

O CÓDIGO FLORESTAL SOB A ÓTICA DA TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

THE FOREST CODE FROM THE PERSPECTIVE OF PUNCTUATED EQUILIBRIUM THEORY

Eduardo Grin

Doutor em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP);
Professor Universitário

Patrícia Duarte Ferreira

Especialista pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT-EUA);
Coordenadora de Inteligência Estratégica no Instituto Natura

Florenci Cassab Milani

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR);
Promotora de Justiça no MPSP

RESUMO

As políticas públicas que permearam todo o histórico do Código Florestal Brasileiro podem ser compreendidas por intermédio da Teoria do Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por True, Jones e Baumgartner. De 1934 até 2012, o referido ordenamento passou por um longo período de estabilidade, com avanços incrementais, impulsionada por uma imagem política (*policy image*) com foco conservacionista. Tal perfil legal tornou o Código Brasileiro um dos mais avançados do mundo em termos de proteção ambiental. A partir do final dos anos 2000, uma nova imagem política ganhou força, com foco no uso econômico dos recursos naturais e com narrativa dominada por grupos do agronegócio. Essa tensão, iniciada em nível subsistêmico, ascendeu ao nível macropolítico em marcada inflexão, que deu origem ao Novo Código Florestal de 2012. Essa pontuação era fruto de uma tentativa de conciliação entre narrativas conservacionistas e agropecuaristas, e resultou em dispositivos legais de inegável flexibilização ambiental, mas também reforçou alguns mecanismos de controle e incentivos. Apesar disso, não há clareza do impacto desta nova pontuação, indicando que sua implementação ainda é incipiente. Para o futuro, novos desafios ambientais e econômicos podem tensionar os subsistemas políticos levando a uma futura nova pontuação, e é essencial que superemos a falsa dicotomia conservacionismo *versus* produção de alimentos, compreendendo que é possível e necessário aliar a produtividade e a competitividade com a preservação ambiental.

Palavras-chave: código florestal brasileiro; equilíbrio pontuado; estabilidade; conservacionista; inflexão.

ABSTRACT

The public policies that have permeated the entire history of the Brazilian Forest Code can be understood through the Punctuated Equilibrium Theory developed by True, Jones, and Baumgartner. From 1934 to 2012, this legal framework experienced a long period of stability with incremental advances, driven by a policy image focused on conservation. This legal profile made the Brazilian Forest Code one of the most advanced in the world in terms of environmental protection. However, starting in the late 2000s, a new policy image gained strength, focusing on the economic use of natural resources, with a narrative dominated by agribusiness groups. This tension, which began at the subsystemic level, rose to the macropolitical level in a marked inflection that gave rise to the New Forest Code in 2012. This punctuation resulted from an attempt to reconcile conservationist and agribusiness narratives and led to legal provisions with undeniable environmental flexibilization while also reinforcing certain control mechanisms and incentives. Nevertheless, the impact of this new punctuation remains unclear, indicating that its implementation is still incipient. Looking ahead, new environmental and economic challenges may put pressure on political subsystems, leading to a future new punctuation. It is essential to overcome the false dichotomy between conservation and food production, understanding that it is both possible and necessary to combine productivity and competitiveness with environmental preservation.

Keywords: brazilian forest code; punctuated equilibrium; stability; conservationist; inflection.

1 INTRODUÇÃO À TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Na tentativa de explicar a estabilidade e a mudança na formulação de políticas públicas, surge a Teoria do Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por True, Jones e Baumgartner em 1993, que busca explicar as razões pelas quais mudanças abruptas podem ocorrer em processos políticos, que são regidos por tempos de estabilidade, mas também pelo incrementalismo.

Os autores oferecem uma explicação dinâmica para tais padrões, buscando explicar em uma única teoria os dois fenômenos, tanto a estagnação quanto a pontuação, e tal abordagem era altamente inovadora para a época em que foi concebida.

Para iniciar o entendimento sobre o modelo teórico desenvolvido, é preciso se considerar que o processo político possui uma base dupla, formado pelas instituições políticas e a tomada de decisões racionais limitadas (limitações cognitivas dos tomadores de decisão ao fazerem escolhas). Nesse contexto, a interação entre as instituições aliada à tomada de decisões pode criar padrões de estabilidade ou equilíbrios pontuados.

Analisando o sistema americano, os autores sustentam que suas instituições políticas foram projetadas para a estabilidade e para resistir a esforços de mudança, sendo necessárias mobilizações para alterar o panorama estável. A teoria destaca que os sistemas políticos não respondem de forma linear ou constante às mudanças sociais, mas sim por intermédio de longos

períodos de estabilidade intercalados por mudanças rápidas e significativas — os chamados “pontos de inflexão”.

Um dos pilares da teoria desenvolvida é o conceito de “racionalidade limitada”. Como os formuladores de políticas e instituições públicas possuem capacidade cognitiva restrita, eles só conseguem se concentrar em um número limitado de problemas simultaneamente. Nessa ordem de ideias surgem os conceitos de processamento serial e paralelo (algumas organizações são capazes de lidar com muitas questões de forma simultânea, em paralelo, outras lidam com questões seriadas).

A título de exemplo, as instituições macropolíticas (Congresso e Presidência) adotam em regra o processamento governamental em série, uma vez que as questões de alto perfil são decididas uma de cada vez, ou algumas de cada vez. Já os subsistemas políticos são mecanismos que permitem que o sistema político se envolva em um processamento paralelo.

Outros conceitos relevantes propostos pelos teóricos são de *feedback* positivo e negativo, que se inserem na ideia de que a teoria inclui períodos de equilíbrio, quando a questão é capturada por um subsistema, e desequilíbrio, quando a questão é forçada a entrar na agenda macropolítica. O *feedback* positivo ocorre quando uma mudança, de pequena extensão ou grande, faz com que mudanças futuras sejam ampliadas. Já o *feedback* negativo é o que mantém a estabilidade no sistema.

Um exemplo de *feedback* positivo na elaboração de políticas mencionado pelos autores é sobre o envolvimento do governo federal dos EUA na política criminal. Uma janela de oportunidade se abriu, rememorando a teoria de Kingdon, e a política criminal federal se tornou mais intervencionista.

A questão saiu do seu subsistema normal e adentrou no reino da macropolítica, e esse é um importante ponto para se compreender os próximos tópicos que serão desenvolvidos acerca da reforma do Código Florestal sob o modelo teórico em questão.

Antes do final da década de 60, o envolvimento federal na política criminal era diminuto, porém entre 1969 e 1972 os gastos federais com crime e aplicação da justiça duplicaram em termos de dólares reais. A razão da questão criminal ter se tornado uma preocupação da macropolítica e ter ingressado na agenda foi por conta de algumas variáveis que se interligaram em um complexo processo de *feedback* positivo: a atenção do público para o crime aumentou, a cobertura da imprensa se concentrou na questão, e o Congresso agendou audiências.

