



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciência Política**

Sarah da Rocha Ferreira

*POLÍTICA FLORESTAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE A TENDÊNCIA  
HISTÓRICA À CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS*

Brasília  
2017

**SARAH DA ROCHA FERREIRA**

**POLÍTICA FLORESTAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE A TENDÊNCIA  
HISTÓRICA À CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Monografia apresentada para obtenção do grau de bacharela em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Professora orientadora: Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Professor Examinador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

**Brasília  
2017**

**SARAH DA ROCHA FERREIRA**

**13 0017396**

**POLÍTICA FLORESTAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE A TENDÊNCIA  
HISTÓRICA À CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Monografia submetida ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de Brasília  
como requisito parcial para obtenção do  
título de bacharela em Ciência Política,  
apresentada à seguinte banca  
examinadora.

---

**Professora Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**  
**(Universidade de Brasília)**

---

**Professor Dr. Rafael Silveira e Silva**  
**(Universidade de Brasília)**

**Brasília**  
**2017**

Minha alma é como um pastor,  
Conhece o vento e o sol  
E anda pela mão das Estações  
A seguir e a olhar.  
Toda a paz da Natureza sem gente  
Vem sentar-se a meu lado.  
(Trecho de “O Guardador de Rebanhos”, de  
Fernando Pessoa, 1914)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer tem sido um exercício diário desde o dia em que ingressei na vida estudantil. Agradeço primeiramente ao Ser Superior, pelos acasos e incertezas que me levaram a escolher a Ciência Política, e por ter colocado em meu caminho tantas pessoas incríveis que tornaram esse período menos árduo e mais prazeroso.

Agradeço aos meus pais, Hélio e Sandra, por me ensinarem que o conhecimento é o bem mais precioso que se pode ter, não medindo esforços para que meus estudos fossem sempre minha máxima prioridade e foco de dedicação. Às minhas irmãs, Ana Luisa, Giovanna e Ruth, pelo apoio eterno, pela amizade incondicional e pela leveza que trazem à minha vida.

Ao Thalles, por ser meu suporte emocional em todos os momentos, especialmente nessa etapa de conclusão; por me auxiliar, tranquilizar e motivar, sempre me fazendo ver a vida de uma forma mais leve através de seu amor e cuidado.

À cada uma das pessoas que passaram pelo meu caminho durante esses quatro anos e meio de vida acadêmica, em especial pela amizade incondicional de Amanda, seus conselhos e sua confiança inspiradora. Pela amizade e companheirismo de Letícia, Rômulo, Caio, Daniel, Arícia e Jéssica, por sempre se fazerem presentes, mesmo em meio à correria da vida estudantil.

Agradeço à minha orientadora, Suely, por ser um exemplo como profissional, e pela paciência e disponibilidade em me auxiliar nessa etapa final.

Agradeço a todos os outros que não foram acima mencionados, mas que estiveram próximos e indiretamente fizeram esse caminho um pouco mais leve. À Universidade de Brasília, por todo conhecimento, vivências e encontros proporcionados.

A todos, minha eterna gratidão.

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a influência da trajetória histórica na repartição de competências entre os membros da União, no que cabe à Política Florestal brasileira. A análise descritiva será fundamentada no relato histórico do desenvolvimento da Política Florestal, e sua consolidação por meio da legislação aplicada nacionalmente, utilizando a teoria do Neo-institucionalismo Histórico e da *Path Dependence* para observar a trajetória histórica da concentração de competências governamentais na União. A pesquisa dar-se-á por meio de análise bibliográfica e documental, a fim de expor conceitos presentes nas teorias, bem como respaldar as contextualizações históricas dos processos legislativos aqui trabalhados. A reflexão se dará a partir da análise de conteúdo das leis florestais, com enfoque em suas principais determinações quanto à conservação florestal e a repartição de competências, buscando evidenciar os contextos e fatores de influência da construção dessas determinações legais, bem como as cargas históricas e as resistências aos processos de descentralização.

Palavras-chave: *Path Dependence*. Neo-institucionalismo Histórico. Competência. Legislação Florestal. Conservação.

## **ABSTRACT**

The present work intends to analyze the influence of the historical trajectory in the distribution of the Brazilian Forestry Policy duties amongst the members of the Union. The descriptive analysis is based on the historical reports about the development of the Forestry Policy, as well as its consolidation through the nationally-applied laws, using the Historical Neo-institucionalism Theory beside the Path Dependence Theory and observing the historical trajectory of the government's duty distributions. The research is done through bibliographical and documentary analysis in order to expose the concepts present in those theories, as well as to support the historical contextualizations of the legislative processes mentioned through this paper. The reflection is given through the contents found in the forestry laws – mainly its resolutions concerning forestry preservation and distribution of duties –, seeking to highlight the historical moments and the key influences on these laws' development, as well as the historical weight and rejection towards decentralization.

Keywords: Historical Neo-institucionalism. Path Dependence. Duty. Forestry Laws. Conservation.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composição da Comissão Especial.....	48
-------------------------------------------------	----

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CRA	Cota de Reserva Ambiental
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDS	Índice de Desenvolvimento Sustentável
LC	Lei Complementar
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPV	Medida Provisória
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNAMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PRA	Programa de Regularização Ambiental
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente

SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
Sisnama	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
UC	Unidade de Conservação
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. BASE TEÓRICA.....	14
2.1. Institucionalismo e Neo-institucionalismo.....	14
2.2. O Neo-institucionalismo .....	17
2.3. A <i>Path Dependence</i> e a Ciência Política.....	18
3. CÓDIGO FLORESTAL DE 1965 – CONTEXTO E PROGRESSÃO LEGISLATIVA .....	22
3.1. Antecedentes Históricos.....	22
3.2. A Lei nº 4.771, de 1965, e a Repartição de Competências.....	25
3.3. Transição do Código Florestal à Lei de Florestas Públicas.....	28
3.4. A Lei 11.284, de 2006 – Lei de Florestas Públicas .....	33
4. A NOVA LEI FLORESTAL – CONTEXTO E COMPETÊNCIAS .....	37
4.1. Contexto Histórico .....	37
4.2. O conteúdo da Nova Lei Florestal.....	40
4.3. A Repartição de Competências e os Processos de Influência .....	46
5. CONCLUSÃO .....	52
REFERÊNCIAS.....	55

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com dados da Avaliação Global dos Recursos Florestais, o Brasil possui a segunda maior concentração florestal do mundo, com cerca de 500 milhões de hectares relatados no ano de 2015<sup>1</sup>, o que representa aproximadamente 59% de seu território e 12% da área florestal do planeta (67% do território mundial). Além disso, compõe a lista de países megadiversos<sup>2</sup>, sendo o primeiro colocado em biodiversidade vegetal, além de possuir a maior floresta tropical do mundo – a Floresta Amazônica –, e dois grandes biomas expressivos em biodiversidade: a Mata Atlântica e o Cerrado.

No entanto, o Brasil foi o país que mais perdeu área florestal líquida entre 2010 e 2015, com perda anual média de 984 mil hectares. Apesar das constantes tentativas de reduções nos índices de desmatamento, a situação das áreas florestais brasileiras demanda atenção especial. De acordo com dados do Índice de Desenvolvimento Sustentável - IDS<sup>3</sup>, no que se refere ao desmatamento nos biomas brasileiros, a Mata Atlântica possuía, até 2012, 85% de sua área original desmatada, seguida pelos Pampas com 54%, e pelo Cerrado com 49,1%. A Amazônia, por sua vez, apresentava cerca de 15% de sua área total desmatada, índice que oscila anualmente.

Pela riqueza florestal e de biodiversidade, o Brasil sempre teve o meio ambiente como pauta de suas decisões e articulações políticas. No entanto, as menções iniciais eram fundamentadas no utilitarismo voltado para a exploração econômica das florestas (VIANA; ARAÚJO, 2011). A abordagem no sentido da conservação só veio a ser pauta nas políticas públicas a partir de meados do século

---

<sup>1</sup> Dados da Avaliação Global dos Recursos Florestais (Global Forest Resources Assessment – FRA 2015) realizados pela FAO - Food and Agriculture Organization of United Nations. Conforme: <http://www.fao.org/3/a-i4793e.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

<sup>2</sup> Grupo de países que abrigam juntos 70% da biodiversidade do Planeta. Conforme: <http://paisemegadiversos.org/brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2017.

<sup>3</sup> Pesquisa publicada em 2012, promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Conforme: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ids/tabelas>. Acesso em: 19 jun. 2017.

XX, encontrando resistências a sua real aplicação, o que se perpetua até os dias de hoje.

