecimento do Programa de Regularização Ambiental (PRA) do estado de São Paulo. SMA = Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (atual Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente SIMA); SAA = Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo; APP = Área de Proteção Permanente.



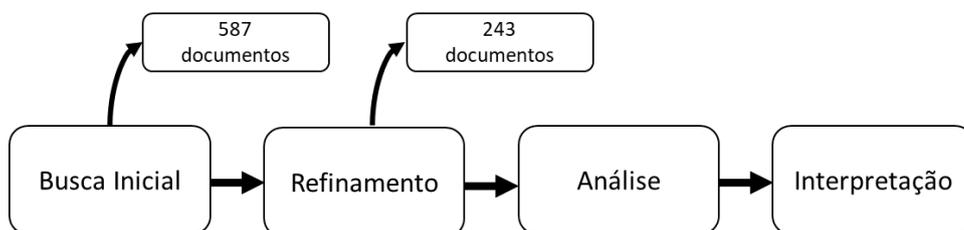
Fonte: Autor (2020).

3.2 Coleta e análise de dados

Quatro etapas principais foram realizadas para a coleta e análise de dados: (i) busca inicial de documentos relacionados à implementação do PRA no estado de São Paulo; (ii) refinamento da busca inicial e seleção dos documentos pertinentes; (iii) análise dos documentos selecionados e (iv) interpretação do conteúdo dos documentos selecionados (Figura 3). As buscas foram realizadas entre 2015, ano da publicação do PRA paulista (Lei Estadual 15.684/15), e 2020, ano da realização deste estudo.

Na primeira etapa foram realizadas buscas iniciais em páginas da internet, relatórios e outros materiais publicados por instituições envolvidas no processo de implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo. As buscas foram realizadas através do buscador do “Google” utilizando as seguintes palavras-chave: “novo código florestal”, “código florestal”, “lei de proteção da vegetação nativa”, “lei 12.651/2012”, “regularização ambiental”, “programa de regularização ambiental”, “PRA”, “lei 15.684/2015”, “decreto 61.792/2016”, “decreto 64.842/2020”, “Reserva Legal”, “Área de proteção permanente”, “APP”, “cadastro ambiental rural”, “CAR”, em conjunto com “São Paulo” ou “paulista”. No total foram pesquisadas 76 instituições (Tabela 1), classificadas em nove grupos, de acordo com a classe principal os atores que as mesmas representam (Tabela 2).

Figura 3 – Representação esquemática das etapas metodológicas adotadas.



Fonte: Autor (2020).

Tabela 1 - Instituições pesquisadas durante a busca inicial de documentos relacionados à implementação do PRA no estado de São Paulo

<i>Instituições multi-atores</i>	
Mapbiomas	Observatório do Código Florestal
Movimento Mais Floresta PRA São Paulo	Projeto Temático Código Florestal SP
<i>Governo</i>	
Coordenadoria de Desenvolvimento Sustentável (Antiga CATI)	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Fundação Florestal
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (Antiga SMA)	Fundação Instituto de Terras
<i>Mídia científica</i>	
IHS Markit	O Eco
Jornal da Ciência	Revista Pesquisa Fapesp
<i>Ministério Público</i>	
Ministério Público do Estado de São Paulo GAEMA	
<i>Organização não-governamental</i>	
Amigos da Terra	Ipê
Instituto Ekos Brasil	SOS Mata Atlântica
CPI	TNC
Greenpeace	Winrock
Imaflora	WRI
Iniciativa Verde	WWF
Instituto Socio Ambiental	
<i>Pesquisa</i>	
Embrapa	INPE
<i>Privado advocacia</i>	
Abrahão Issa Neto e José Maria da Costa	Pinheiro Neto Advogados
Araújo e Policastro Advogados	Pires Castanho Advogados
Bueno, Mesquita e Advogados	Souto Correa Advocacia
Cobra Advogados	VBSO Advogados
Lobo de Rizzo Advogados	WGSA

Tabela 1 - Instituições pesquisadas durante a busca inicial de documentos relacionados à implementação do PRA no estado de São Paulo

<i>Privado prestação de serviços</i>	
Ambientale	Audsat
Agroícone	Bioflica
Agrotools	Geoflorestas Soluções Ambientais
Arroba sustentabilidade	Pedra Agroindustrial
<i>Privado produtores</i>	
ABIEC	Sindicato Rural de Araraquara
AEASP	Sindicato Rural de Ibitinga
Agroterenas	Socicana
ATAESP	Sociedade Rural Brasileira
Biosev	Suzano
Cosan S/A	Tereos Sugar & Energy Brazil
Florestar São Paulo	UNICA
Grupo São Martinho	Usina Açucareira São Manoel
IBÁ	Usina Colombo
OCESP	Usina Ester
Orplana	Usina da Pedra
Radar Propriedades Agrícolas	Usina São João Açúcar e Álcool
Reservas Votorantim	Usina São Luiz
SESCOOP	Votorantin

Tabela 2 - Classificação das instituições pesquisadas durante a etapa de buscas

<i>Instituições multi-atores</i>	Instituições compostas por mais de um setor e que formam uma rede para trabalhar em um objetivo comum
<i>Governo</i>	Instituições governamentais excluindo aquelas de pesquisa
<i>Mídia científica</i>	Revistas on-line, blogs ou outros meios eletrônicos, especializados na divulgação científica para a sociedade como um todo
<i>Ministério público</i>	Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente do estado de São Paulo
<i>Organização não-governamental</i>	Organizações não-governamentais relacionados ao meio ambiente e/ou uso da terra
<i>Pesquisa</i>	Instituições de pesquisa ligadas ao governo
<i>Privado advocacia</i>	Escritórios de advocacia que trabalham com a regularização ambiental no estado de São Paulo
<i>Privado prestação de serviços</i>	Empresas de prestação de serviços como, por exemplo, consultoria ambiental, agrícola, técnica, geoprocessamento e financiamentos
<i>Privado produtores</i>	Produtores rurais, usinas, instituições representantes dos produtores rurais, associações, sindicatos

A etapa inicial de busca resultou em 587 documentos que foram, em seguida, lidos para checar se realmente eram pertinentes ao escopo da pesquisa, ou seja, se realmente traziam informações sobre o estabelecimento do novo Código Florestal no estado de São Paulo. Entre os documentos analisados encontram-se: leis, decretos, resoluções, textos publicados nos sites das instituições, relatórios técnicos, publicações de opinião, científicas ou técnicas e cartas de manifestação. Nesta etapa também foram descartados documentos duplicados.