Por conta de toda essa pontuação, o Congresso aprovou uma lei criminal importante e os gastos com essa pauta aumentaram.

Por outro lado, a política do subsistema é a política do equilíbrio, que traduz uma imagem amplamente aceita e um *feedback* negativo. Nesse subsistema, composto por especialistas na burocracia, subgrupos legislativos e partes interessadas, há necessidade que ocorra uma mobilização política, um avanço na agenda governamental e um *feedback* positivo, para que as questões transbordem para o sistema macropolítico e possibilitem as grandes mudanças, ou seja, as pontuações.

Portanto, a macropolítica é a política da pontuação, e essa afirmativa é fundamental para se compreender com profundidade a teoria desenvolvida.

A teoria também introduz o conceito de “estrutura institucional dupla”, com instituições que tanto reforçam a estabilidade quanto permitem mudanças. As instituições criam fricções que mantêm o *status quo*, mas também podem ser reorganizadas ou mobilizadas de maneira diferente quando ocorrem mudanças na forma como os problemas são entendidos.

Outro elemento essencial criado pelos autores é o papel das “imagens de políticas” e dos “vetores de institucionalização”. A forma como um problema é percebido e retratado socialmente influencia diretamente sua posição na agenda política. Mudanças na imagem de um tema, como um problema anteriormente técnico se tornando moral, podem levar a realinhamentos institucionais e, assim, a mudanças significativas.¹

A teoria também se apoia em métodos quantitativos para demonstrar empiricamente que a distribuição das mudanças de políticas ao longo do tempo não é normal, mas leptocúrtica, isto é, dominada por pequenos ajustes e pontuada por grandes rupturas, revelando a natureza desproporcional das respostas governamentais.

Em suma, a teoria do equilíbrio pontuado combina psicologia cognitiva, institucionalismo e análise empírica para explicar por qual razão mudanças políticas frequentemente ocorrem de maneira súbita e desproporcional. É uma abordagem robusta para entender os ciclos de atenção, agenda e mudança no processo político.

Delineados os principais aspectos da Teoria do Equilíbrio Pontuado, nos próximos capítulos será analisada a política pública ambiental originada do Código Florestal e de sua reforma sob essa lente teórica, e será observado que a dinâmica de desenvolvimento dessa

¹ A utilização da energia nuclear, em exemplo fornecido pelos autores, foi inicialmente associada ao progresso econômico e à experiência técnica. Porém quando os oponentes levantaram imagens de perigo e degradação ambiental, o monopólio da política nuclear começou a entrar em colapso, originando a pontuação dessa política pública desenvolvida também pela nova imagem proposta. É o que se depreende de TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 25-82.

política pública se ajusta em profundidade a diversos referenciais teóricos criados por True, Jones e Baumgartner.

2 HISTÓRICO DAS LEGISLAÇÕES FLORESTAIS

Antes do início da colonização europeia no continente americano são identificados antecedentes da legislação florestal, inicialmente pelo direito consuetudinário das sociedades ameríndias, de caráter predominantemente mítico, que regulava a derrubada das florestas por atribuir um sentido religioso profundo ao ato.

Em uma vivência cultural totalmente diversa, os portugueses, antes de chegarem à América, já possuíam uma legislação florestal fragmentada, consubstanciada nas Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1514) e Ordenações Filipinas (1603). Algumas delas estabeleciam punição para quem cortasse árvores frutíferas, e outras proibiam o corte de certos tipos de árvores, como o carvalho, ao longo do Rio Tejo.

Quando os portugueses chegaram no Brasil, a legislação florestal foi em grande parte transferida para o novo destino. A legislação foi relevante para a proteção das chamadas “madeiras de lei”, que eram um conjunto diminuto de espécies cuja exploração era bem regulada pela Coroa para salvaguardar interesses comerciais e estratégicos, como por exemplo a exportação do pau-brasil para tinturaria, ou a exportação de madeira para a construção de navios.²

Importante rememorar que nesse período os recursos florestais eram bens de primeira necessidade na Europa, e o domínio de grandes florestas nas colônias foi o suporte para a expansão geopolítica de Portugal.

Apesar dessas regulações protetivas, diversos autores classificam a gestão florestal colonial como rígida e ineficaz. Como havia o monopólio real de certas árvores, muitos proprietários passaram a queimar toda a terra não protegida para o uso agrícola, já que lhes era vedado usar as madeiras de lei, o que propiciou uma grande destruição da Mata Atlântica no período colonial, para a expansão da agropecuária.

² A madeira era utilizada principalmente na construção de navios, embarcações e móveis. A primeira árvore a entrar nessa categoria foi o pau-brasil, em uma tentativa de impedir que fosse contrabandeada por navios espanhóis, franceses e ingleses que aportaram na costa do país. Até hoje o Pau-brasil é uma das espécies brasileiras mais bem valorizadas. Depois da independência, as regras da Coroa portuguesa deixaram de ser cumpridas, mas o termo madeira de lei continuou a ser utilizado para designar as espécies mais resistentes e valiosas. Disponível em: <<https://selvaflorestal.com/o-que-e-madeira-de-lei-saiba-tudo-sobre/>>. Acesso em: 12 nov. 2025.

Além das normas de proteção florestal, ainda nesse período surgiram os primeiros sinais de uma futura proteção das margens de rios, o que conhecemos atualmente como áreas de preservação permanente (APP), quando se declarou que todas as matas e arvoredos à borda da costa ou de rios seriam propriedades da Coroa.³

Avançando para a independência do Brasil e o experimento liberal da Primeira República (1822 a 1930), houve um gradual dismantelamento da legislação florestal frente aos interesses rurais, e surgiram muitos defensores de uma legislação fortalecida, como o estadista José Bonifácio de Andrada e Silva. Apesar disso, durante a Primeira República (1889-1930) diversas políticas liberais enfraqueceram a legislação florestal, que deixou de ser centralizada, para se tornar fragmentada e vinculada às elites locais.

As terras devolutas foram transferidas para os governos estaduais e a transformação da área rural, com investimentos em benefício da produção e com estruturas de transportes ampliadas, foram fatores que favoreceram a flexibilização das leis florestais.

3 O SURGIMENTO DOS CÓDIGOS FLORESTAIS E OS PERÍODOS DE ESTABILIDADE

Quando em 1930 os ideais liberais foram deixados de lado pelo golpe de Estado que conduziu Getúlio Vargas ao poder, tornaram-se claros os efeitos prejudiciais advindos do enfraquecimento da legislação florestal oriundo do período anterior.⁴ Com o poder centralizado foram consolidadas regras de proteção ambiental nacional, como os Códigos de Águas e de Caça, e o Código Florestal, promulgado em 1934.