Tendo como norte a importância dos aspectos ambientais no que tange às florestas brasileiras, bem como os ideais balizadores e centralizadores que nortearam e ainda norteiam sua preservação e exploração, o trabalho buscou responder a seguinte pergunta: *Como a trajetória histórica influencia a repartição de poderes entre os membros da União, com relação à Política Florestal no Brasil?*

Este trabalho é descritivo, voltado para o relato histórico do desenvolvimento da Política Florestal no Brasil, especificamente na consolidação da legislação florestal de aplicação nacional, no que diz respeito à concentração de competências governamentais na União. É também uma pesquisa explicativa, buscando analisar a progressão das normas estabelecidas nas leis federais e os possíveis fatores de influência que as formaram, considerando para tal a teoria do Neo-institucionalismo Histórico à luz da *Path Dependence* (Dependência de Trajetória).

Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, a fim de expor conceitos bem fundamentados presentes nas teorias, bem como respaldar as contextualizações históricas dos processos legislativos aqui trabalhados.

A primeira parte do trabalho elucida o conceito teórico a ser aplicado na pesquisa, tratando inicialmente sobre a teoria Institucionalista da análise política, evidenciando a ascensão e consolidação do Neo-institucionalismo e de sua corrente histórica (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008). Em seguida é elucidado o processo de incorporação dos conceitos econômicos à teoria, com a adaptação da *Path Dependence*, o que contribuiu para o aperfeiçoamento da análise empregada nesta pesquisa (PIERSON, 2000).

A segunda parte se desenvolve a partir dos precedentes históricos da legislação florestal a partir do início do século XX, até o Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771, de 1965) e seus principais aspectos em se tratando da concentração de competências. Trata-se brevemente da criação do Serviço Florestal Brasileiro em 1921, dos aspectos do primeiro Código Florestal promulgado em 1934, bem como a

análise da concentração de competências presente nas Constituições anteriores à promulgada em 1988. Visando observar o fenômeno da trajetória histórica, se fez uma progressão na análise legislativa no que se afirma ser a primeira alteração significativa na distribuição de competências nesse campo, com a Lei de Florestas Públicas (Lei nº 11.284, de 2006).

A terceira seção é voltada para a análise da nova Lei Florestal (Lei nº 12.651, de 2012) e sua construção sobre o tema das competências. Também é comentada a Lei Complementar nº 140, de 2011, por representar um marco na distribuição de atribuições em meio ambiente. Neste capítulo leva-se em conta o posicionamento dos principais atores, fundamentais para a consolidação da lei em seu formato final, que tiveram interesses em jogo no processo político, e papel central nos debates sobre a descentralização e na flexibilização das regras presentes nas legislações anteriores.

O enfoque bibliográfico para as seções dois e três é voltado para a observação minuciosa do conteúdo das leis tratadas, tendo como fundamentação bibliográfica diversas produções acadêmicas analíticas e descritivas das determinações e de seus múltiplos contextos histórico-sociais.

A última parte do trabalho faz a análise da progressão legislativa sob a luz da teoria, a fim de visualizar o desenvolvimento da legislação, visando atestar a interligação entre a Dependência de Trajetória e as normas florestais de aplicação nacional, compondo assim as considerações finais do trabalho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com base nos conceitos empregados no desenvolvimento de uma análise institucional e suas evoluções paradigmáticas, serão elencados aqui os nortes teóricos que fundamentam e facilitam a análise das políticas como fatores moldados e determinados por contextos históricos. A primeira parte do capítulo discorre sobre a evolução do “Antigo Institucionalismo” ao Neo-institucionalismo; em seguida expõe-se o conceito de Neo-institucionalismo Histórico e seu desenvolvimento na Ciência Política; e por fim, elucida-se o que é a *Path Dependence* e sua adaptação ao campo de políticas públicas em foco.

### 2.1. Institucionalismo e Neo-institucionalismo

Instituições podem ser definidas como as matrizes básicas para a vida em sociedade, fornecedoras de limitações importantes para as interações humanas. De acordo com North (*apud* PIAIA, 2013, p. 258-260), as instituições são as regras do jogo da sociedade, concebidas no desenrolar do tempo e fornecedoras dos parâmetros para relações políticas, econômicas e sociais. Podem ter natureza formal – como por exemplo, leis e constituições –, ou informal – hábitos naturalizados e arraigados nas práticas sociais, provedores dos parâmetros de interação.

O institucionalismo, como paradigma teórico consolidado no tempo e bastante difundido até meados do século passado, representava a rigidez da teoria e a centralização da análise no aspecto formal, voltando-se às instituições como pontos de partida da vida política. De acordo com Peres (2008, p. 55), as análises até esse período se baseavam nos modelos constitucionais mais adequados ao “dever-ser” da vida política, ignorando aspectos da realidade e fatos observáveis no que diz respeito às ações dos atores.

A avaliação proposta por essa teoria passou à não ser o suficiente para explicar os eventos políticos. De acordo com o autor, a Segunda Guerra Mundial,

como o ponto culminante dessa ruptura de paradigma, criou uma nova necessidade em atentar-se aos fatos, incorporando pesquisas estatísticas e novas tecnologias na análise. Nesse contexto, observou-se a incorporação de diversos princípios de pesquisa já anteriormente empregados em outras ciências, como as sociais, econômicas e até mesmo psicológicas, em uma nova abordagem política, gerando o estabelecimento do pluralismo (PERES, 2008, p. 56).

A partir daí, com a facilitação da visualização das ações políticas por trás dos sistemas formais de análise, teve início a adaptação do *Behaviorismo*<sup>4</sup> à área. Essa nova teoria se fortaleceu dentro da Ciência Política em dois pontos fundamentais: a incorporação de cientificidade ao que anteriormente era feito pelo Institucionalismo, e a conseqüente adaptação pluralista da abordagem, pela integração de conceitos de outras ciências (PERES, 2008, p. 58).

A segunda revolução paradigmática e originária do Neo-institucionalismo se fortificou com as crises das instituições políticas e econômicas a partir de 1970 no pós-Segunda Guerra (RHODES; BINDER; ROCKMAN; 2008). Essa renovação se desenvolveu nas crescentes críticas aos aspectos supracitados da revolução *Behaviorista*: a insuficiência empírica em se analisar comportamentos individuais como a dimensão central dos fenômenos políticos, e os problemas das fronteiras científicas geradas pelo pluralismo.

O Neo-institucionalismo nasce da defesa de que os comportamentos dos atores são partes de um todo que compõe a base dos processos políticos, incorporando aspectos institucionais na análise, sem perder a característica metodológica elevada com o *Behaviorismo*. Sendo assim:

O neo-institucionalismo não é apenas uma rejeição cabal do comportamentalismo, mas sim uma síntese entre este e o antigo institucionalismo. Deste último, foi mantida a centralidade das instituições na explicação do fenômeno político; do primeiro, foi mantida a preocupação com o rigor teórico - especialmente a orientação dedutiva, intrínseca ao individualismo metodológico da teoria da escolha racional -, com a precisão

---

<sup>4</sup>Behaviorismo, também conhecido como comportamentalismo, é uma ciência que possui como principal finalidade, a previsão e o controle do comportamento. Postulada pela primeira vez por John Watson no início do século XX, objetivava tornar o estudo comportamental mais experimental e dotado de cientificidade. Conforme: <http://www.portal-administracao.com/2015/08/behaviorismo-estudo-do-comportamento.html>. Acesso em: 19 jun. 2017.

conceitual - matemática/geométrica - e com a orientação empírica da pesquisa - aplicação de testes quantitativos. (PERES, 2008, p. 61).

As novas análises institucionais, sobre a ótica de diversos autores, externalizam o entendimento de como surgem e se organizam as instituições; os processos pelos quais as estruturas pré-construídas criam e fundamentam os impactos políticos; e como os processos comportamentais influenciam e sustentam as instituições (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

As instituições podem ser, nesse contexto, conjuntos complexos de regras, costumes, estruturas e significados, geralmente duradouros e relativamente resistentes aos comportamentos e interesses individuais. Essa contextualização faz com que todo o emaranhado de instituições dentro de determinada ordem política evidencie mudanças e adaptações no decorrer do tempo.

Nesse emaranhado de possibilidades do que vem a ser uma instituição, Rhodes, Binder e Rockman e colaboradores (2008) discorrem sobre as cinco principais abordagens do neo-institucionalismo na Ciência Política: o Antigo Institucionalismo, o Institucionalismo da Escolha Racional, o Institucionalismo Construtivista, o Institucionalismo de Rede e o Institucionalismo Histórico.