Após a seleção, 243 documentos permaneceram na amostra e foram analisados com base nas recomendações de Hajer (2006) e Butteriss et al. (2001). A análise destes documentos teve como objetivo levantar e categorizar o emprego de conceitos, ideias e narrativas presentes. Os exemplos fornecidos para ilustrar as narrativas identificadas foram apresentados sem o registro da fonte comunicadora com o objetivo de preservar a identidade individual ou institucional. Para o armazenamento e sistematização dos dados coletados foi utilizado o software Nvivo 10®.

Por fim, os dados gerados foram revistos considerando o histórico e o âmbito da implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo para avaliar sua relação com este contexto e a formação de coalizões de discurso.

4. Resultados e Discussão

Através da análise dos documentos levantados foram identificados três discursos centrais dentro do contexto da implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo, aqui chamados de: social econômico, ambiental conservacionista e equilíbrio econômico ambiental. O primeiro representa uma perspectiva dos produtores de recursos agropecuários e do processo para a regularização das propriedades, ou posses rurais. O segundo representa a ótica ambientalista com foco na conservação ambiental e na valorização dos serviços ecossistêmicos. Um terceiro discurso preconiza o equilíbrio entre a produção agropecuária e a conservação ambiental.

No entanto, esta classificação em três discursos distintos não pode ser vista como uma categorização estática ou definitiva, mas sim como útil à promoção de entendimentos sobre o debate analisado. Além disso, existem sobreposições entre algumas narrativas de cada discurso, assim como da coalizão de atores que forma cada um deles. Estas são características intrínsecas aos discursos, uma vez que os mesmos dependem do contexto e da época na qual são analisados e que, justamente, os tornam uma ferramenta valiosa para o desenvolvimento de políticas públicas (Hajer, 1995). A seguir, os discursos identificados e suas respectivas narrativas são apresentados e discutidos.

4.1 Discurso social econômico

O discurso social econômico é composto por três narrativas centrais: a dificuldade e a burocratização enfrentada pelos proprietários rurais para regularizar suas terras; as perdas econômicas, ou de liberdade, impostas pela lei estadual; e a crença de que esta não representa um caso de retrocesso ambiental (Tabela 3, Figura 4). Entre os atores centrais que formam esta coalizão discursiva estão os proprietários rurais, ou seus representantes como, por exemplo, associações e sindicatos, bem como firmas de advocacia especializadas em auxiliar os mesmos durante o processo de regularização ambiental. No entanto, outros atores, tais como empresas privadas de prestação de serviços, pesquisa e alguns setores governamentais, também compartilham deste discurso.

A narrativa de que a lei estadual dificulta, ou mesmo impossibilita, a adequação dos proprietários rurais é um dos pilares deste discurso. Alguns dos descritores frequentemente utilizados na construção desta narrativa são: “*desburocratizar*”, “*processos complexos*”, “*excesso de regras*”, “*alto custo*”, “*inviabiliza*” e “*dificulta*”. Segundo esta narrativa, o excesso de regras e procedimentos burocráticos aliados à falta de clareza sobre tais

mecanismos, se torna uma barreira para aqueles que tentam regularizar suas propriedades. Além disso, o custo e a complexidade para cumprir a recomposição, compensação ou restauração da vegetação nativa, ou para outras adequações, se tornam altos demais para grande parte dos produtores rurais. De fato, a burocratização de leis e políticas ambientais é um entrave à eficácia e ao cumprimento das mesmas observado em diversas regiões do mundo (e.g. Lester, 1995; O’Leary, 1994; Tong, 2007). Portanto, o desenvolvimento de processos mais claros e simples são essenciais para ampliar a adesão a tais regulamentos.

Outra narrativa componente deste discurso são as perdas econômicas e de liberdade impostas pela implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo. Nesta narrativa aparecem com frequência expressões e termos como “*restrição de uso*”; “*perdas*”, “*prejuízo*”, “*perda econômica*” e “*direito conquistado*”. Esta narrativa reflete o conflito existente desde o início da discussão sobre a necessidade de reformular o Código Florestal de 1965 (Brasil, 1965), quando representantes do setor rural consideravam a lei vigente incompatível com o desenvolvimento agropecuário do país (Diniz & Ferreira Filho, 2015). Um dos pontos ressaltados nesta narrativa é a importância do mecanismo legal, presente tanto na lei estadual quanto na lei federal (Artigo 27 Lei Estadual 15.684/2015; Artigo 68 Lei Federal 12.651/2012), que garante a isenção da necessidade de recomposição, restauração ou compensação, da vegetação nativa convertida em outros usos de solo sem violação da lei vigente à época da conversão. Dentro deste discurso, sem tal mecanismo, as restrições de uso da terra se tornam excessivamente altas, prejudicando o cultivo de diversas culturas essenciais à economia do Estado, como, por exemplo, a soja (dos Santos et al., 2017). O conflito em torno deste mecanismo gerou até mesmo o questionamento de sua constitucionalidade através da ADI movida contra o PRA do Estado. Porém, após o julgamento da ADI, o mesmo foi considerado legal, faltando agora instrumentalizar e regulamentar como se dará a sua aplicação, pontos que já mostram indícios de novos conflitos.

Dentro desta mesma narrativa também aparecem elementos que remetem à perda de liberdade do uso da propriedade privada. Sob esta perspectiva, a lei estadual iria contra direitos anteriormente adquiridos pelos proprietários, prejudicando a função social da propriedade, garantida pela Constituição Brasileira, e a livre iniciativa (Tepedino & Schreiber, 2005). Ou seja, o PRA paulista diminuiria a capacidade das propriedades rurais de fornecer insumos agropecuários dos quais a população brasileira depende. De fato, estabelecer um equilíbrio entre a eficácia em termos de conservação ambiental e não infligir os direitos individuais de uso da terra, é uma dificuldade enfrentada mundialmente em diversos contextos (e.g. Howard, 2020; Kabii et al., 2012; Werksman et al., 2014). Neste sentido, estratégias para desenvolver políticas públicas capazes de atingir tal harmonia são tópico de diversos estudos empíricos e teóricos (e.g. Bartel, 2014; Burby & Paterson, 1993; van Bekhoven, 2016).