O perfil do novo regramento florestal condizia com a época política de sua elaboração, invocando-se a superação do liberalismo e a necessidade de limitações ao direito de propriedade, principalmente quando as florestas são definidas como bens de interesse comum. Em linhas gerais, por intermédio do Código Florestal de 1934, buscava-se retirar do controle

³ PEREIRA, Rodrigo Oliveira. *A proteção ambiental no direito brasileiro: evolução e instrumentos*. São Paulo: Forense, 2007. Segundo o autor, “todas as matas e arvoredos à borda da costa, ou de rios que desemboquem imediatamente no mar, e por onde em jangadas se possam conduzir as madeiras cortadas até a praia” - Carta Régia de 13 de março de 1797.

⁴ PEREIRA, Osny Duarte. *O direito florestal no Brasil*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. De acordo com o jurista Osny Pereira, o conceito liberal do direito de propriedade absoluto contribuiu para o caos no setor madeireiro e para o grande desperdício de madeiras nobres, em particular nas florestas de araucária.

privado a liberdade de exploração das florestas, centralizando no Estado a regulação da atividade.

Por um lado, tal limitação foi importante por negar o direito absoluto de propriedade. Porém, a assunção pelo Estado dessa regulação não significou exatamente o preservacionismo que se esperava. O objetivo desse regramento era manter a cobertura florestal, e não propriamente as florestas, uma vez que se permitia em determinadas hipóteses o corte raso de até 75% de florestas classificadas como de “rendimento”, podendo substituir por atividades agropecuárias.

Até mesmo as florestas protetoras⁵, consoante classificação do próprio Código, estavam em sua maioria desprotegidas, já que não foram definidas as regras das áreas de preservação permanente às margens dos rios e lagos. Além de diversas brechas nas disposições, a fiscalização estava comprometida, uma vez que o governo não possuía recursos suficientes para a criação da Polícia Florestal, e tal encargo, fundamental para o fiel cumprimento dos regramentos estabelecidos, ficava a cargo do poder local e dos interesses dominantes.

De toda forma, os avanços no Código Florestal de 1934 surgiram por se vislumbrar uma nova perspectiva utilitarista das florestas, que simultaneamente buscava proteger os recursos materiais e também o papel regulador dos ecossistemas florestais, e isso até então era algo inédito.

É fato que os regramentos do Código Florestal não foram eficientes sequer para protegerem de modo efetivo as florestas homogêneas de araucárias, que eram tratadas de forma rígida, e muitas discussões se travaram em torno da necessidade de um novo código.

Interessante ponderação a respeito da necessidade de um novo código, e já prevendo as dificuldades de seu cumprimento, foi feita pelo deputado Oswaldo Lima Filho, quando em seu discurso afirmou que nunca tivemos doutrina florestal e nem uma opinião pública interessada nessas questões.⁶ Apesar do discurso ter sido proferido em 1965, impressionante como boa parte

⁵ O primeiro Código Florestal classificava as florestas em quatro tipos: 1. Protetoras, que, por sua localização, sirvam, conjunta ou separadamente, para qualquer dos fins seguintes: a) conservar o regime das águas; b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais; c) fixar dunas; d) auxiliar na defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares; e) assegurar condições de salubridade pública; f) proteger sítios que, por sua beleza natural, mereçam ser conservados; e g) asilar espécimes raros da fauna indígena; 2. Remanescentes, que são aquelas que formam parques ou assemelhados; 3. Modelo, que são “as artificiais constituídas apenas por uma, ou por limitado número de essências florestais, indígenas ou exóticas, cuja disseminação convenha fazer-se na região”; 4. todas as demais florestas eram consideradas de rendimento.

⁶ BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, ano 20, n. 98, p. 5371, 12 ago. 1965. Seção 1. Segundo Oswaldo Lima Filho, “Nunca tivemos doutrina florestal, nem opinião pública interessada nos problemas florestais. Este é um país em que o desprezo mais completo e cabal pesa sobre a flora e os recursos naturais da nação. É país onde se pesca a dinamite e a timbó, extinguindo a fauna. É país onde as queimadas constituem forma de cultura a mais primitiva, aquela que data do homem do neolítico.”

do seu conteúdo se reveste de atualidade, principalmente no que tange à prática primitiva das queimadas.

Conforme se observa, os regramentos do Código Florestal de 1934 não foram suficientemente eficientes para conter a devastação florestal e a expansão desordenada das atividades agrícolas. Apesar de reunir dispositivos com índole preservacionista, outros regramentos eram contraditoriamente liberais, como já mencionamos, e no conjunto o referido Código parecia ser uma contradição em termos, e não configurava uma política pública ambiental linear e coerente.

Importante mencionar que a visão ambientalista da época ainda era incipiente, e segundo os próprios parlamentares, o objetivo para a elaboração de um novo código era a perpetuidade da produtividade agrícola e pecuária, e também da manutenção do suprimento madeireiro, por intermédio da conservação da natureza.

Ou seja, a preservação ambiental era vista como um instrumento para as questões econômicas, e não como um fim em si mesma.

Em 1965 foi promulgado o Novo Código Florestal, que aprimorou a legislação anterior ao estabelecer definições mais explícitas sobre as áreas de preservação permanente, conhecidas anteriormente como “florestas protetoras”. Além disso, a nova legislação trouxe a determinação do que se entende hoje por reserva legal (regime de utilização limitada do imóvel rural), restringindo o uso da terra a 80% das propriedades, exceto na Amazônia e em outras florestas “primitivas”, em que se estabeleceu o limite de 50%.

Algumas práticas de manejo florestal foram adotadas pelo Código, e novas agências ambientais foram criadas para administrar os recursos florestais e fiscalizar o cumprimento das leis ambientais. Porém, apesar das inovações produzidas, o Código Florestal de 1965 também não foi implementado de forma efetiva, por falta de vontade política, pela influência ruralista no governo e também por conta de mudanças importantes que ocorreram na agricultura e na silvicultura nas décadas seguintes.

Como se observa pela trajetória dos Códigos Florestais de 1934 e 1965, alguns períodos de estabilidade foram seguidos por discretas pontuações, e somente após a Constituição de 1988, que fortaleceu sobremaneira a proteção ambiental, é que podemos concluir que a legislação ambiental passou a ganhar corpo.

Assim, a partir desse período e com fundamentos constitucionais favoráveis, os interesses ambientais avançaram de modo inédito, por intermédio de diversas alterações no Código Florestal, todas com regras mais rígidas.