O Antigo Institucionalismo trata sobre as tradições nos estudos institucionais, focando principalmente nos aspectos formais das estruturas de poder, abordando diferentes metodologias para tal. O Institucionalismo da Escolha Racional é calcado na racionalidade otimizadora dos agentes, voltado para modelos analíticos de ação e na objetividade das decisões, de acordo com as regras do jogo institucional. O Institucionalismo Construtivista, por sua vez, se fundamenta nas instituições como sistemas estruturados de ideias, sendo que as ações dos atores são influenciadas por fatores diferentes, como racionalidade e socialização. Já o Institucionalismo de Redes se baseia nos aspectos das relações complexas entre indivíduos, grupos e organizações, fundamentando-se nas estruturas modernas e tecnológicas de interação. Por fim, o Institucionalismo Histórico trabalha com base nos fatores de consolidação institucional no decorrer do tempo, levando em conta os aspectos formais e informais modeladores das estruturas institucionais (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

Essa última abordagem, voltada para o estudo do que determinam as mudanças nas instituições com o decorrer do tempo, será o foco da análise aqui trabalhada. É necessário elucidar que as adequações necessárias ocorridas nas instituições, em um sistema diverso no que cabe aos fatores de influência, passam por diversas resistências à mudança, uma vez que “a combinação de instituições, comportamentos, e contextos leva tempo e têm equilíbrios múltiplos, dependentes de trajetória”<sup>5</sup> (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p.11, tradução própria), o que será melhor trabalhado na seção a seguir.

## **2.2. O Neo-institucionalismo Histórico**

Conforme o exposto acima, o neo-institucionalismo histórico evidencia o foco da análise das relações políticas sob as normas como decorrentes das relações humanas, sendo visualizadas no traçado do tempo, com a contextualização ideal e sem isolamentos das instituições (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

Assim, a teoria visualiza a construção e adaptação das instituições no longo prazo, em uma projeção de continuidade, estando interessada em como processos geram preferências, e como e porque esses processos progridem no passar do tempo. Essas progressões funcionam longe de uma ótica de otimização, sendo guiadas por sequências menos contínuas e deterministas, sem uma visão maximizadora e ideal do que seria a formação institucional, estando sujeita à fatores diversos decorrentes do contexto social e político.

Visualizando as instituições com base nessas continuidades, a robustez institucional faz com que a ação do ambiente seja limitada dentro do contexto de mudança. Um dos enquadramentos empregados para observar fatores de mudança é o Modelo de Equilíbrio Pontuado. Nesse conceito, “presume-se que longos períodos de continuidade institucional, onde as instituições são reproduzidas, são interrompidos somente em conjunturas críticas de mudança radical, onde ações

---

<sup>5</sup> “*The matching of institutions, behaviors, and contexts takes time and has multiple, path-dependent equilibria.*” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p. 11).

políticas (re)formam estruturas institucionais”<sup>6</sup> (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p. 12, tradução própria).

Esse modelo de conjunturas, apesar de cabível em momentos históricos específicos, pode ser visto como reducionista, no sentido em que subestima as interações institucionais, tanto endógenas quanto exógenas, e ignora a capacidade de mudança a ser exercida por etapas incrementais de formação e adaptação das instituições.

A adaptação incrementalista fortalece o princípio da continuidade defendido pela abordagem Neo-institucional, e gera a necessidade de adequar conceitos empregados em outras ciências para melhor visualizar essas mudanças. O conceito de *Path Dependence*, fundamentado no princípio econômico dos retornos crescentes, e empregado por Pierson (2000) na análise política, evidencia essa necessidade, e será melhor trabalhado na seção a seguir.

### **2.3. A *Path Dependence* e a Ciência Política**

A *Path Dependence* ou Dependência de Trajetória, surgiu e se fortaleceu inicialmente no campo da teoria econômica, se ampliando através do espectro científico até o estudo da política e suas instituições.

As ciências econômicas se apresentaram, ao longo de seu desenvolvimento, como focadas em um ponto ideal de eficiência e equilíbrio. Nesse sentido,

[...] porque economistas assumem um contexto de retornos marginais decrescentes, esse ponto é potencialmente atingível. Com retornos decrescentes, as ações econômicas vão engendrar feedbacks negativos, o que irá conduzir à equilíbrios previsíveis. [...] Cada etapa direcionada para longe do equilíbrio é mais difícil do que o anterior.<sup>7</sup> (PIERSON, 2000, p. 253-254, tradução própria).

---

<sup>6</sup> “Long periods of institutional continuity, where institutions are reproduced, are assumed to be interrupted only at critical junctures of radical change, where political agency (re)fashions institutional structures.” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p. 12)

<sup>7</sup> “[...] Because economists assume a context of decreasing marginal returns, this goal is potentially achievable. With decreasing returns, economic actions will engender negative feedback, which will lead to a predictable equilibrium. [...] Each step away from equilibrium is more difficult than the one before.” (PIERSON, 2000, p. 253-254)

No entanto, a teoria dos retornos marginais decrescentes passou a apresentar diversos problemas nas análises econômicas, evidenciando seu aspecto restrito de equilíbrio, o que gerou a ascensão dos conceitos da *Path Dependence* na área. Essa ascensão foi promovida especialmente nas análises de desenvolvimento tecnológico. Determinadas tecnologias podem obter vantagens sobre as demais dentro de um contexto de retornos crescentes, desde que sejam as precursoras de determinado aspecto tecnológico, mesmo que não sejam as mais eficientes. Uma vez que a tecnologia precursora proporciona retornos elevados aos usuários, acaba por se tornar a prevalente. Esse aspecto foi observado no desenvolvimento dos teclados de computador QWERTY.

É importante também levar em consideração não só esses processos que geram essas dependências, como também as circunstâncias que as moldam, fator importante para expor a amplitude da teoria (PIERSON, 2000).

No que diz respeito à aplicabilidade desses princípios à análise política, Pierson (2000) elenca os pontos que fazem com que a vida em sociedade seja guiada pela arena política e a teoria dos retornos crescentes, dentro de uma dependência de trajetória. O primeiro desses pontos é a ação coletiva como protagonista da política, que cria uma tendência fortalecedora das instituições graças às dinâmicas de auto-reforço geradas justamente pela organização e mobilização coletiva em torno da ideia da política como instrumento de poder, apesar das mudanças contextuais ocorridas com o tempo.

O segundo aspecto fala sobre a consistência das instituições pela consequente organização social em torno delas, o que aumenta os custos de saída desses acordos formais.

O terceiro aspecto fala sobre a instrumentalização da política no que concerne às assimetrias de poder, uma vez que grupos de influência podem utilizar as instituições formais para alterar os princípios normativos e se fortalecerem com base nisso, uma vez que “[...] a alocação da autoridade política à atores específicos

é a principal fonte desse tipo de *feedback* positivo”<sup>8</sup> (PIERSON, 2000, p. 259, tradução própria).

O último aspecto tem como base o caráter turvo da política, o que contribui para a dificuldade de aprendizado nos processos políticos, e a inacessibilidade das informações. A participação esporádica e a dificuldade da informação fazem com que a análise social da política seja muitas vezes falha e contribua para a manutenção das estruturas atuantes.

Esses instrumentos ainda possuem duas barreiras adicionais: a limitada atuação política no tempo, que faz com que penda para baixo a demanda por políticas no longo prazo, incentivando a busca dos atores por permanência, o que contribui para a manutenção da estrutura; e o viés do *status quo*, que serve como um reforço dos padrões institucionais preexistentes, se relacionando com os aspectos supracitados sobre a estrutura social e gerando retornos crescentes da manutenção do sistema.

Com base em todos esses princípios, Pierson (2000) configura o que seriam os quatro pontos básicos da *Path Dependence* e seus retornos crescentes na política: equilíbrios múltiplos - com base na variedade de condições iniciais, uma vasta gama de resultados são possíveis; contingência - não só os grandes eventos importam, os pequenos podem ter consequências sérias; ponto crítico de *timing* e sequência - não só a contextualização das condições, mas o momento em que ocorrem as mudanças e suas sequências no tempo tem relevância sobre os processos; e inércia - uma vez que o processo se consolida, os retornos positivos podem levar ao ponto-chave do resultado, dificilmente alterado (PIERSON, 2000, p. 263).

O autor conclui seu artigo relacionando os conceitos da *Path Dependence* aos do Neo-institucionalismo Histórico, afirmando que:

As principais propriedades dos processos de retornos crescentes fornecem um suporte considerável às principais reivindicações da análise do

---

<sup>8</sup> “*The allocation of political authority to particular actors is a key source of this kind of positive feedback.*” (PIERSON, 2000, p. 259)

“Institucionalismo Histórico” na Ciência Política. A frase é propícia pois capta dois pontos-chave trabalhados aqui. Esse trabalho é Histórico pois reconhece que o desenvolvimento político é um processo que se desdobra no tempo. É Institucionalista porque salienta que muitas das implicações políticas contemporâneas desses processos temporais, estão imersos nas instituições - regras formais, estruturas políticas ou normas.<sup>9</sup> (PIERSON, 2000, p. 264-265)

Com base em tudo isso, é possível observar como ocorre a incorporação do Neo-Institucionalismo Histórico na teoria política contemporânea, com a adaptação de conceitos econômicos, como a *Path Dependence*, para melhor visualizar e analisar as circunstâncias dos fenômenos políticos. A partir daí, pode-se concluir que as trajetórias históricas possuem diversos fatores criadores dos fluxos de ação e funcionamento que se retroalimentam, determinando e moldando estruturas institucionais. Sob a luz desses pontos, podemos analisar com maior clareza os aspectos que estruturam as políticas.