Uma terceira narrativa presente neste discurso é a ideia de que o PRA do estado de São Paulo não fere o princípio da proibição do retrocesso ambiental. Ou seja, a lei estadual não é menos protetiva do que a lei federal em relação à conservação da vegetação nativa, nem fere o artigo 225 da Constituição Federal, que assegura o direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988). Esta narrativa aparece como contraponto de mais um dos questionamentos levantados, e indeferidos após julgamento, pela ADI movida contra o PRA paulista de que o mesmo, em seus artigos 9, 17 e 40, representaria um caso de retrocesso ambiental.

De maneira geral, pode-se dizer que, neste discurso, o PRA do estado de São Paulo aparece retratado como uma restrição à liberdade da propriedade privada e que, se não revisto e adequado, levará a perdas econômicas graves para o país, alinhando-se, portanto, ao aspecto reformista proposto por Dryzek (1997) de pequenos ajustes mas, sem alterar o status quo do sistema político econômico vigente. Este discurso reproduz em escala estadual um dos discursos do governo nacional atual no qual, a importância ecológica, social e econômica da cobertura de vegetação nativa aparece reduzida, e a conservação dentro de propriedades privadas é vista como um empecilho ao crescimento do país (Metzger et al., 2019). Desta forma, o discurso reflete a concepção de valor antropocêntrica proposta por Trainor (2006), a qual prioriza aspectos econômicos de uso da terra e sociais, em termos da manutenção das práticas econômicas já existentes. Por fim, dentro do contexto de políticas ambientais, este discurso pode ser entendido como uma forma de reação contra a ideia do governo,

Tabela 3 - Narrativas centrais presentes no discurso “social econômico” e exemplos nos quais as mesmas são comunicadas

<p>Não há retrocesso ambiental</p>	<p><i>“O PRA das propriedades e imóveis rurais, não implica em retrocesso ambiental”</i> <i>“No meu sentir, a legislação paulista não desbordou do regramento geral feito pelo Decreto 7.830/2012, e, em certos aspectos, é até mais protetiva do que o próprio Código Florestal, mas merece ajuste em alguns pontos em que conflita com a Constituição Federal e Estadual, segundo o que já foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal”</i></p>
---	--

4.2 Discurso ambiental conservacionista

O discurso ambiental conservacionista é composto por quatro narrativas centrais: o retrocesso ambiental presente no PRA do estado de São Paulo; a ameaça aos serviços ecossistêmicos; a lei estadual representa uma legislação voltada aos interesses econômicos do setor agropecuário e a falta de transparência da mesma (Tabela 4, Figura 5)). As organizações não-governamentais voltadas à ação ambiental são os atores centrais nesta coalizão discursiva. Porém, algumas organizações multi-atores e do setor privado como, por exemplo, prestadores de serviço também compartilham deste discurso em alguns momentos.

A narrativa de que a lei estadual representa um caso de retrocesso ambiental é central a este discurso. Dentro desta narrativa, termos e expressões como, por exemplo, “anistia”, “retrocesso”, “perdas”, “menos restritiva”, “pouco protetiva”, e “diminuição da restauração” são frequentes. Nesta narrativa é exposto que, além do novo Código Florestal já ser menos restritivo em relação à lei anterior (Brasil, 1965), a lei estadual seria ainda mais permissiva em termos de necessidade de manutenção e restauração das áreas de APP e Reserva Legal legalmente definidas. Um dos pontos ressaltados é o mecanismo presente na lei estadual, similar ao existente na lei federal, que garante anistia às áreas desmatadas entre 1965 e 1989 (Artigo 27, Lei Estadual 15.684/2015) (Canto, 2020).

A narrativa de retrocesso ambiental cria o contexto da segunda narrativa que sustenta o discurso ambiental conservacionista, a ameaça aos serviços ecossistêmicos, como por exemplo, segurança hídrica, regulação climática e manutenção da biodiversidade, fornecidos pelas áreas de vegetação nativa do estado de São Paulo (e.g. Carrilho, 2016; Pereira-Silva et al., 2004; Teresa & Casatti, 2010). Dando corpo a esta narrativa estão expressões como “não colaborará para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas”; “sem capacidade de prestar serviços ecossistêmicos”; “crise hídrica”; “perda de serviços ecossistêmicos essenciais”. Pode-se considerar que esta narrativa se sustenta fortemente em dois episódios recentes ocorridos no Estado e que se relacionam à degradação ambiental e de serviços ecossistêmicos providos pela vegetação nativa: a crise hídrica entre 2014 e 2016 (e.g. de Lima, 2018; Prizibiszki, 2019) e os surtos de arboviroses, em especial dengue, zika, chikungunya e febre amarela, em 2018 (e.g. Ministério da Saúde, 2018; Pinho, 2018). Dentro desta narrativa, o PRA paulista apresenta mecanismos que reduzem o total de áreas protegidas por APP ou Reserva Legal, além de reduzir a obrigação legal de restauração, o que, conseqüentemente, afeta o fornecimento dos serviços ecossistêmicos destas áreas, ameaçando a qualidade de vida da população e das gerações futuras.

Outra narrativa que constitui este discurso é a construção da lei estadual sobre interesses puramente econômicos e representando os interesses de um único setor, o agropecuário. Descritores frequentes desta narrativa são expressões como, por exemplo, “só vale a atividade econômica”; “interesse econômico” e “apenas valor econômico”. Nesta narrativa, os interesses do governo estadual estariam alinhados ao governo federal atual, atuando de maneira a desvalorizar a proteção ambiental em prol do crescimento econômico (Escobar, 2019), utilizando como justificativa a necessidade de expansão de áreas agrícolas e a já excessiva área do país que é destinada à preservação da vegetação nativa (Trigueiro, 2019).

A quarta narrativa componente do discurso é a falta de transparência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) do sistema paulista. O CAR é um sistema criado pelo novo Código Florestal para permitir o monitoramento do uso de terra nas propriedades rurais e combater o desmatamento ilegal (Brasil, 2012). O CAR é auto declaratório e o proprietário rural, ou possuidor, deve, entre outras informações fornecer informações georreferenciadas dos limites de sua propriedade, áreas de APP e de Reserva Legal. Cada estado possui autonomia para criar seu próprio sistema de CAR ou utilizar o sistema federal. São Paulo optou por um sistema estadual, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural do Estado de São Paulo (SICAR SP) no qual as informações contidas nos registros são sigilosas (São Paulo, 2016c). De acordo com esta narrativa, a decisão de não tornar público os dados do CAR vão contra o próprio objetivo do cadastro de servir como uma ferramenta de monitoramento. Além disso, a decisão seria um ato contra o princípio da transparência, um dos pilares dos sistemas de governo democráticos, bem como da legislação ambiental do país (Hirota & Mantovani, 2016).