Tabela 1: Principais alterações nas obrigações de conservação da vegetação nativa

Áreas de Preservação Permanente	Lei nº 4.771 (1965)	Lei nº 7.803 (1989)	MPV nº 1.511 (1996) e reedições	MPV nº 1.956-50 (2000) e reedições
APPs no entorno de rios e cursos d'água com largura de: <ul style="list-style-type: none"> • <10 metros • 10-50 metros • 50-200 metros • 200-600 metros • >600 metros 	5 metros Metade da largura Metade da largura 100 metros 100 metros		30 metros 50 metros 100 metros 200 metros 500 metros	
Definição de Reserva Legal ou Reservas Florestais	Florestas de domínio privado suscetíveis à exploração, obedecidas restrições			Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, pública ou privada, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e à reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e à proteção de fauna e flora nativas.
Regras de conservação da Reserva Legal:	Norte e Centro-Oeste na Bacia Amazônica: 50% (todas as fitofisionomias) Restante do Brasil: 20%	Norte e Centro-Oeste na Bacia Amazônica: 50% (todas as fitofisionomias) e 20% (Cerrado) Restante do Brasil: 20%	Região Norte e norte do Centro-Oeste: 80% (fitofisionomia florestal) e 50% (outras) Restante do Brasil: 20%	Amazônia Legal: 80% (fitofisionomia florestal), 35% (Cerrado), 20% (campos gerais) Todas as formas de vegetação restante do Brasil: 20%

Fonte: RAJÃO, Raoni *et al.* *Uma breve história da legislação florestal brasileira: contém a Lei nº 12.651, de 2012, com comentários críticos acerca da aplicação de seus artigos.* Ilustrações de Ananda Nahu. Florianópolis: Expressão, 2021.

Analisando a trajetória dos Códigos Florestais de 1934 e 1965 e suas alterações posteriores após a Constituição de 1988, observamos um autêntico movimento crescente na proteção ambiental. Como já mencionamos anteriormente, alguns incrementalismos foram identificados na política ambiental, mas nada que modificasse o eixo crescente da proteção.

Então, de certo modo, podemos sustentar que nesse período, desde o advento do primeiro Código Florestal em 1934, passando pelo Código de 1965 e suas alterações posteriores à Constituição de 1988, com regras mais rígidas, havia de certo modo uma estabilidade na política, rumo a uma crescente proteção.

Com o advento da Lei dos Crimes Ambientais em 1998, contendo a definição de crimes e respectivas penas, a fiscalização ambiental no país foi fortalecida, competência principal do

IBAMA, e muitos decretos e resoluções foram elaborados desincentivando a prática do desmatamento, com consequências econômicas para proprietários e posseiros.

Todo esse quadro político-jurídico demonstrava o forte alinhamento das ideias do Executivo, comandado à época pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), com a articulação política da Ministra Marina Silva à frente do Ministério do Meio Ambiente, cenário este que inviabilizava as tentativas de modificação e enfraquecimento do Código Florestal no Congresso.

A impressão diante desse panorama preservacionista era a de que durante o final dos anos 2000 o futuro das florestas brasileiras seria promissor, e o fim do desmatamento poderia ser alcançado, porém tal quadro não se sustentaria pela ocorrência de um ponto de inflexão nessa política, conforme será visto a seguir.

4 PONTUAÇÃO DA POLÍTICA: O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

A ruptura desse equilíbrio começou a se desenhar nesse período, quando o avanço da fiscalização ambiental, o fortalecimento de órgãos de controle, e a crescente pressão do agronegócio, especialmente da bancada ruralista no Congresso, trouxeram para o centro da arena política o debate sobre os limites e os impactos socioeconômicos do Código.

Simultaneamente, aumentou-se a cobertura da mídia sobre desmatamento e conflitos fundiários, e a opinião pública se polarizou diante de eventos como embargos em propriedades rurais e a crescente criminalização do desmatamento.

Importante lembrar que no Poder Executivo, tanto federal quanto estadual, o setor do agronegócio passou a buscar maior representatividade e eram constantes os conflitos entre os representantes das pastas de meio ambiente e aqueles ligados ao setor da produção rural.

Tal dinâmica ocorreu de forma similar quando os teóricos do Equilíbrio Pontuado analisaram o movimento de pontuação na política criminal federal norteamericana no final da década de 60, ou seja, um conjunto de fatores contribuiu para a pontuação da política, para a mudança abrupta ocorrida. Houve, portanto, uma mudança na atenção pública e política, um dos gatilhos fundamentais para a ocorrência de uma mudança pontuada.

A tramitação da reforma foi marcada por intensa disputa política entre coalizões pró-produção (agronegócio) e pró-conservação (ambientalistas, cientistas e setores do Ministério

Público), exemplificando a reconfiguração das forças institucionais e discursivas, elemento central da teoria.

A mudança abrupta na norma, após décadas de relativa estabilidade, demonstra claramente o padrão de “equilíbrio pontuado”. Houve uma realocação do foco da política pública, com alteração do quadro interpretativo dominante: de uma ênfase na conservação ambiental para uma tentativa de conciliação com a produção agropecuária e a segurança jurídica de produtores rurais.

Isso se alinha ao conceito de “redefinição de imagem de política” (*policy image*), crucial na teoria de True, Baumgartner e Jones, que aponta como a forma de apresentar um problema influencia sua estabilidade ou mudança, e tal conceito será aprofundado em tópico específico.

Além disso, o caso ilustra a importância do *feedback* institucional, pois os mecanismos criados na nova legislação (como o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental) geraram novos desafios administrativos e jurídicos, influenciando os ciclos subsequentes da política ambiental brasileira.

A promulgação da Lei nº 12.651/2012, conhecida como o novo Código Florestal, representou uma mudança significativa no marco legal da proteção da vegetação nativa no Brasil. A reforma respondeu a pressões políticas, sociais e econômicas, em especial de setores do agronegócio, e foi marcada por intenso conflito entre agendas de produção e conservação. Essa mudança legislativa gerou efeitos ambientais, jurídicos e institucionais que ainda repercutem.

A análise crítica dessa reforma permite compreender as transformações na política ambiental brasileira, bem como os desafios que se impõem à sua implementação.

5 EFEITOS DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Um dos méritos do novo Código Florestal foi o de tentar conciliar duas visões antagônicas sobre as políticas de conservação e manejo dos recursos naturais. De um lado, a visão ambientalista, historicamente mais protetiva e presente em legislações anteriores, como o Código Florestal de 1964, defendia a preservação rigorosa.

De outro, o setor do agronegócio trazia à tona a necessidade de um uso produtivo dos recursos, essencial para o crescimento econômico do país, uma perspectiva que, embora marginalizada em leis passadas, ganhou força considerável nos últimos anos.

Embora o Código tente aproximar essas visões em disputa, ele também se encontra em um delicado equilíbrio, sem conseguir satisfazer plenamente nem os defensores da proteção ambiental, nem os representantes do agronegócio. Grande parte da comunidade científica e movimentos ambientais temem que retrocessos nos códigos aumentem as degradações, enquanto produtores rurais temem que um controle mais rigoroso torne suas atividades produtivas inviáveis.