Os aspectos teóricos explicitados servirão como alicerce na análise da Legislação Florestal feita a seguir. A trajetória histórica das bases políticas e sociais serão incorporadas aos princípios supracitados para clarear as conexões entre as legislações florestais através do tempo. Serão levados em consideração os retornos crescentes da *Path Dependence* e seus pontos básicos como os adequadores da teoria à projeção histórica da análise. Esse trabalho se dará inicialmente na contextualização da Legislação Florestal e os precedentes históricos até o Código de 1965 (Lei nº 4.771, de 1965), bem como a progressão legislativa até a Lei de Florestas Públicas (Lei nº 11.284, de 2006). Em um segundo momento, será trabalhada a legislação posterior ao Código, até a Lei Florestal de 2012 (Lei nº 12.651, de 2012), último marco legislativo a ser aqui analisado sobre o tema.

---

<sup>9</sup> “The main properties of increasing returns processes provide considerable support for many of the key claims of “historical institutionalist” analyses in political science. The phrase is a fortunate one, as it captures two critical themes explored here. This work is historical because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is institutionalist because it stresses that many of the contemporary political implications of these temporal processes are embedded in institutions - whether formal rules, policy structures, or norms” (PIERSON, 2000, p. 264-265)

### **3. CÓDIGO FLORESTAL DE 1965 – CONTEXTO E PROGRESSÃO LEGISLATIVA**

Neste capítulo serão expostos os antecedentes históricos do Código Florestal de 1965 e seus principais pontos, enfaticamente na repartição de competências governamentais, progredindo até a Lei de Florestas Públicas promulgada em 2006. A primeira parte do capítulo será voltada para o detalhamento da trajetória histórica culminada no Código de 1965; a segunda tratará sobre os aspectos do próprio Código; a terceira fará a transição da Lei de 1965 até a Lei de Florestas de 2006; e a última seção tratará dos aspectos específicos dessa última lei.

#### **3.1 Antecedentes Históricos**

A repartição de competências entre os entes da federação é historicamente marcada pela concentração de controle na esfera federal. Esse aspecto, procedente do carácter utilitarista de exploração da terra, se reflete na legislação no decorrer do tempo.

O forte aspecto exploratório do Brasil-Colônia, voltado para o uso da terra e desenvolvimento da propriedade monocultora agrícola, acabou por influenciar as diretrizes legais do uso dos recursos naturais e da biodiversidade, dificultando sobremaneira a criação e consolidação de políticas de proteção e conservação, o que se fez presente nas constituições do Brasil-República (VIANA; ARAÚJO, 2010, p. 141).

Com o surgimento de movimentos ambientalistas pelo mundo a partir do fim do século XIX e a consolidação da visão dos recursos naturais como essenciais à vida, teve início em diversos países, inclusive no Brasil, o embate entre ambientalistas e proprietários rurais. A incorporação dos princípios emergentes se

deu muito mais em um sentido utilitarista do que preservacionista, uma vez que tentou adaptar os ideais de conservação à já consolidada sociedade de consumo e exploração do solo.

Nesse sentido, o despontar de políticas ambientais no Brasil se deu a partir do primeiro terço do século XX, reforçado por princípios nacionalistas à época, o que resultou em efeitos bastante limitados no que concerne à proteção ambiental, pela própria dificuldade na difusão dos ideais de conservação (FRANCO, 2000).

Visando evidenciar os aspectos supracitados, é importante apresentar uma síntese das normas florestais anteriores ao Código de 1965. Em 1921 foi criado o Sistema Florestal do Brasil, por meio do Decreto nº 4.421, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio da época, voltado para a conservação, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas. Foi instituído o conceito de Florestas Protetoras (art. 3º), voltadas para beneficiar a higiene e a saúde pública, garantir a pureza e abundância dos mananciais, equilibrar o regime das águas correntes destinadas a irrigação, transporte e produção de energia, evitar os efeitos danosos dos fenômenos atmosféricos, e auxiliar na segurança das fronteiras. De acordo com Araújo (2010, p. 181), as florestas protetoras representaram um esboço das APPs atuais. No entanto, de acordo com Drummond (*apud* ARAÚJO, 2010, p. 180), o serviço florestal “[...] não tinha orçamento, autoridade política e nem sequer terras públicas para manejar, isso tudo num dos países mais florestados do mundo”.

Em 1934, por meio do Decreto nº 23.793, foi instituído o primeiro Código Florestal Brasileiro. As florestas ficaram classificadas em quatro categorias: protetoras, remanescentes, modelos e de rendimento (art. 3º). Ficava a cargo do Ministério da Agricultura definir as regiões e florestas protetoras e remanescentes, definir a localização dos parques nacionais e organizar as florestas modelos, realizando o reconhecimento de toda a área florestal do país. Não se excluía a competência supletiva das autoridades locais, sendo observadas as orientações dos serviços federais (art. 10). Foi instituído também que os proprietários de terra deveriam preservar 25% da vegetação existente (art. 23), sendo que a área a ser preservada seria definida pela autoridade competente. Esse mecanismo pode ser

considerado o precursor da Reserva Legal instituída no Código de 1965.

Apesar do conteúdo legal supracitado, as políticas que assim surgiram, foram voltadas restritivamente às áreas de proteção à flora. Conforme Franco (2000, p. 95), “Se observarmos a legislação de proteção à natureza dos meados dos anos 1930 até o início do regime militar, perceberemos que ela praticamente se restringe ao estabelecimento de parques nacionais, florestas protetoras e reservas ambientais”.

As Constituições anteriores à Carta de 1988 são também bons exemplos para observar a repartição de competências, bem como a carência de proteção florestal. De acordo com Juras (2010, p. 131), “a primeira referência constitucional à proteção da biodiversidade ocorreu concretamente apenas na Carta Magna de 1988. Nas Constituições anteriores, sequer o meio ambiente era objeto explícito de proteção”. Ainda de acordo com a autora, as menções presentes nos textos constitucionais giravam em torno de dois pontos: a repartição de competências para legislar ou para proteger o meio ambiente. Nas Constituições de 1934, 1937 e 1946 competia à União legislar sobre florestas, cabendo aos estados legislar complementarmente. Já na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969 a competência legislativa sobre florestas voltou a ser centralizada na União.

No caso das competências sobre a proteção ao meio ambiente, a Constituição de 1934 determinava que competia concorrentemente à União e aos Estados proteger as belezas naturais (art. 10, inciso III). Na Constituição de 1937, os monumentos naturais, as paisagens e os locais compostos por natureza seriam dotados de cuidados especiais da nação, dos estados e municípios (art. 134). Já na Constituição de 1946 a determinação de proteção especial foi incumbida ao Poder Público, o que se manteve na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969.

Com o início da ditadura militar houve uma intensificação dos princípios nacionalistas anteriormente fortalecidos, apesar de uma maior internalização de princípios conservacionistas, pelo crescimento e institucionalização dos movimentos ambientalistas e de suas forças políticas ao redor do mundo. De acordo com Franco

(2000), as florestas representavam para os militares peças fundamentais para a consolidação da soberania nacional e integridade territorial, o que era essencial para a validação da segurança nacional latente em suas matrizes ideológicas.

Nesse contexto, a proteção das florestas assume um caráter menos instrumental do que o praticado pelas legislações ambientais anteriormente vigentes, mas intensifica a centralização de competências na União decorrente em grande parte do nacionalismo copioso, contribuindo, assim, para a configuração do que viria a ser o Código Florestal de 1965.

### **3.2. A Lei nº 4.771, de 1965, e a Repartição de Competências**

A Lei nº 4.771 em seu texto original promulgado em 1965 apresenta diversos elementos que evidenciam a centralização de competências na esfera federal do poder, princípio este presente na Constituição de 1946, art. 5º, onde competia à União legislar sobre as riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca, cabendo aos estados legislar supletiva e complementarmente.

O Código de 1965 estabelece que as florestas são bens comuns aos habitantes do país, dentro do limite da exploração dada por suas próprias especificações e pela Lei Geral.

O art. 2º institucionalizou as Áreas de Preservação Permanente - APPs, que abarcam as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
  - 1- de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
  - 2- igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;
  - 3- de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

O art. 3º também define como APP as florestas e demais formas de vegetação, definidas por ato do Poder Público, destinadas a atenuar a erosão, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar na defesa do território nacional, proteger sítios de grande beleza ou valor científico, asilar exemplares de fauna e flora ameaçados de extinção, manter o ambiente necessário para a vida das populações silvícolas, bem como assegurar condições de bem-estar público. Ficava determinado no § 1º que a supressão total ou parcial das APPs só seria admitida com autorização do Poder Executivo federal. Esse aspecto é de extrema relevância para observar a magnitude da concentração de competências, uma vez que para pequenas supressões nas APPs, como o corte de uma árvore, era necessária a autorização do órgão federal, o que incentivava o descumprimento das leis pela centralização excessiva, uma vez que pequenos processos de supressão não eram resolvidos pelo sobrecarga dos órgãos federais.