De maneira geral, pode-se dizer que, neste discurso, o PRA do estado de São Paulo, sem alterações, é retratado como uma ameaça à conservação da vegetação nativa existente nas propriedades rurais do Estado e que, se não for revisto, levará a impactos ambientais negativos. O discurso combina o valor dos serviços ecossistêmicos com uma crítica às visões restritas ao valor econômico e produtivo das terras a serem protegidas. Considerando a classificação proposta por Dryzek (1997), pode-se dizer que este discurso possui uma abordagem reformista, uma vez que considera a necessidade de adaptações, mas, assim como o discurso social econômico, não prega a necessidade de uma alteração radical no sistema político econômico vigente. No entanto, apesar desta semelhança quanto a tipologia de classificação, o discurso ambiental conservacionista encontra-se em conflito direto com o discurso social econômico, em especial em relação à lei estadual ferir ou não o princípio do retrocesso ambiental e aos valores atribuídos aos diferentes usos da terra. Por fim, considerando, o desenvolvimento e a implementação de políticas ambientais, o discurso pode ser entendido como uma reação contra a percepção de relações de poder que favoreçam apenas os interesses do setor agropecuário e o prevalecimento de valores econômicos sobre a conservação ambiental. Dentro desta ótica, as instituições governamentais apresentam papel fundamental na fiscalização e monitoramento do uso das terras em propriedades rurais. Ou seja, o discurso opõe-se também ao liberalismo pregado pelo discurso social econômico e à ideia, proposta por Canto (2020) de que interesses de mercado são capazes de promover espontaneamente o equilíbrio ambiental.

Figura 5 – Nuvem de palavras gerada a partir dos documentos analisados no discurso ambiental conservacionista.



Tabela 4 - Narrativas centrais presentes no discurso “ambiental conservacionista” e exemplos nos quais as mesmas são comunicadas

Narrativa	Exemplos
Retrocesso ambiental	<p><i>“Os atuais marcos legais federal e estadual já são muito menos restritivos.”</i></p> <p><i>“Ao mesmo tempo está sendo sinalizada uma ampla anistia para a recuperação da vegetação no estado”</i></p> <p><i>“(…)legislação que deixa margem para manobra de regras menos restritivas do que a legislação federal (Lei 12.651/12), violando o princípio de vedação do retrocesso ambiental”</i></p> <p><i>“O que está deixando os opositores do projeto de cabelo em pé é, principalmente, o risco de redução de APPs e o ataque às matas ciliares, com a flexibilização das regras do estabelecimento das áreas de reversa e dos usos.”</i></p>
Ameaça aos serviços ecossistêmicos	<p><i>“Se o decreto 64.842/20 ficar como está, o estado de SP contribuirá para exacerbar a criação e manutenção de um ambiente propício para o aparecimento de novas doenças zoonóticas e não colaborará para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, por meio da recuperação da vegetação nativa e dos serviços que ela presta, como a manutenção do clima, o abastecimento hídrico e outros tão essenciais à vida”</i></p> <p><i>“As vidas que serão prejudicadas, de todos nós, e inclusive as das gerações futuras que verão o meio ambiente cada vez mais degradado, sem capacidade de prestar os serviços ambientais dos quais todos dependemos, parecem não contar”</i></p>
Interesse puramente econômicos	<p><i>“É que neste decreto, o governador parece pensar como o presidente da república. Só vale a atividade econômica.</i></p> <p><i>“Situações como esta exigem papel protagonista dos governos, por meio de monitoramento e fiscalização das atividades econômicas, públicas ou privadas, que causem significativo impacto ambiental sobre ecossistemas e não um estado de “laissez-faire”, onde o interesse econômico tem pretensamente a capacidade e o interesse intrínseco de cuidar bem do meio ambiente e das pessoas”</i></p> <p><i>“(…) há trechos que não priorizam a preservação ambiental, mas sim os interesses econômicos sobre o uso da terra.”</i></p>
Falta de transparência	<p><i>“Atitude Lamentável: São Paulo torna Cadastro Ambiental Rural um segredo de Estado.”</i></p> <p><i>“Por mais diálogo e transparência no Programa de Regularização Ambiental de São Paulo.”</i></p>

4.3 Discurso de equilíbrio econômico ambiental

O discurso de equilíbrio econômico ambiental é composto uma narrativa central: o balanço entre produção econômica e proteção ambiental e a necessidade de diálogo entre os atores envolvidos na implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo (Tabela 5, Figura 6). As organizações multiatores, a mídia de divulgação científica e algumas instituições de pesquisa estão entre os atores centrais que formam esta coalizão discursiva. No entanto, alguns representantes do governo, ONGs e prestadores de serviço do setor privado também compartilham deste discurso em alguns momentos.

Na narrativa central deste discurso termos e expressões como “*equilíbrio*”; “*integração*”; “*acomodar*”; “*diálogo*”; “*discussão*”; “*fóruns multissetoriais*” e “*espaço de negociação*” são frequentes. A narrativa coloca a implementação do novo Código Florestal no Estado de São Paulo como uma oportunidade de conciliar diversos interesses, através do diálogo, e os diferentes usos de terra baseando-se, principalmente, em evidências científicas recentes de que a área que o Brasil possui sem vegetação nativa já é suficiente para a expansão agrícola e de que é possível aumentar a produtividade das áreas já cultivadas. Ou seja, seria possível uma maior produção agrícola, e conseqüente retorno econômico, sem a necessidade de expansão das áreas destinadas a este uso (Lewinsohn et al., 2010; Metzger, 2010; Silva et al., 2012). Por outro lado, poderia ser dada prioridade a restauração ou à compensação dentro do cumprimento do PRA paulista a áreas prioritárias para conservação, com, por exemplo, aquelas que ligam corredores ecológicos ou que protegem ecossistemas frágeis, como margens de rios ou encostas de morros (Durigan et al., 2006; Valente, 2005). Nesta narrativa é enfatizada a importância de criar um ambiente de entendimento mútuo das necessidades, valores e objetivos de cada ator, ou setor, na construção do PRA paulista. Através desta troca, e da aceitação de que existem pontos de vista e interesses distintos, seria possível começar a construir uma estrutura que acomode esta multiplicidade (Kahane, 2017).