As mudanças trazidas pelo Novo Código Florestal podem ser sumarizadas em três grupos principais⁷:

- Disposições gerais: trazem medidas a serem adotadas obrigatoriamente por todas as propriedades rurais;
- Disposições transitórias: trazem concessões para regularizar propriedades que descumpriram o Código Florestal de 1965 até 2008;
- Sistemas de controle e incentivo: trazem medidas de incentivo e coerção para a implementação das novas regras.

O Supremo Tribunal Federal analisou ações diretas de inconstitucionalidade e de constitucionalidade da Procuradoria Geral da República em relação à nova lei de 2012, e em 2025 decidiu pela constitucionalidade da maior parte do texto, em especial das disposições transitórias, motivo de grande controvérsia⁸.

São necessárias ainda regulamentações em âmbito estadual para estabelecer como a lei federal será aplicada a nível local. Os Estados podem estabelecer medidas mais rigorosas, mas nunca mais permissivas do que a lei federal.

Muitas das regras apresentadas no Código Florestal de 1965 foram mantidas nas disposições gerais do Novo Código Florestal, porém com algumas flexibilizações, consideradas graves do ponto de vista ambientalista. As nascentes intermitentes, que secam em certas épocas do ano, e os corpos d'água com superfície inferior a um hectare foram dispensados da obrigatoriedade de APPs, diminuindo sua proteção, o que representa um retrocesso.

Da mesma forma, houve uma redução de 87% na área a ser protegida nos topos de morros, locais importantes para a conservação da biodiversidade e para a regulação hídrica.

⁷ BRANCALION, P. H. S. *et al.* A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. *Natureza & Conservação*, v. 14, supl., pp. 1–15, 2016.

⁸ OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2025.

Outra mudança relevante é a definição das áreas de proteção de cursos d'água, que agora se baseia no período regular de cheia, e não mais no período de cheia máxima, o que pode expor margens sensíveis a riscos maiores.

Adicionalmente, o Código abriu a possibilidade para o cultivo de espécies exóticas lenhosas em até 50% das Reservas Legais (RLs), uma medida que levanta preocupações sobre a integridade dos ecossistemas nativos.⁹

As disposições transitórias, popularmente chamadas de “anistia”, são tidas em geral como um retrocesso da lei do ponto de vista protecionista. Estima-se que estas exceções acarretam uma diminuição de 58% da área potencial a ser recuperada pela legislação anterior.¹⁰ Por outro lado, proprietários rurais argumentam que a recomposição necessária estabelecida pela lei anterior possuía custos proibitivos frente às receitas obtidas em suas propriedades, e que uma flexibilização seria necessária.

Os Códigos Florestais anteriores apresentavam grande fragilidade nos mecanismos de coerção, o que limitou sua implementação na prática. Havia a dependência de denúncias que eram avaliadas pelos órgãos de controle ambiental. Os sistemas de controle e incentivo trazidos pela nova lei são um grande avanço, trazendo maior robustez à implementação das regras.

Criou-se o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um sistema autodeclaratório obrigatório de registro de propriedades rurais e de sua situação ambiental. Com estes dados é possível para o governo obter um diagnóstico da preservação a nível nacional e ao mesmo tempo monitorar, subsidiar e incentivar o cumprimento da lei.¹¹ O CAR também beneficia proprietários, que podem através da plataforma obter carências para a recuperação das áreas devastadas e agilidade ao solicitar crédito rural junto às Instituições Financeiras.¹²

As propriedades que não estiverem com cadastro em adequação à lei podem participar do Programa de Regularização Ambiental (PRA). O PRA foi regulamentado em 2014 e proporciona incentivos para adequação das propriedades em um prazo de 20 anos. O compromisso é monitorado por meio de imagens de satélite.

⁹ BRANCALION, P. H. S. *et al.* A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. *Natureza & Conservação*, v. 14, supl., p. 1–15, 2016.

¹⁰ BRANCALION, P. H. S. *et al.* A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. *Natureza & Conservação*, v. 14, supl., p. 1–15, 2016.

¹¹ BRANCALION, P. H. S. *et al.* A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. *Natureza & Conservação*, v. 14, supl., p. 1–15, 2016.

¹² TALIARINE, A. B. Comparação entre as legislações ambientais do Brasil e do México, bem como sua relação com o agronegócio. *Revista Perspectiva em Educação, Gestão & Tecnologia*, v. 3, n. 5, 2014.

Caso as propriedades sigam em desacordo com a lei, medidas mais rígidas são adotadas, como aumento da área de proteção ou perda de direito de atividades produtivas.¹³ Estas medidas ao mesmo tempo ampliam o controle do poder público sobre a execução da lei e permitem margem de tempo hábil para que propriedades se adequem às regras.

Na Tabela 2 é possível verificar a porcentagem da área cadastrada no CAR por tipo de propriedade. Observa-se um grande avanço no processo de cadastramento de assentamentos e imóveis rurais em conformidade na plataforma PAR (88% e 81%, respectivamente), enquanto ainda há oportunidades de avanços sobre territórios tradicionais (25%).

Tabela 2: Área cadastrada no PAR por tipo de propriedade fundiária

	Área cadastrada (ha)	Área cadastrada (%)	Área não cadastrada (ha)	Área não cadastrada (%)
Assentamentos	31883151	88%	4461851	12%
Imóveis Rurais	428864884	81%	99937116	19%
Territórios Tradicionais	25369889	25%	77581042	75%

Fonte: OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2025.

Já na Tabela 3 é possível obter um diagnóstico da situação das propriedades cadastradas com relação à preservação de APPs e RLs. Observa-se o quanto há de passivo (área que deveria ser preservada, mas está degradada), remanescente (área que deveria ser preservada e está preservada) e excedente (área que não necessitaria preservação, mas está preservada). Em áreas de assentamento é necessário recompor 8% de áreas degradadas, enquanto em imóveis rurais este número é de 11%.

Tabela 3: Áreas preservadas por tipo de propriedade (ha)

	Passivo				Remanescente				Excedente	%
	RL	%	APP	%	RL	%	APP	%		
Assentamentos	1127260	7%	135329	1%	9469682	57%	132779	1%	5695742	34%
Imóveis rurais	16300308	9%	3032603	2%	95260563	50%	7807577	4%	68233736	36%

Fonte: Elaboração própria, com dados do Observatório do Código Florestal. OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2025.

¹³ BRANCALION, P. H. S. *et al.* A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. *Natureza & Conservação*, v. 14, supl., p. 1–15, 2016.

De acordo com a Tabela 4, é possível verificar que apenas cerca de metade dos Estados regulamentaram PRAs para regularizar as propriedades cadastradas, o que limita os incentivos para recomposição de áreas degradadas.