Ficou determinado que o Poder Público criaria Parques e Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, sendo vedada qualquer forma de exploração dos recursos presentes nos Parques (art. 5º, *parágrafo único*), admitindo-se que as florestas apresentavam finalidade econômica e social.

O art. 12 discorre sobre a extração de lenha e produtos florestais em florestas que não sejam plantadas – nesse caso o uso é livre – ou de preservação permanente, determinando que o uso “dependerá de norma estabelecida em ato do Poder Federal ou Estadual, em obediência às prescrições ditadas pela técnica e às peculiaridades locais” (*caput*).

O art. 14 trata sobre a prerrogativa normativa dos Poderes Públicos Federal ou Estadual, conforme disposto a seguir:

- Art.14.** Além dos preceitos gerais a que está sujeita a utilização das florestas, o Poder Público Federal ou Estadual, poderá:
- a) Prescrever outras normas que atendam às peculiaridades locais;
  - b) Proibir ou limitar o corte das espécies vegetais consideradas em via de extinção, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender, nessas áreas, de licença prévia o corte de outras espécies;

- c) Ampliar o registro de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à extração, indústria e comércio de produtos ou subprodutos florestais.

Cabe dizer que os art. 12 e 14 são os únicos do texto original da lei que dispõem, de forma clara, sobre a perspectiva de competência do Poder Público estadual.

Os art. 16 e 17 dispõem sobre as delimitações nas florestas de domínio privado – de acordo com as especificidades regionais –, e nos loteamentos rurais, mais tarde conhecidas como Reserva Legal, tratando também sobre o uso racional de determinados recursos florestais (como por exemplo, em se tratando da região sul e suas florestas de araucária). No caso das regiões Nordeste e Leste Setentrional, incluindo Maranhão e Piauí, a exploração de florestas só seria permitida em ato do Poder Público (alínea d). Conforme exposto na primeira seção do presente capítulo, o proposto pela reserva legal foi esboçado no Código de 1934 e consolidado no Código de 1965. O art. 18 trata também sobre os processos de reflorestamento em propriedades privadas, onde fica permitido ao Poder Público Federal executar esses processos sem necessidade de desapropriação de terras, caso o proprietário não o faça.

Os artigos subsequentes tratam sobre a homogeneização de florestas para fins econômicos, e as delimitações da exploração e preservação florestal para indústrias e siderúrgicas.

O art. 22 trata sobre a competência da União em fiscalizar as normas procedentes deste código, “pelo órgão específico do Ministério da Agricultura, ou em convênio com os Estados e Municípios” (*caput*). A limitação da competência fiscalizadora à União, com a necessidade de convênio para órgãos estaduais e municipais executarem fiscalizações, evidencia mais uma vez o caráter centralizador da Lei, o que acabava por diminuir sua eficiência, abrindo espaço para o descumprimento e a impunidade.

Os artigos seguintes tratam sobre as contravenções ambientais, os princípios de fiscalização e criminalização a serem respeitados, a responsabilização sobre a ação penal, e a subsistência entre os dispositivos da norma e das contravenções

previstas no Código Penal e nas leis paralelas. Trata-se também sobre a tributação a ser estabelecida sobre florestas e seus produtos e instrumentos, a isenção a ser aplicada em casos específicos, como por exemplo nas APPs, referindo-se também à concessão de créditos para reflorestamento e atividades correlatas.

Observando o que foi tratado acima, é possível constatar o aspecto centralizador de competências na União, no que cabe principalmente ao uso, manutenção e determinação das florestas públicas e privadas, com foco especial na delimitação das APPs e Reservas Legais. As APPs e Reservas Legais são consideradas limitações administrativas ao uso da propriedade rural, podendo ser vistas como os marcos mais importantes na legislação florestal brasileira.

A contextualização e a legislação precedente podem ser observadas seguindo os preceitos da Dependência de Trajetória. De acordo com Pierson (2000), o reconhecimento de que o desenvolvimento político se desdobra no tempo é fundamental para tornar a análise da dependência de trajetória observável, o que acontece com a constatação de que a legislação florestal é historicamente marcada pela concentração de competências, o que se observa no primeiro Código Florestal Brasileiro de 1934, nas Constituições anteriores à de 1988, e na progressão da lei até o Código de 1965.

Conquanto, é importante destacar as mudanças ocorridas no decorrer do tempo sobre a legislação específica que regulamenta o uso e a proteção das florestas, visando observar a mudança na repartição de competências, o que será feito a seguir.

### **3.3. Transição do Código Florestal à Lei de Florestas Públicas**

Em 1967 foi promulgada uma nova Constituição com a definição da exclusividade da União para legislar sobre florestas. Nesse mesmo ano, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), entidade governamental responsável pela política florestal, pela administração dos Parques Nacionais e

Reservas Biológicas. (Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967).

A partir da década de 1970, acompanhando o que ocorria no plano internacional, os movimentos ambientalistas passaram a ganhar força dentro do território brasileiro, assumindo um caráter mais complexo e diverso. Esse fortalecimento e o conseqüente aumento da pressão social para mudanças formais, visando um melhoramento das políticas ambientais, provocaram alterações institucionais. De acordo com Franco (2000, p. 108), a percepção gerada pelos movimentos ambientalistas trouxe uma lógica multissetorial para o campo ambiental no Brasil.

Em 1973, foi instituída a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, responsável pelo monitoramento da poluição e prevenção da extinção de espécies da fauna e flora, o que, de acordo com Franco (2000), duplicava as funções já antes atribuídas ao IBDF. A SEMA obteve pouca efetividade no controle da poluição, tendo certa legitimidade quanto à preservação de áreas ecológicas, contribuindo para a criação de unidades de conservação.

Em 1981, foram instituídos o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, bem como o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, ambos estabelecidos pela Lei nº 6.938, de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNAMA. De acordo com essa lei, o Sisnama seria composto da seguinte forma:

**Art. 6º** Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Esse artigo também acrescentou atribuições aos órgãos seccionais e locais (incisos V e VI), sendo os seccionais os órgãos estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos, e pelo controle e fiscalização de atividades de degradação; e os locais, órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades nas suas respectivas jurisdições. Apesar da tentativa descentralizadora presente no Sisnama, um problema latente em seu real funcionamento é justamente a centralização de competências nos órgãos federais de meio ambiente e a conseqüente sobreposição desses órgãos à atuação dos

órgãos seccionais, e destes aos órgãos municipais (ARAÚJO, 2008a, p. 238).

O Conama, por sua vez, constitui um colegiado composto por representantes do Poder Executivo da administração federal, órgãos ambientais dos estados e dos municípios, bem como entidades de classe e organizações não governamentais. Nessa lei, o Conama foi definido como órgão superior dentro do Sisnama, tendo como órgão central do sistema a SEMA (art. 6º, I e II)<sup>10</sup>.

Em 1988, com a promulgação da Carta Constitucional, houve a alteração das competências normativas sobre florestas, abrindo o leque das legislações concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal. Couberam à União as normas gerais, e aos Estados e Distrito Federal as normas suplementares (art. 24). Os municípios também podem estabelecer suplementarmente normas ambientais, respeitadas a legislação federal e estadual (art. 30 da Constituição). No plano administrativo de elaboração e implementação das políticas públicas, a política ambiental (nela inclusa necessariamente a política florestal) é tarefa compartilhada de União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 24, incisos VI e VII, da Constituição).

Outro ponto a ser ressaltado na Carta de 1988 é a definição do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito comum ao povo, conforme o disposto no art. 225, *caput*, da Constituição.

Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, visando a fusão das competências anteriormente compartilhadas por órgãos como o IBDF, SEMA, e superintendências específicas como a de Desenvolvimento da Borracha e a da Pesca – SUDHEVEA e SUDEPE (FRANCO, 2000). Esse instituto viria a ser o órgão responsável por “executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente” (Lei nº 8.028, de 1990, art. 6º, inc. IV).

Para acompanhar as mudanças com a criação das novas entidades

---

<sup>10</sup> Posteriormente, o Conama passou a ser definido como órgão consultivo e deliberativo do sistema, estranhamente com o Conselho de Governo passando a órgão superior (Lei nº 8.078/1990).

ambientais, o Código Florestal de 1965, que já vinha sendo paulatinamente alterado por legislações complementares no decorrer do tempo, passou a ser intensamente alterado. Cabe ressaltar brevemente as alterações propostas pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, com foco nos aspectos da repartição de competências<sup>11</sup>.

A MPV manteve o art. 3º que determina a necessidade da autorização do Poder Público federal para supressão de APPs. No entanto, acrescentou o art. 4º, descentralizando a autorização para supressão de área de preservação permanente em caso de utilidade pública ou interesse social:

**§1º** A supressão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização prévia do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente [...]

No decorrer do art. 4º fica determinado quando a supressão da área competirá ao município, sem especificar, no entanto, quando será necessária a anuência do organismo federal.