Em resumo, neste discurso o PRA do estado de São Paulo aparece como um instrumento legal que, se bem regulamentado e instrumentalizado, pode equilibrar os interesses de mercado e valores econômicos do uso da terra com os valores não econômicos da preservação da vegetação nativa e serviços ecossistêmicos. Ou seja, o discurso de equilíbrio econômico ambiental aparece como uma opção para equilibrar o conflito existente entre o discurso social econômico e o ambiental conservacionista, propondo um caminho do meio no qual se chegue o mais próximo possível de uma situação ganha-ganha em termos de desenvolvimento econômico do Estado e a da conservação de sua vegetação nativa. Desta forma, é possível dizer que o discurso de equilíbrio econômico ambiental se aproxima da classificação de discurso sustentável de Dryzek (1997), propondo adaptações do sistema político-econômico vigente, prezando o equilíbrio, e enxergando a questão ambiental como uma oportunidade de aproximação e diálogo.

No entanto, apesar deste discurso ter como objetivo este equilíbrio entre atores, na prática seus objetivos podem ser difíceis de alcançar. Isso pois, frequentemente, a manutenção de disputas e conflitos é uma estratégia utilizada por atores envolvidos em questões ambientais para manter a atenção pública ao tema, favorecer determinados setores através do prolongamento dos processos, ou seguir determinados interesses políticos (Sparovek et al., 2016).

Figura 6 – Nuvem de palavras gerada a partir dos documentos analisados no discurso de equilíbrio econômico ambiental.



Fonte: Autor (2020).

Tabela 5 - Narrativa central presente no discurso de “equilíbrio econômico ambiental” e exemplos nos quais a mesma é comunicada

Narrativa	Exemplos
Balço entre usos da terra e diálogo	<p>“Precisamos de um PRA inteligente e sofisticado, que integre as dimensões de planejamento de uso da terra, serviços ambientais e incentivos econômicos. (...). E este é outro grande diferencial paulista: temos as melhores condições para alcançar este objetivo, pois temos bases de dados, pesquisas e pesquisadores, sociedade civil e produtores organizados e riqueza suficientes para dar conta do recado”</p> <p>“Por meio destes cenários será possível encontrar um caminho de acomodação ou de equilíbrio entre proteção e possibilidade de retorno econômico, que, no fim, é o que a lei ambiental procura garantir”</p> <p>“Com os conhecimentos destas duas áreas é possível apresentar sugestões a serem discutidas em fóruns multissetoriais que podem melhorar o desempenho da Lei 12.651/2012 em equilibrar o benefício ambiental e o uso econômico das terras nas propriedades rurais.”</p> <p>“A ideia é apresentar e discutir esses dados com os diferentes atores sociais envolvidos – como proprietários de imóveis rurais, representantes do terceiro setor, da academia e do poder público – e, com base nos apontamentos, compor uma peça técnica que integre, da melhor forma possível, a visão desses atores com o conhecimento científico”</p>

5. Conclusão

A análise dos diferentes discursos presentes na implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo permite um melhor entendimento dos valores, interesses e objetivos envolvidos neste processo e, conseqüentemente, pode auxiliar no direcionamento de estudos, ações e políticas relacionadas a esta questão.

Os resultados deste estudo indicam que existem ao menos três discursos centrais acerca da implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo, aqui chamados de: social econômico, ambiental conservacionista e equilíbrio econômico ambiental. Resumidamente, o discurso social econômico é composto por narrativas que focam na facilitação do processo de regularização ambiental para os proprietários rurais e nos valores econômicos dos diferentes usos da terra. Já o discurso ambiental conservacionista baseia-se na conservação da vegetação nativa existente nas propriedades rurais e na valorização dos serviços ecossistêmicos fornecidos por esta. Por fim, o discurso de equilíbrio econômico ambiental prega o diálogo e a busca de soluções que conciliem o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Porém, é importante notar que estes três discursos não são categorias definitivas ou estanques, e sim dependentes do contexto e época no qual são analisados. Da mesma maneira, os atores que formam cada uma destas coalizões discursivas também podem se sobrepor e transitar entre um discurso e outro.

Os discursos identificados para a implementação dos mecanismos legais que regulam o novo Código Florestal no estado de São Paulo refletem os conflitos que se perpetuam na escala nacional desde a proposta de alteração do Código Florestal de 1965 (Brancaion et al., 2016; Metzger, 2010; Silva et al., 2012). Tais atritos refletem não apenas a complexidade do tema, mas, também, a existência de uma tradição de manutenção do conflito entre atores para a busca de interesses específicos (Sparovek et al., 2016). Desta forma, parece inevitável que a implementação do novo Código Florestal se desenvolva sem a existência de conflitos que dificultam atingir uma solução de equilíbrio.

No entanto, um melhor entendimento de quais são estes conflitos e quais os discursos que estão por trás de cada um deles, pode ajudar na busca de soluções que visem a situação ganha-ganha em termos econômicos e ambientais. Por exemplo, para evitar as perdas econômicas apontadas pelo discurso social econômico, é possível desenhar um mecanismo para a compensação de Reserva Legal que não comprometa o uso agrícola das terras. Isso pode ser alcançado, por exemplo, ao se balancear a similaridade ecológica exigida para a compensação com áreas de menor valor produtivo como, por exemplo, pastagens de baixa aptidão agrícola (Mello et al., 2018). Incluir na implementação do PRA paulista mecanismos que vão além do comando e controle, como, por exemplo, pagamentos por serviços ambientais (PSAs), também seria uma estratégia para englobar tanto a questão da necessidade de uma maior proteção à vegetação nativa do Estado levantada no discurso ambiental conservacionista, quanto reduzir os custos de conservação, ponto levantado pela coalização que defende o discurso social econômico. Criar espaços de diálogo onde atores representantes de diferentes coalizões possam expor seus discursos de maneira aberta e construtiva, também é uma necessidade, levantada pelo discurso de equilíbrio econômico ambiental. Ou seja, o conhecimento dos discursos neste contexto de implementação do Novo Código Florestal nos Estados, pode nortear o processo de tomada de decisões por parte dos atores e instituições responsáveis pelo estabelecimento do PRA paulista, na busca por políticas mais efetivas em tal contexto.