Tabela 4: Unidades da Federação de acordo com nível de regulamentação dos PRAs

	UFs	%
PRA regulamentado, com validação e adesão de imóveis rurais em andamento	13	48%
PRA regulamentado, porém ainda sem adesão de imóveis rurais	10	37%
PRA ainda não regulamentado	4	15%

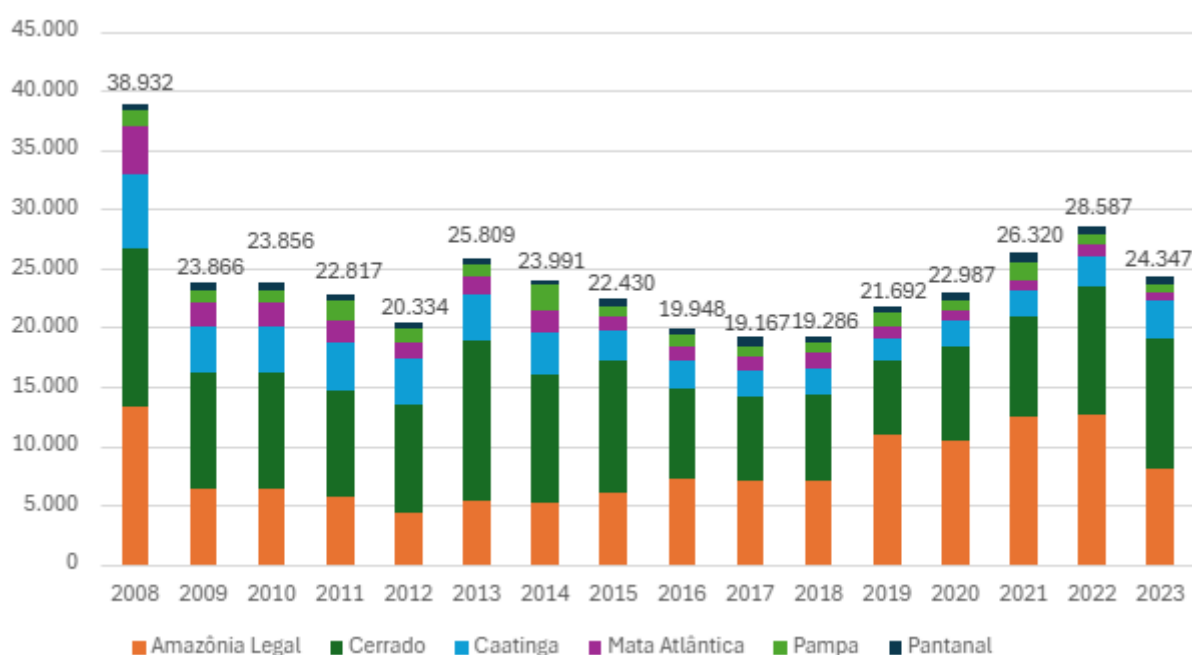
Fonte: Elaboração própria, com dados do Observatório do Código Florestal. OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2025.

O real impacto do Novo Código Florestal e sua implementação na preservação das florestas brasileiras é difícil de ser avaliado. Por um lado, contam os argumentos a favor de que mecanismos de monitoramento como o CAR e de incentivo como os PRAs deveriam impulsionar uma maior conservação. Por outro lado, a flexibilização de limites de RLs e APPs e a regularização de propriedades que descumpriram o Código Florestal até 2008 propiciaram uma maior degradação ambiental.

A dificuldade neste tipo de avaliação reside na ausência de um cenário contrafactual confiável, o que teria acontecido se as novas regras não tivessem sido aprovadas e todas as outras condições se mantivessem constantes. A Tabela 5 contém dados do PRODES INPE para a série histórica da supressão de vegetação nativa nos principais biomas do Brasil.

Utilizando como contrafactual o período antes da aprovação do Novo Código Florestal em 2012, não parece haver efeitos claros da aprovação do Novo Código Florestal nos índices de desmatamento entre 2012 e 2023. Isso pode indicar que os novos mecanismos criados não foram suficientes para diminuir o desmatamento, ou que sua implementação ainda apresenta oportunidades de avanço.

Tabela 5: Supressão da vegetação nativa de biomas brasileiros (km²)



Fonte: PRODES/INPE. Disponível em: <<https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

Em suma, o Novo Código Florestal, apesar de seus avanços em sistemas de controle e incentivo como o CAR e os PRAs e da tentativa de conciliar interesses divergentes entre conservacionistas e o agronegócio, ainda apresenta oportunidades de melhoria em sua implementação e eficácia nos resultados finalísticos.

6 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

O Código Florestal brasileiro é um dos mais avançados e rigorosos do mundo, o que se justifica, dado que o Brasil tem uma das mais extensas áreas de florestas do globo, com uma cobertura florestal de 59%, que equivale a cerca de 500 milhões de hectares. Muitos países também têm reconhecido o valor das florestas e adotado mudanças mais restritivas em suas legislações.¹⁴

¹⁴ CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional*. 2017. NUSDEO, A. M. O. *A legislação ambiental brasileira numa perspectiva comparada*. Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, 2012.

Um estudo comparativo de legislações de proteção ambiental entre grandes países exportadores de agropecuária mostrou que Brasil e Canadá, por possuírem grandes extensões de vegetação nativa, produziram regras fortes para conservação. Outros países que perderam grande parte de sua vegetação nativa se esforçam para restaurar sua cobertura florestal, como é o caso da China.¹⁵

Na Europa Ocidental há práticas agrícolas tradicionais que há anos moldaram seus ecossistemas, transformando-os em habitats seminaturais. A paisagem agrícola integra a cultura europeia e por isso a conservação desses sistemas produtivos é um objetivo de suas políticas ambientais.¹⁶

Além de ter uma extensa área de seu território coberto por floresta (59% do território), o Brasil possui grande parte das florestas em áreas públicas (47% do território) e uma menor quantidade de florestas em área privada (12% do território), característica parecida com o Canadá.

Esse é um perfil que difere de outros países exportadores que, além de possuírem menores extensões de florestas, possuem grande parte destas áreas em terrenos privados. Por conta disso, muitos países tratam de maneira distinta as florestas públicas e privadas, o que não ocorre no Brasil.¹⁷

No que se refere às Áreas de Preservação Permanente, o Brasil é o país que delimita as maiores áreas. A maioria dos países agroexportadores examinados permite algum nível de manejo sustentável e atividades agrícolas. Alguns países não estabelecem larguras mínimas para as APPs, e em vários países os proprietários podem ser indenizados pela perda de receita decorrente da limitação ao uso da propriedade.¹⁸

Países da América Latina e Austrália também praticam a proteção de APPs, em alguns casos com áreas superiores à nossa.¹⁹

Com relação à conservação da biodiversidade, os países agroexportadores analisados possuem políticas de manejo florestal sustentável. Na maior parte dos casos essa preservação se dá por meio de políticas de áreas protegidas, de proteção de espécies ameaçadas de extinção e de zoneamento ambiental.