De acordo com Torres e Ganem (*apud* VIANA; ARAÚJO, 2010), a manutenção do art. 3º e o acréscimo do art. 4º criam um contraditório entre as competências previstas, abrindo espaço para divergências entre os entes federados. Na prática, ficava difícil saber a quem competia emitir a autorização para supressão de vegetação nas APPs.

A referida medida provisória consolidou o conceito de reserva legal presente no Código de 1965 (art. 16), conceituando-a, em seu art. 1º, de forma a esclarecer as diferenças em relação às APPs. O Código passou a determinar que a localização da reserva legal seria definida pelo órgão ambiental estadual, ou mediante convênio pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição habilitada (art.16, § 4º).

Determinou-se também que o Poder Executivo federal, caso indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, pelo Zoneamento Agrícola, e ouvidos o

---

<sup>11</sup> Esta MP vigorou entre 1996 e 2012, quando foi revogada expressamente pela nova Lei Florestal. Seu conteúdo foi sendo progressivamente alterado e ampliado até 2001, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32, que modificou o rito de tramitação das medidas provisórias.

CONAMA, o MMA e o Ministério da Agricultura, poderia reduzir em até 50% a reserva legal na Amazônia Legal, excluídas as APPs, os ecótonos, sítios e ecossistemas protegidos, locais de expressiva biodiversidade e corredores ecológicos; poderia também ampliar as áreas de reserva legal em até 50% dos valores previstos no Código, em todo território nacional (art. 16, § 5º).

Cabe aqui um adendo sobre os fatores políticos delineadores da medida provisória em questão, visando evidenciar o processo de extrema dificuldade de alteração legislativa, principalmente por conta dos conflitos de interesse. Conforme Viana (2004, p. 17):

A reedição de sucessivas medidas provisórias até a versão atual decorreu de um renhido embate entre ruralistas e ambientalistas, com contínuos avanços e retrocessos e muito desgaste político, resultando num texto normativo considerado satisfatório apenas até certo ponto para ambas as partes.

Outra legislação que cabe repassar brevemente por suas alterações é a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que estabeleceu seu gerenciamento, da seguinte forma:

[...] pelo Conama, como órgão consultivo e deliberativo, com as atribuições de acompanhar a implementação do sistema; pelo MMA, como órgão central, com a finalidade de coordenar o sistema; e ainda, como órgãos executores, pelo ICMBio e pelo Ibama e, em caráter supletivo, pelos órgãos estaduais e municipais, todos com a função de implementar propostas de criação e administrar as UC federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação (VIANA; ARAÚJO; 2010, p. 152).

A Lei do SNUC, responsável por parte específica dentro do espectro do sistema ambiental florestal, serve mais uma vez como um evidenciador das tentativas de mudança nas repartições da gestão florestal. Nessas tentativas, está o esforço por uma perspectiva mais sistêmica e menos federalizante, que terá dificuldades de ser colocada em prática.

Com base nessas informações e contextualizações, é possível progredir para a análise da Lei de Florestas Públicas e sua relevância na política florestal como um todo, o que será feito na seção a seguir.

### 3.4. A Lei nº 11.284, de 2006 – Lei de Florestas Públicas

A Lei de Florestas Públicas (Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006) dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e fundamenta mecanismos voltados para a concessão da exploração dessas áreas ambientais à iniciativa privada, o que teria sido fruto de discussões em governos anteriores à sua promulgação (ARAÚJO, 2008a). A lei criou também alguns mecanismos voltados para o fomento e gestão dessas novas concessões: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, e o Serviço Florestal Brasileiro – SFB.

Visando estabelecer o monitoramento das concessões, a repartição de competências foi atribuída da seguinte forma: a fiscalização em termos ambientais seria executada pelo IBAMA e por seus correspondentes nas esferas estaduais e municipais; o SFB e seus órgãos estaduais, por sua vez, fiscalizariam a execução dos contratos.

A lei contou ainda com pressões em sua formulação quanto à exclusividade da União no que diz respeito à aprovação dos planos de manejo florestal e das supressões de vegetação nativa, inserindo no Código de 1965 o art. 19, com a seguinte redação:

**Art. 19** A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1º Compete ao IBAMA a aprovação de que trata o *caput* deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio da União;

II - nas unidades de conservação criadas pela União;

III - nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

§ 2º Compete ao órgão ambiental municipal a aprovação de que trata o *caput* deste artigo:

I - nas florestas públicas de domínio do Município;

II - nas unidades de conservação criadas pelo Município;

III - nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.

§ 3º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas.

Essa alteração no Código de 1965 trazida pela Lei de Florestas Públicas é vista como primordial para a realização dos planos de manejo, o que até sua promulgação era tida como centrada na tutela do IBAMA, gerando conflitos entre a União e os entes estaduais do Sisnama (ARAÚJO, 2008b).

É possível dizer que:

A Lei 11.284/2006 traz uma visão sem dúvida inovadora sobre a gestão das florestas públicas. As concessões florestais podem ser consideradas uma opção governamental pela atuação junto ao mercado, em complementação aos instrumentos tradicionais de política ambiental, que se centram no comando e controle. (ARAÚJO, 2008b, p. 27)

Especificamente sobre a Lei de Florestas Públicas, podem-se apontar problemas decorrentes do detalhamento excessivo das regras de concessões, não levando em consideração as diferenças e características próprias dos estados e municípios (CAMELO; ARAÚJO; *apud* ARAÚJO, 2008b), o que gerou certa insegurança no cumprimento da lei por parte dos entes federados.

Apesar da descentralização supracitada, a política florestal ainda é marcada pela centralização de competências na União, fator esse fortalecido pela pouca eficiência dos componentes estaduais e municipais. Como o IBAMA tem atuação supletiva na fiscalização ambiental prevista na Lei nº 6.938/1981 e os órgãos estaduais e municipais apresentam deficiências nesse campo, a autarquia federal acaba tendo de atuar em todo o território nacional.

Pela análise do conteúdo das leis e da literatura estudada, cabe concluir que:

1 - A centralização normativa, latente nas leis específicas e Constituições geradas em contextos históricos de controle e protecionismo, tende a se refletir nas novas legislações sobre florestas;

2 - A dificuldade sistêmica para o funcionamento e consolidação do Sisnama como instituto próprio e detentor real de suas atribuições legais, atrapalha a real repartição de competências entre os entes; o que está ligado também ao fato de que,

3 - Há resistência por parte dos próprios órgãos federais em aumentar a capilaridade de certos sistemas com a atribuição de funções comumente centralizadas, o que se deve em grande parte ao receio de que esses interesses descentralizadores sirvam apenas a ideais na contramão da conservação e uso sustentável.

Todos esses pontos consolidam a ideia de que a legislação ambiental analisada até aqui é fortemente marcada por uma Dependência de Trajetória. Primeiramente, o princípio presente na análise neo-institucional defendida por Rhodes, Binder e Rockman (2008) de que as normas são moldadas também pelas relações humanas refletidas na esfera política, é observado na legislação trabalhada, no caso da centralização normativa e seu contexto protecionista, conforme mencionado acima.

Outro ponto elencado por Pierson (2000) e que pode ser constatado na lei florestal é a instrumentalização da política por grupos de interesse hegemônicos, o que se constata nessas leis pelos aspectos na contramão dos princípios de conservação e sustentabilidade, que refletem a predominância dos interesses agrícolas historicamente fortalecidos. Vale ressaltar também o aspecto dos princípios nacionalistas difundidos na sociedade brasileira em meados do século XX, que conseqüentemente se refletiram nas instituições, retomando a importância não só dos fatores diretamente ligados às leis, mas também do contexto no qual elas se desenvolvem.

A dificuldade sistêmica na consolidação do Sisnama pode também ser analisada sob a luz do neo-institucionalismo histórico, visto que a abordagem centralizadora presente na política florestal gera um processo de inércia, onde o ponto-chave – a incorporação da centralização nos processos legais e institucionais – se torna difícil de ser alterado, conceito também apresentado por Pierson (2000) como fundamental na análise política da *Path Dependence*.

Seguindo a análise sobre a legislação florestal e a contextualização histórica aqui trabalhada, o capítulo seguinte se atentará aos fatos precursores da Lei Florestal de 2012, o conteúdo próprio da lei, com foco analítico na repartição de

competências, evidenciando também os fatores políticos e as relações de poder delimitadoras do processo.

## **4. A NOVA LEI FLORESTAL – CONTEXTO E COMPETÊNCIAS**

O presente capítulo discorre sobre a dinâmica formadora da nova Lei Florestal – Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. A primeira seção aborda brevemente o contexto da promulgação da referida lei, tratando brevemente também sobre a Lei Complementar nº 140, de 2011, marco na repartição de competências no que se refere à política ambiental. A segunda seção dispõe sobre o conteúdo da lei, discorrendo sobre seus principais pontos e sobre as alterações feitas pela Medida Provisória nº 571, de 2012. A última seção do capítulo trata sobre a repartição de competências detectadas na análise legislativa, bem como os fatores de influência nessa perspectiva, levando em consideração a atuação dos grupos de pressão e suas posturas históricas.