Por fim, cabe levantar uma possível limitação do uso de documentos da mídia para realizar a análise de discurso: o viés criado por aquilo que as instituições, ou atores, escolhem produzir, publicar e tornar público. Para evitar este viés não foram utilizados documentos de mídias como, por exemplo, grandes jornais diários ou revistas de temas diversos, tendo sido incluídos apenas materiais provenientes da mídia especializada em temas científicos (ver tabela 1). Ainda assim, não é possível excluir completamente o viés dos resultados apresentarem apenas uma faceta das narrativas de cada discurso identificado. De fato, a redução do todo e simplificação das narrativas, coalizações e discursos é uma das críticas feitas à análise de discurso (Morgan, 2010). Por outro lado, esta escolha do que comunicar, do que tornar público, é justamente um dos pilares que constroem as narrativas e, conseqüentemente, os discursos. Ou seja, o emissor frequentemente já possui uma

certa intenção, mesmo que inconsciente, ao elaborar e transmitir sua narrativa de forma que estas, ao longo do tempo, acabam por moldar as atitudes, ideias e comportamentos de um grupo de atores (Hajer, 1995).

6. Agradecimentos

Este trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP (Processo Nº 2017/02755-0).

7. Referências

Agência Brasil. (2012). **Manifestação em SP pede veto ao texto do novo Código Florestal**. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-05-20/manifestacao-em-sp-pede-veto-ao-texto-do-novo-codigo-florestal.html>>. Acesso em: 07/05/2020.

Bartel, R. (2014). Vernacular knowledge and environmental law: Cause and cure for regulatory failure. **Local Environment**, 19(8), 891–914.

Benton, L., & Short, J. (1999). **Environmental discourse and practice**. Hoboken: John Wiley & Sons.

Brancalion, P. H. S.; Garcia, L. C.; Loyola, R.; Rodrigues, R. R.; Pillar, V. D.; & Lewinsohn, T. M. (2016). A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): Updates and ongoing initiatives. **Natureza e Conservação**, 14, 1–15.

Brasil. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, institui o novo Código Florestal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm. Acesso em: 07/05/2020. 1965.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07/05/2020. 1988.

Brasil. (2012). **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm>. Acesso em 07/05/2020. 2012.

Burby, R. J.; & Paterson, R. G. (1993). Improving Compliance with State Environmental Regulations. **Journal of Policy Analysis and Management**, 12(4), 753–772.

Butteriss, C.; Wolfenden, J.; & Goodridge, A. (2001). Discourse analysis: A technique to assist conflict management in environmental policy development. **Australian Journal of Environmental Management**, 8, 48–58.

Canto, R. (2020). **Mente são, corpo são e o meio ambiente, não? Agência Envolverde**. Disponível em: <<https://envolverde.cartacapital.com.br/mente-sa-corpo-sao-e-o-meio-ambiente-nao/>>. Acesso em 06/05/2020>.

Carrilho, C. D. (2016). **Identificação e valoração econômica e sociocultural dos serviços ecossistêmicos da Baía do Araçá, São Sebastião, SP, Brasil**. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Carta Capital. (2012). **Protestos marcam a votação do novo Código Florestal Brasileiro**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/protestos-marcam-a-votacao-do-novo-codigo-florestal-brasileiro>. Acesso em 05/05/2020.

Cotton, M.; Rattle, I.; & Alstine, J. (2014). Shale gas policy in the United Kingdom: an argumentative discourse analysis. **Energy Policy**, 73, 427-438

de Lima, J. (2018). **O que São Paulo não aprendeu com a crise hídrica, segundo este pesquisador**. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2018/08/05/O-que-S%C3%A3o-Paulo-n%C3%A3o-aprendeu-com-a-crise-h%C3%ADdrica-segundo-este-pesquisador>>. Acesso em: 07/05/2020.

Detraz, N.; Betsill M. M. (2009). Climate Change and Environmental Security: For Whom the Discourse Shifts. **International Studies Perspectives**, 10(3), 303-320.

Diniz, T.; & Ferreira Filho, J. B. (2015). Impactos econômicos do Código Florestal brasileiro: Uma discussão à luz de um modelo computável de equilíbrio geral. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 53(2), 229–250.

dos Santos, M. A.; Filho, J. B.; Filho, J. E.; & Ywata, A. X. (2017). **Setor agropecuário brasileiro pós novo Código Florestal: Uma simulação de impactos econômicos**. Rio de Janeiro: IPEA.

Dryzek, J. (1997). **The Politics of the Earth: Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press.

Durigan, G.; Siqueira, M. F.; Franco, G. A. D. C.; & Ratter, J. A. (2006). Seleção de fragmentos prioritários para a criação de unidades de conservação do cerrado no Estado de São Paulo. **Revista do Instituto Florestal**, 12(1).

Escobar, H. (2019). Bolsonaro's first moves have Brazilian scientists worried. **Science**, 363(6425), 330–330.

Fairclough, N. (1993). **Discourse and social change**. Cambridge: Polity Press.

Feindt, P. H.; & Oels, A. (2005). Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making. **Journal of Environmental Policy and Planning**, 7(3), 161-173.

Foley, J. A.; Asner, G. P.; Costa, M. H.; Coe, M. T.; DeFries, R.; Gibbs, H. K.; Howard, E. A.; Olson, S.; Patz, J.; Ramankutty, N.; & Snyder, P. (2007). Amazonia revealed: Forest degradation and loss of ecosystem goods and services in the Amazon Basin. **Frontiers in Ecology and the Environment**, 5(1), 25–32.

Foucault, M. (1982). **The archaeology of knowledge**. New York: Vintage.

Garcia, Y. M. (2012). O Código Florestal brasileiro e suas alterações no Congresso Nacional. **GeoAtos**, 1(12), 54–74.

Giulietti, A. M.; Harley, R. M.; De Queiroz, L. P.; Wanderley, M. D. G. L.; & Van Den Berg, C. (2005). Biodiversity and Conservation of Plants in Brazil. **Conservation Biology**, 19(3), 632–639.

Guidotti, V.; Freitas, F. L. M.; Sparovek, G.; Hamamura, C.; Cerignoni, F.; & Pinto, L. F. G. (2017). **Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs**. Piracicaba: Imaflora.