¹⁵ CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional*. 2017.

¹⁶ CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional*. 2017.

¹⁷ CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional*. 2017.

¹⁸ CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional*. 2017.

¹⁹ NUSDEO, A. M. O. *A legislação ambiental brasileira numa perspectiva comparada*. Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, 2012.

O Brasil é o único país agroexportador analisado que exige que todas as propriedades privadas mantenham áreas de florestas preservadas com vegetação nativa, a chamada Reserva Legal.²⁰ Em países latino-americanos como Venezuela e Paraguai, a legislação exige proteção de propriedades privadas, à semelhança brasileira.²¹

O México é um país agroexportador que também dispõe de um aparato legal de caráter preservacionista. Neste país, a preservação ambiental como direito dos cidadãos também está prevista na constituição federal, com diversas leis auxiliares. Não há imposições numéricas referentes às áreas de preservação, nem dispositivos de cadastro como CAR.²²

Em resumo, o Código Florestal brasileiro se destaca globalmente por sua abrangência e rigor, impulsionado pela vasta cobertura florestal do país. Essa abordagem se dá pelo compromisso com a conservação de florestas nativas refletido nos códigos florestais, mas também pelas particularidades do contexto brasileiro em comparação com países que já perderam grande parte de sua vegetação nativa.

7 IMAGEM POLÍTICA DO CÓDIGO FLORESTAL

De acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado de Jones e Baumgartner,²³ os sistemas políticos em geral têm natureza conservadora, preservam o *status quo* das políticas públicas e são resistentes a mudanças. Nestes momentos de estabilidade e mudanças incrementais, o debate é dominado por um ou poucos grupos representativos, e a imagem da política (*policy image*) que representa a narrativa dominante permanece inalterada.

Imagens políticas (*policy images*) são narrativas que consistem numa mistura de informações empíricas, apelos emotivos e valores simbólicos, frequentemente associadas a um monopólio de política (*policy monopoly*), nos quais determinados grupos controlam a definição dos problemas e as possíveis soluções.

Ao analisar a trajetória das políticas florestais brasileiras, é possível identificar três grandes momentos de estabilidade, nos quais predominaram imagens políticas distintas. Do

²⁰ CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional*. 2017.

²¹ NUSDEO, A. M. O. *A legislação ambiental brasileira numa perspectiva comparada*. Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, 2012.

²² TALIRINE, A. B. Comparação entre as legislações ambientais do Brasil e do México, bem como sua relação com o agronegócio. *Revista Perspectiva em Educação, Gestão & Tecnologia*, v. 3, n. 5, 2014.

²³ TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155–187.

período colonial até 1934, data que marca a instituição do primeiro código florestal, predominam leis pontuais, que tinham como objetivo controlar a extração de determinadas espécies e o manejo incorreto dos solos, de forma a garantir a rentabilidade das atividades extrativistas e agropecuárias.

A imagem política vigente era a de valorização econômica do ar, água e florestas. Os recursos ambientais representavam apenas objetos a serem utilizados nos processos produtivos e, portanto, deveriam ser bem utilizados, porém apropriados individualmente, baseada na ideia da inesgotabilidade dos recursos naturais e na crença da domesticação da natureza.

Nas primeiras décadas do século XX, o Brasil vive um contexto de grande expansão da indústria cafeeira, que juntamente com a produção extrativista vigente, impactou as áreas de florestas nacionais, levando à necessidade de uma maior regulamentação.

Neste contexto é criado o primeiro Código Florestal de 1934, que marca o estabelecimento de um novo período de estabilidade com mudanças incrementais e o estabelecimento de uma nova imagem política, que vai ser consolidada com o Código Florestal de 1965 e com a Constituição de 1988.

O fenômeno de crise ecológica planetária que se colocou a partir de evidências de aumento de temperatura na Terra, apresentados em inúmeros artigos científicos e conferências, reforçou a necessidade de intervenção nas atividades econômicas em prol da preservação do ambiente.²⁴ Em função disso, houve cada vez mais pressão de organismos multilaterais para enrijecimento das regras de uso de recursos naturais, crucial para o incrementalismo da época.

A imagem política vigente do período de 1934 a 2012 é a de que todos os cidadãos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O meio ambiente é visto como um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, para além do seu valor produtivo. Passa a ser responsabilidade do poder público e da coletividade defender e preservar as florestas.

O meio ambiente passa a ser visto como um bem que, se não cuidado, pode ser finito, surgindo a noção de sustentabilidade e equidade intergeracional: é necessário cuidar hoje para que as presentes e futuras gerações possam usufruir do meio ambiente.

Esta imagem política vai ser consolidada por diversas leis, no código de 1965 e na Constituição de 1988. Os principais atores responsáveis pelo monopólio de ideias que sustentam essas narrativas foram ambientalistas, ONGs nacionais e internacionais, e órgãos de controle como o Ibama.

²⁴ LEFF, Enrique. *Ecologia política: da desconstrução do capital à territorialização da vida*. Tradução: Jorge Calvimontes. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2021.

A partir do final dos anos 2000, os ruralistas passaram a ter maior presença política no debate. Esse grupo vai ser representado no congresso pela figura de Aldo Rebelo, que pode ser visto como empreendedor político (*policy entrepreneur*), conceito desenvolvido por Kingdon, já que investiu recursos para promover determinadas políticas públicas.

O embate de ideias se deu primeiramente no nível de subsistema no Congresso brasileiro, e em 2008 com a criação do grupo de trabalho para discutir o Código, com representantes de três ministérios: da Agricultura, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário.

O Novo Código Florestal de 2012 é então o produto de uma tentativa de consolidação de duas visões distintas: de um lado ambientalistas apontam para a necessidade de preservar o meio ambiente, e de outro ruralistas que defendem a necessidade da agroexportação para o crescimento econômico.

A nova imagem política consolidada passou a defender que preservação ambiental e atividades produtivas devem coexistir de maneira complementar na construção de uma agenda de sustentabilidade econômica e ecológica.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do Código Florestal, da estabilidade prolongada à reforma drástica, ilustra com clareza os principais elementos da Teoria do Equilíbrio Pontuado de True, Jones e Baumgartner: períodos de inércia institucional, mudança abrupta provocada por alterações no foco político e nas coalizões de apoio, e reconfiguração normativa e institucional que reposicionou o tema na agenda estatal.