### **4.1. Contexto Histórico**

As medidas voltadas para a conservação ambiental no período que se estende entre o Código Florestal de 1965 e a Lei de 2012 dotaram a política ambiental, em termos mais teóricos do que práticos, de novos mecanismos voltados para o cumprimento das leis e a intensificação de seus processos de fiscalização e controle. Conforme Santos (2012, p. 29):

Atualmente, o Estado vem dotando a legislação ambiental de instrumentos cada vez mais modernos para tornar efetiva a proteção à biodiversidade. Segundo Juras (2011, p. 225), esses instrumentos podem ser divididos em de comando e controle, econômicos e de criação de mercados. Dentre os vários instrumentos de comando e controle, podemos destacar os institutos das áreas protegidas, do zoneamento ecológico-econômico, do plano de recursos hídricos, do plano de manejo florestal sustentável e das áreas em propriedades privadas com limitação de uso.

Surgidos no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente – PNAMA, esses novos mecanismos foram em grande parte prejudicados pelas disfunções presentes no Sisnama, dificultando a integração e real execução da política. Como mencionado no capítulo anterior, parte dos problemas de funcionamento e execução das leis

florestais estão relacionados ao constante debate sobre a repartição de competências entre os entes federados. A estrutura do Sisnama é um exemplo disso, já que, apesar do longo tempo após sua criação, o sistema ainda se mantém desarticulado e não consolidado, e conseqüentemente cria vácuos de execução e divergências constantes entre os órgãos que o compõem (ARAÚJO, 2008a, p.238).

Com vistas a reduzir essas problemáticas, progressões nas distribuições de competências foram sendo implementadas. Um exemplo desse fato foi a criação, em 2006, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, que passou a ser o responsável pela gestão do SNUC. Outro ponto foi a criação de novos mecanismos de parceria entre o IBAMA e órgãos estaduais do Sisnama, os chamados “Pactos Federativos” (ARAÚJO; VIANA, 2011).

Conforme exposto, o que ocorreu na prática não seguiu a intenção das leis promulgadas. A execução das normas deixou a desejar, seja por falhas nas determinações legais, seja por problemas de eficácia dos sistemas de fiscalização.

Como consequência dessas deficiências, a exploração da terra de forma irregular, desrespeitando as normas sobre reserva legal e APPs, se mostrou significativa. De acordo com o Engenheiro Florestal Ciro Siqueira (*apud* SENADO FEDERAL, 2011):

Esse quadro de inobservância da lei fez com que a quase totalidade dos imóveis rurais brasileiros, tanto na Amazônia quanto fora dela, tenha algum nível de irregularidade legal perante as exigências do Código Florestal. Alguns não têm reserva legal suficiente, outros plantaram nas margens dos rios e córregos ou em encostas, onde deveriam estar as APPs. Parte importante da produção rural brasileira de hoje é feita sobre áreas que não poderiam estar sendo usadas para produção.

Essas irregularidades passaram a ter impedimento legal com a Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, em 1998. No entanto, essa lei não obteve resultados práticos realmente significativos, quadro que só veio a melhorar a partir do Decreto Presidencial nº 6.514, de 2008, o segundo regulamento da Lei de Crimes Ambientais<sup>12</sup>. Um de seus dispositivos mais expressivos foi a determinação de que os imóveis rurais que não averbassem em cartório as áreas de reserva legal

---

<sup>12</sup> O primeiro regulamento da Lei de Crimes Ambientais foi o Decreto nº 3.179/1999.

estariam sujeitos ao pagamento de multas e impedimentos a empréstimos. A aplicação desse dispositivo do referido Decreto, considerado pelos agricultores como proibitivo pelos altos custos do processo, foi incessantemente postergada por medidas do Congresso Nacional, e serviu como estímulo à aprovação da nova Lei Florestal (SENADO FEDERAL, 2011).

Após a promulgação do decreto de regulamento da Lei de Crimes Ambientais, a intensificação dos processos de fiscalização e uma atitude mais incisiva do Ministério Público sobre os agricultores fez com que crescesse a representação de interesses dentro do Congresso Nacional, visando à revisão do Código Florestal e, notadamente, à redução das imposições legais sobre as APPs e reservas legais.

Outra medida que vale ser mencionada em se tratando da repartição de competências na política ambiental, é a Lei Complementar nº 140, de 2011, que apresenta em seu texto regras para a repartição de atribuições para aprovação de manejo e supressão de vegetação, florestas e formas sucessoras. A LC trata sobre as Comissões Tripartites em âmbito nacional e a Comissão Bipartite do Distrito Federal, visando a gestão ambiental descentralizada e compartilhada entre os entes federados (art. 4º, parágrafos de 2º a 5º). De acordo com essa lei, compete à União aprovar o manejo e a supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs – Áreas de Proteção Ambiental; e atividades ou empreendimentos licenciados, ambientalmente, pela União (art. 7º, inciso XV). Compete aos Estados aprovar manejo e supressão em florestas públicas estaduais, unidades de conservação do Estado, exceto em APAs; imóveis rurais, observadas as atribuições da União; e atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado (art. 8º, inciso XVI). Por último, compete ao Município, observadas as atribuições dos demais entes federados, aprovar a supressão e manejo em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo município, exceto APAs; e em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município (art. 9º, inciso XV).

Visando a revisão do Código de 1965 e maiores especificações sobre a

repartição de competências da política florestal, houve o aproveitamento do processo de um Projeto de Lei antigo na Câmara, o PL nº 1876, de 1999, que recebeu grande número de apensados, inclusive um de autoria da bancada da agropecuária, gerando inúmeros debates e tensões entre ambientalistas e ruralistas. Esse processo gerou a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Será trabalhado a seguir o conteúdo presente na Lei aprovada, atentando-se às questões incidentes sobre a repartição de competências entre os entes federados. É importante ressaltar que alguns dos pontos trabalhados foram alterados pela MPV nº 571/2012<sup>13</sup>, após a promulgação da Lei nº 12.651/2012, visando mitigar pontos polêmicos constantes no texto inicialmente aprovado.

#### **4.2. O Conteúdo da Nova Lei Florestal**

A Lei nº 12.651/2012 determina, em seu artigo 1º, uma série de pontos básicos visando à implementação do desenvolvimento sustentável, reafirmando, no inciso IV, a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na criação de políticas públicas para a preservação e restauração da vegetação nativa.

O art. 3º cria um glossário necessário para o entendimento das determinações da lei, definindo as atividades de utilidade pública, de defesa civil, interesse social e baixo impacto ambiental, bem como os aspectos conceituais das zonas territoriais.

O Capítulo II da lei trata sobre as APPs, suas delimitações em função da localidade, e sobre o regime de proteção. Fica claro nas determinações um benefício maior dado aos pequenos proprietários de terra, bem como a flexibilização nas restrições ao uso das áreas, exemplificada pela abertura da possibilidade de aquicultura nos cursos d'água, lagos e lagoas naturais, para imóveis com até 15 módulos fiscais (art. 4º, § 6º). Trata também sobre a supressão da vegetação das APPs, sendo permitida em casos de utilidade pública, interesse social ou baixo

---

<sup>13</sup> Transformada na Lei nº 12.727/2012

impacto ambiental, desde que autorizado pelo órgão competente. Os casos específicos supracitados são definidos no artigo 3º, que estendeu significativamente a lista de atividades abarcadas pelos princípios de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, ampliando os casos em que se admite o uso das APPs e atenuando o grau de proteção dessas áreas.

Além da extensa lista constante no art. 3º, ocorre uma não-limitação de situações abarcadas por esses princípios, uma vez que nos casos de utilidade pública e interesse social cabe ao Poder Executivo Federal definir novas atividades similares, e nos casos de baixo impacto ambiental cabe ao CONAMA e seus conselhos estaduais, o que cria espaço para novas atividades que venham a suprimir ainda mais as áreas de preservação (THOMÉ, 2015).

O Capítulo III da lei fala sobre as áreas de uso restrito, com a exploração ecologicamente sustentável dos pantanais, e o manejo sustentável e atividades agrossilvipastoris em áreas de inclinação entre 25º e 45º. Trata-se também sobre o uso de apicuns e salgados, mediante licenciamento ambiental pelo órgão estadual. Não se menciona o IBAMA nesse dispositivo, construído a partir de debates envolvendo sobretudo o setor da carcinicultura. O órgão federal atuará se estiver envolvida vegetação primária de Mata Atlântica, nos termos da Lei nº 11.428/2006<sup>14</sup>.