Hajer, M. (1995). **The Politics of Environmental Discourses: Ecological Modernization and Policy Process**. Oxford: Oxford University Press.

Hajer, M. (2006). **Doing Discourse Analysis: Coalitions, Practices, Meaning**. Em: Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences (M. Brink & T. Metzger, ed). Utrecht: Netherlands Geographical Studies.

Hajer, M. & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. **Journal of Environmental Policy & Planning**, 7(3), 175-184.

Hirota, M.; & Mantovani, M. (2016). **São Paulo deve rever sigilo de dados do Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/artigos/sao-paulo-deve-rever-sigilo-de-dados-cadastro-ambiental-rural/>>. Acesso em: 04/05/2020.

Howard, T. M. (2020). Regulatory resistance to environmental law in rural Australia: Land clearing, murder and the media. **Local Environment**, 25(2), 130–146.

Jessup, B. (2010). Plural and hybrid environmental values: a discourse analysis of the wind energy conflict in Australia and the United Kingdom. **Environmental Politics**, 19(1), 21-44.

Kabii, T.; Horwitz, P.; Kabii, T.; & Horwitz, P. (2012). A review of landholder motivations and determinants for participation in conservation covenanting programmes. **Environmental Conservation**, 33(1), 11–20.

Kahane, A. (2017). **Collaborating with the Enemy: How to Work with People You Don't Agree with or Like or Trust**. São Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Koteyko, N.; Jaspal, R.; Nerlich, B. (2012). Climate change and 'climate gate' in online reader comments: a mixed methods study. **The Geographical Journal**, 179(1).

Lester, J. P. (1995). **Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence**. Durham: Duke University Press.

Lewinsohn, T. M.; Joly, C. A.; Verdade, L. M.; Martinelli, L. A.; & Rodrigues, R. R. (2010). **Science**, 329(5989), 276–277.

Lindenmayer, D. B.; Margules, C. R.; & Botkin, D. B; (2001). Indicators of Biodiversity for Ecologically Sustainable Forest Management. **Conservation Biology**, 14(4), 941–950.

Mello, K.; Matos, C.; Metzger, J. P. & Sparovek, G. Why to consider ecological equivalence for Legal Reserve compensation in Brazil? In: 3rd. **International Symposium of Ecology (SINECO)**. Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 2018.

Metzger, J. (2010). O Código Florestal tem base científica? **Natureza & Conservação**, 8, 92–99.

Metzger, J.; Lewinsohn, T. M.; Joly, C. A.; Verdade, L. M.; Martinelli, L. A.; & Rodrigues, R. R. (2010). Brazilian Law: Full Speed in Reverse? **Science**, 329(5989), 276–277.

Metzger, J. (2001). Effects of deforestation pattern and private nature reserves on the forest conservation in settlement areas of the Brazilian Amazon. **Biota Neotropica**, 1, 1–14.

Metzger, J.; Bustamante, M. M. C.; Ferreira, J.; Fernandes, G. W.; Librán-Embíd, F.; Pillar, V. D.; Prist, P.; Rodrigues, R. R.; Vieira, I.; & Overbeck, G. (2019). Why Brazil needs its Legal Reserves. **Perspectives in Ecology and Conservation**, 17(3), 91–103.

Ministério da Saúde. (2018). **SP: 250 municípios em situação de alerta ou risco para dengue, zika e chikungunya**. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/44927-sp-250-municipios-em-situacao-de-alerta-ou-risco-para-dengue-zika-e-chikungunya>>. Acesso em: 08/05/2020.

Morgan, A. (2010). Discourse analysis: An overview for the Neophyte Researcher. **Journal of Health and Social Care Improvement**, May 2010, 1-4.

Nazareno, A. G.; Feres, J. M.; de Carvalho, D.; Sebbenn, A. M.; Lovejoy, T. E.; & Laurance, W. F. (2012). Serious new threat to Brazilian forests. **Conservation Biology**, 26(1), 5–6.

O’Leary, R. (1994). The Bureaucratic Politics Paradox: The Case of Wetlands Legislation in Nevada. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 4(4), 443–467.

Pacheco, J. (2012). **Manifestantes pedem que Dilma cumpra promessa de campanha e vete novo Código Florestal**. Disponível em: <<http://primeiraedicao.com.br/noticia/2012/03/10/manifestante-pedem-que-dilma-cumpra-promessa-de-campanha-e-vete-novo-codigo-florestal>>. Acesso em: 08/05/2020.

Pereira-Silva, E. F. L.; Santos, J. E. dos; Kageyama, P. Y.; & Hardt, E. (2004). Florística e fitossociologia dos estratos arbustivo e arbóreo de um remanescente de cerrado em uma Unidade de Conservação do Estado de São Paulo. **Brazilian Journal of Botany**, 27(3), 533–544.

PGR (2013). **Ação Direta de Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.651/12**. Brasília: Ministério Público Federal.

Pinho, A. (2018). **Hipóteses para alta da febre amarela vão de viagens a crime ambiental**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/01/1951062-hipoteses-para-alta-da-febre-amarela-va-de-viagens-a-crime-ambiental.shtml>>. Acesso em: 08/05/2020.

Przibisczki, P. (2019). **Após 5 anos da crise de abastecimento, SP ainda busca alcançar segurança hídrica**. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/apos-5-anos-da-crise-de-abastecimento-sp-ainda-busca-alcancar-seguranca-hidrica/>>. Acesso em: 09/05/2020.

São Paulo. (1989). **Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 09/05/2020. 1989.

São Paulo. (2015). **Lei nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, dispõe em caráter específico e suplementar, nos termos dos artigos 23, III, VI e VII e 24, VI e parágrafos da Constituição Federal e nos termos dos artigos 191, 193, XVI, 194, parágrafo único, 197, 205, III, 209, 213, da Constituição do Estado de São Paulo, sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA das propriedades e imóveis rurais, criado pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e sobre a aplicação da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, no âmbito do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-15684-14.01.2015.html>>. Acesso em: 08/05/2020. 2015.

São Paulo. (2016a). **Decreto nº 61.792, de 11 de janeiro de 2016, regulamenta o Programa de Regularização Ambiental - PRA no Estado de São Paulo, instituído pela Lei nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, e dá providências correlatas**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-61792-11.01.2016.html>>. Acesso em:

08/05/2020. 2016.