A mudança abrupta na norma, após décadas de relativa estabilidade, demonstra claramente o padrão de “equilíbrio pontuado”. Houve uma realocação do foco da política pública, com alteração do quadro interpretativo dominante: de uma ênfase na conservação ambiental para uma tentativa de conciliação com a produção agropecuária e a segurança jurídica de produtores rurais.

Ocorreu verdadeira “redefinição de imagem de política” (*policy image*), crucial na teoria de Baumgartner e Jones, que aponta como a forma de apresentar um problema influencia sua estabilidade ou mudança.

Apesar do recente período de nova estabilidade entre 2012 e 2025, a agenda ambiental e econômica em 2024 e 2025 foi intensa, o que alimenta novas possibilidades de pontuações na política pública ambiental nacional. A título de exemplo, houve a criação do Sistema Brasileiro de Comércio e Emissões de Carbono (SBCE), que vai impactar na manutenção de APPs e RLs e criar novos incentivos.

O acordo entre MERCOSUL e EU, a ser firmado em 2025, deve pressionar pautas protecionistas para os países agroexportadores do MERCOSUL, principalmente tendo em vista que a Lei Antidesmatamento da União Europeia e o Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento entrarão em vigor em 2026. Além disso, em 2025 o Brasil sediará a COP30, que será uma oportunidade para o país mostrar a sua liderança na agenda de sustentabilidade.²⁵

Por outro lado, o recente recuo do governo americano Donald Trump a regras ambientais e o “tarifaço”, política protecionista imposta a inúmeros países no início de 2025, impõem dificuldades na lucratividade das atividades agropecuárias nacionais.

Tais mudanças são importantes, pois exercerão pressão nos subsistemas políticos ocupados de gerirem as regras de uso e conservação de florestas brasileiras, estabelecendo um cenário favorável a uma ascensão do tema ao nível macropolítico e uma possível nova pontuação nas regras vigentes.

Assim, a Teoria do Equilíbrio Pontuado não apenas explica as transformações passadas do Código Florestal, mas também se mostra como uma ferramenta essencial para antecipar e analisar as mudanças vindouras na política ambiental brasileira, dada a intensificação das pressões domésticas e internacionais.

Por intermédio desse modelo teórico, compreende-se como a política ambiental nacional vivenciou momentos de grande estabilidade, e também de mudanças abruptas, em pontos de inflexões específicos, após uma conjugação de fatores e de uma janela de oportunidade. Conforme já se mencionou, a política ambiental apresentou um movimento crescente, desde o período colonial, podendo se cogitar em uma estabilidade em movimento ascendente.

A reforma do Código Florestal em 2012 representou o ponto de inflexão nessa trajetória, após uma conjugação de fatores políticos e sociais, construindo-se um instrumento normativo em que forças antagônicas tiveram um papel crucial na defesa de cada tema. Formou-se um

²⁵ MUNHOZ, Leonardo. Regulação ambiental e expectativas para 2025. *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 23-26, fev. 2025. Seção Política Ambiental. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/agroanalysis/article/view/93139>. Acesso em: 20 nov. 2025.

regramento legal com características mistas, e a crescente da preservação ambiental foi contida pela pressão dos interesses econômicos do agronegócio.

Apesar dessa aparente dualidade de interesses, é possível conjugar a produtividade do setor agroalimentar com a preservação ambiental, mas é necessário que se supere a falsa dicotomia entre a preservação do meio ambiente e a produção agropecuária. Em interessante artigo coletivo, os professores Luiz Antonio Martinelli, Carlos Alfredo Joly, Carlos Afonso Nobre e Gerd Sparovek defendem, com base em evidências censitárias sobre o uso da terra no Brasil, que a dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção de alimentos não existe.²⁶

Essa dicotomia foi intensamente alegada nos debates para a reforma do Código Florestal, como se os interesses ambientais jamais pudessem ser conciliados com os interesses econômicos do agronegócio. Há a demonstração no artigo, com base em dados científicos, no sentido de que o país já possui uma área sem vegetação natural suficiente para abranger a expansão de toda a produção agrícola.

Ou seja, a ascendente da preservação ambiental merece ser retomada, frente a toda emergência climática já cientificamente comprovada, e a sustentabilidade das atividades econômicas deve ser o norte a ser adotado doravante, não apenas por uma questão principiológica, mas pela sobrevivência da espécie.

Espera-se que todos esses fatores internacionais já mencionados nesse tópico gerem um novo ponto de inflexão e que a política ambiental nacional possa ser retomada de maneira sustentável e com uma implementação eficaz.

9 REFERÊNCIAS

BRANCALION, P. H. S. *et al.* A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. *Natureza & Conservação*, v. 14, supl., p. 1–15, 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, ano 20, n. 98, p. 5371, 12 ago. 1965. Seção 1.

²⁶ MARTINELLI, L. A.; JOLY, C. A.; NOBRE, C. A.; SPAROVEK, G. A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. *Biota Neotropica*, v. 10, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?point-of-view+bn00110042010>>. Acesso em: 12 nov. 2025.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional*. 2017.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995. Como chega a hora de uma ideia, p. 219–224.

LEFF, Enrique. *Ecologia política: da desconstrução do capital à territorialização da vida*. Tradução: Jorge Calvimontes. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2021.

MARTINELLI, L. A.; JOLY, C. A.; NOBRE, C. A.; SPAROVEK, G. A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. *Biota Neotropica*, v. 10, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?point-of-view+bn00110042010>>. Acesso em: [inserir data de acesso].

MASSOCA, Paulo Eduardo dos Santos; BRONDÍZIO, Eduardo Sonnewend. Protegemos quando valorizamos: história da legislação florestal brasileira. *Estudos Avançados*, v. 36, n. 106, p. 183–202, 2022. DOI: <<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.011>>.

MUNHOZ, Leonardo. Regulação ambiental e expectativas para 2025. *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 23-26, fev. 2025. Seção Política Ambiental. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/agroanalysis/article/view/93139>. Acesso em: 20 nov. 2025.

NUSDEO, A. M. O. *A legislação ambiental brasileira numa perspectiva comparada*. Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, 2012.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2025.

PEREIRA, Osny Duarte. *O Direito Florestal no Brasil*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

PEREIRA, Rodrigo Oliveira. *A Proteção Ambiental no Direito Brasileiro: Evolução e Instrumentos*. São Paulo, Forense, 2007.

PRODES/INPE. Disponível em: <<https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

RAJÃO, Raoni *et al.* *Uma breve história da legislação florestal brasileira: contém a Lei nº 12.651, de 2012, com comentários críticos acerca da aplicação de seus artigos*. Ilustrações de Ananda Nahu. Florianópolis, SC: Expressão, 2021.

TALIARINE, A. B. Comparação entre as legislações ambientais do Brasil e do México, bem como sua relação com o agronegócio. *Revista Perspectiva em Educação, Gestão & Tecnologia*, v. 3, n. 5, 2014.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155–187.