São Paulo. (2016b). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2100850-72.2016.8.26.0000 2015, que dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental PRA, criado pela Lei Federal nº 12.651/2012.** São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo.

São Paulo. (2016c). **Diário Oficial do Estado de São Paulo 2 de novembro de 2016.** São Paulo: Imprensa Oficial.

São Paulo. (2020). **Decreto nº 64.842 de 5 de março de 2020, regulamenta a regularização ambiental de imóveis rurais no Estado de São Paulo, nos termos da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e da Lei estadual nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, e dá providências correlatas.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64842-05.03.2020.html>>. Acesso em: 08/05/2020. 2020.

Shirrmeister, M. (2014). Controversial futures discourse analysis on utilizing the “fracking” technology in Germany. **European Journal of Future Research**, 2(38), 1-9.

Silva, J.; Joly, C.; Mazatto, C.; Rech Filho, E.; Skorupa, L.; Cunha, M. C.; May, P.; Rodrigues, R.; Ahrens, S.; Sá, T.; & Ab’Saber, A. (2012). **O Código Florestal e a Ciência: O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o diálogo.** São Paulo: SBPC.

Soares-Filho, B.; Rajão, R.; Macedo, M.; Carneiro, A.; Costa, W.; Coe, M.; Rodrigues, H.; & Alencar, A. (2014). Cracking Brazil’s Forest Code. **Science**, 344(6182), 363–364.

SOS Mata Atlântica. (2012). **O Brasil contra o novo Código Florestal.** Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/19/11042012-224-o-brasil-contra-o-novo-codigo-florestal/>>. Acesso em: 08/05/2020.

Sparovek, G., Antoniazzi, L. B.; Barretto, A.; Barros, A. C.; Benevides, M.; Berndes, G.; do Prado Braga, E.; Calmon, M.; Groke, P. H.; de Avelar Marques, F. N.; Nogueira, M. P.; Guedes Pinto, L. F.; & Precioso, V. (2016). Sustainable bioproducts in Brazil: Disputes and agreements on a common ground agenda for agriculture and nature protection. **Biofuels, Bioproducts and Biorefining**, 10(3).

Sparovek, G.; Berndes, G.; Barretto, A. G. de O. P.; & Klug, I. L. F. (2012). The revision of the brazilian forest act: Increased deforestation or a historic step towards balancing agricultural development and nature conservation? **Environmental Science and Policy**, 16, 65–72.

Tambosi, L. R.; Martensen, A. C.; Ribeiro, M. C.; & Metzger, J. P. (2013). A Framework to Optimize Biodiversity Restoration Efforts Based on Habitat Amount and Landscape Connectivity. **Restoration Ecology**, 22(2), 169–177.

Tavares, P. A.; Brites, A. D.; Sparovek, G.; Guidotti, V.; Cerignoni, F.; Aguiar, D.; Metzger, J. P.; Rodrigues, R. R.; Pinto, L. F. G.; Mello, K. de, & Molin, P. G. (2019). Unfolding additional massive cutback effects of the Native Vegetation Protection Law on Legal Reserves, Brazil. **Biota Neotropica**, 19(4).

Tepedino, G., & Schreiber, A. (2005). A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, 6, 101–119.

Teresa, F. B.; & Casatti, L. (2010). Importância da vegetação ripária em região intensamente desmatada no

sudeste do Brasil: Um estudo com peixes de riacho. **Pan-American Journal of Aquatic Sciences**, 444–453.

Tong, Y. (2007). Bureaucracy Meets the Environment: Elite Perceptions in Six Chinese Cities. **The China Quarterly**, 189, 100-121.

Tribunal de Justiça de São Paulo. (2019). **Acórdão, registro 2019.0000454001**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Trigueiro, A. (2019). **Vídeo sugerindo que Brasil já tem áreas protegidas demais viraliza nas redes e gera polêmica na comunidade científica**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/noticia/2019/01/17/video-sugerindo-que-brasil-ja-tem-areas-protetidas-demais-viraliza-nas-redes-e-gera-polemica-na-comunidade-cientifica.ghtml>>. Acesso em: 08/05/2020.

Valdiones, A. P.; & Bernasconi, P. (2019). Transparência Florestal Mato Grosso: Do papel à prática: A implementação do Código Florestal pelos estados brasileiros. **Instituto Centro de Vida**, 6(11), 1–12.

Valente, R. de O. A. (2005). **Definição de áreas prioritárias para conservação e preservação florestal por meio da abordagem multicriterial em ambiente SIG**. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

van Bekhoven, J. (2016). Public Participation as a General Principle in International Environmental Law: Its Current Status and Real Impact. **National Taiwan University Law Review**, 11, 219.

Victor, M. A.; Cavalli, A. C.; Guillaumon, J. R.; & Filho, R. S. (2005). **Cem anos de devastação: Revisitada 30 anos depois**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

Werksman, J.; Cameron, J.; & Roderick, P. (2014). **Improving Compliance with International Environmental Law**. London: Routledge.

Whittaker, J.; Mercer, D. (2010). The Victorian Bushfires of 2002–03 and the Politics of Blame: a Discourse Analysis. **Australian Geographer**, 35(3), 259-287.

Wolf, S. & Klein, J. (2007). Enter the working forest: discourse analysis in the Northern Forest. **Geoforum**, 38, 985-998.

Zarin, D.; Harris, N.; Baccini, A.; Aksenov, D.; Hansen, C.; Azevedo, T.; Margono, B.; Alencar, A.; Gabris, C.; Allegretti, A.; Potapov, P.; Farina, M.; Walker, W.; Shevade, V.; Loboda, T.; Turubanova, S.; & Tyukavina, A. (2016). Can carbon emissions from tropical deforestation drop by 50% in 5 years? **Global Change Biology**, 1336–1347.

Zelli, F.; Nielsen, T. D.; Dubber, W. (2019). Seeing the forests for the trees: identifying discursive convergence and dominance in complex REDD+ governance. **Ecology and Society**, 24(1), 10.

Informações adicionais

Como referenciar este artigo: Brites, A.D (2020). A implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo: uma análise de discurso. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v.8, n.4, p.23-45.



Direitos do Autor. A Revista Brasileira de Meio Ambiente utiliza a licença Creative Commons - CC Atribuição Não Comercial 4.0 CC-BY-NC.