O Capítulo IV trata sobre as áreas de reserva legal, criando as obrigações percentuais dentro das propriedades de acordo com as especificidades locais e variabilidades vegetativas. Trata também sobre as possibilidades de alteração dos percentuais em áreas específicas, como a Amazônia Legal, nos casos em que o município possua unidades de conservação ou terras indígenas homologadas que correspondam a mais de 50% de sua área (art.12, § 6º). Fica definido que a área correspondente à reserva estaria de acordo com as necessidades ambientais definidas pelos órgãos competentes, dando prioridade para áreas próximas a outras reservas ou APPs, levando em consideração a bacia hidrográfica, a fragilidade ambiental e a conservação (art.14). Dispõe também sobre o uso econômico e sobre

---

<sup>14</sup> Lei que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. A Mata Atlântica é o único bioma considerado patrimônio nacional no art. 225 da Constituição que dispõe de lei federal específica.

o manejo florestal sustentável. O manejo é dividido em: sem fim comercial - voltado para consumo próprio do agricultor, limitado à 20m<sup>3</sup> por ano; e manejo para fim comercial - dependente de autorização prévia do órgão competente, sendo feito de forma a não prejudicar ambientalmente as áreas a serem exploradas.

O Capítulo V trata sobre a supressão da vegetação para uso alternativo do solo, o que dependerá do registro do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR, e de autorização prévia do órgão estadual componente do Sisnama.

No Capítulo VI fica instituído o CAR, da seguinte forma:

**Art. 29** É criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente – SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Esse mecanismo é obrigatório para a aprovação da localização da reserva legal, devendo ser requerido até o último dia de 2017 (de acordo com a Lei nº 13.295, de 2016), ao órgão ambiental municipal ou estadual. Na prática, o cadastro no CAR está sendo realizado com as ferramentas eletrônicas disponibilizadas pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), vinculado ao MMA. O governo federal assumiu postura ativa na coordenação do CAR, que vem mostrando resultados positivos até agora<sup>15</sup>. Quando realizadas as averbações exigidas em cartório pela legislação florestal anterior, os proprietários ficam desobrigados a fornecer as informações da reserva legal no requerimento do CAR.

O Capítulo VII da Lei nº 12.651/2012 fala sobre a exploração florestal, definindo o Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, visando a contemplação de técnicas de uso florestal e manejo adequadas aos ecossistemas e vegetações. O PMFS, após aprovado pelo órgão ambiental competente, em regra o estadual, gera a obrigatoriedade de relatório anual com as informações da área utilizada, bem como das atividades executadas (art. 31, § 3º). Ainda sobre o PMFS, fica indicado expressamente que os planos de manejo que recaem sobre florestas públicas da

---

<sup>15</sup> Ver os resultados atualizados do CAR em: <http://www.florestal.gov.br/modulo-de-relatorios>.

União são de competência do Órgão Federal de Meio Ambiente, no caso o IBAMA.

Os Capítulos VIII e IX tratam respectivamente do controle da origem dos produtos florestais e do uso do fogo e controle dos incêndios.

O Capítulo X trata, por sua vez, do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, dispondo que o Poder Executivo Federal poderá instituir o programa supracitado, sem prejuízo da aplicação da legislação pertinente. Ficam determinadas três linhas de ação para o incentivo ao desenvolvimento ecologicamente sustentável: o pagamento ou incentivo aos serviços ambientais com retribuições monetárias ou não para as atividades de conservação; a compensação por medidas econômicas, como facilitação de crédito agrícola, isenção de impostos, dedução das APPs e reservas legais do Imposto sobre a Propriedade etc.; e incentivos à comercialização e inovação das ações de conservação, como o apoio ao comércio da produção e de recursos à pesquisa. A fragilidade fica no caráter não vinculante dessas disposições na linha de incentivos econômicos.

De acordo com Araújo (2013, p. 65), a legislação ambiental brasileira tem tido dificuldade em ir além dos chamados instrumentos de comando e controle, aspecto que também merece ser analisado à luz da perspectiva da Dependência de Trajetória. Uma vez que os formatos atuais dos instrumentos de controle e dos incentivos econômicos utilizados se mostram ineficientes, mas permanecem presentes na legislação ambiental, fica evidente a consolidação desses instrumentos na política, o que pode refletir uma resistência à mudança, se adequando ao princípio da inércia trabalhado por Pierson (2000).

Fica disposto que o sistema de serviços ambientais deve ser estruturado de modo que componha um mercado de serviços, com integração nacional e estadual. Dispõe-se também sobre a Cota de Reserva Ambiental – CRA, título representativo de área com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação: sob regime de servidão ambiental, correspondente à área de reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação excedente, protegida como Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, e existente em propriedade rural dentro de Unidade

de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido averbada (art. 44, incisos I a IV). A compensação de Reserva Legal só poderá ser efetuada por meio da CRA em imóvel no mesmo bioma da área vinculada. A emissão, cancelamento ou transferência dessa cota cabe ao órgão federal do Sisnama, sem excluir a possibilidade de delegação ao órgão estadual (art. 45, § 4º). O SFB está atualmente empenhado em colocar a CRA em prática, mas essa ferramenta vem tendo sua postergação adiada desde que foi inicialmente prevista pela MP nº 2.166-67/2001. O controle de sua aplicação será com certeza complexo e imporá atuação coordenada entre os órgãos federais e estaduais.

Os Capítulos XI e XII tratam, respectivamente, sobre o controle do desmatamento e a agricultura familiar. Sobre esse último, fica determinado o suporte do Poder Público na captação das coordenadas geográficas das reservas legais para cadastro no CAR, bem como apoio técnico do Poder Público estadual na recomposição da mesma, caso seja necessário.

O Capítulo seguinte trata sobre as disposições transitórias da Lei, tido como um dos pontos mais polêmicos no debate e na aplicação da Lei nº 12.651/2012. Fica determinado que a União, os Estados e o Distrito Federal devem instituir Programas de Regularização Ambiental – PRAs para adequação das propriedades rurais às normas legais.

O art. 61 – vetado e reelaborado pela Lei nº 12.727/2012, com a justificativa de que era impreciso e promovia a anistia absoluta ao descumprimento da lei – estabelece a possibilidade de continuação das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural consolidadas em APPs até 22 de julho de 2008 (data da entrada em vigor do mencionado Decreto nº 6.514/2008). Essa possibilidade tem como contrapartida a obrigatoriedade de recompor parcialmente a área, de acordo com a extensão do terreno e a classe da área de preservação. Visando a recomposição das áreas utilizadas, foi definido como parâmetro o módulo fiscal<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da

das propriedades, definindo as métricas da recomposição de acordo com as tipologias das APPs. Determina-se que, caso seja constatado agravamento de situações prejudiciais ao meio ambiente e à vida humana, deverão ser adotadas medidas mitigadoras após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão equivalente (art.61-A, § 14).

Na seção seguinte da lei aborda-se o caso das ocupações consolidadas em reservas legais, dispondo sobre os princípios de recomposição e compensação de suas áreas. A recomposição deverá ser concluída em até 20 anos, podendo ser feita com plantio intercalado de espécies nativas e exóticas por meio de prática agroflorestal. A compensação poderá ser feita das seguintes formas: aquisição de CRA; arrendamento de terra; doação de área dentro de Unidade de Conservação; e cadastro de nova área com vegetação nativa estabelecida ou em recuperação, desde que no mesmo bioma (art. 66, § 5º, incisos I a IV). Também nesse tema se gerou polêmica, pelo abrandamento que a lei de 2012 trouxe em relação à legislação anterior.

Por fim, o Capítulo XIV trata sobre as Disposições Complementares e Finais, determinando em seu art. 71 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios realizarão o Inventário Florestal Nacional, para subvenção da análise das florestas do País quanto à qualidade e existência, tanto em imóveis privados quanto em terras públicas. A coordenação desse inventário está a cargo do SFB<sup>17</sup>. Fica estabelecido também que os órgãos centrais e executores do Sisnama criarão e implementarão, com a participação dos órgãos estaduais, indicadores de sustentabilidade a serem publicados semestralmente, com vistas em aferir a evolução de componentes do sistema abrangidos por disposições desta Lei (art.73).

Com base em todas essas informações, passemos agora para a análise do conteúdo da Lei nº 12.651/2012, especificamente focada na repartição de

---

renda ou da área utilizada; (d) o conceito de "propriedade familiar". A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. Conforme: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em: 18 jun. 2017.

<sup>17</sup> Ver dados sobre o Inventário Florestal Nacional em: <http://www.florestal.gov.br/inventario-florestal-nacional>. Acesso em 18 jun. 2017.

competências governamentais, atentando para os fatores de influência no processo de consolidação da lei.

### **4.3. A Repartição de Competências e os Processos de Influência**

Como vimos acima, a nova Lei Florestal criou uma série de dispositivos que alteraram o formato da abordagem florestal no Brasil e deram maior capilaridade à distribuição de competências entre os entes da federação, ao se incluírem na lei várias tarefas delegadas expressamente aos órgãos estaduais, que agora devem ser instados a mostrar mais resultados nesse campo.

O texto estende a competência para definição de atividades de baixo impacto ambiental aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Fica também determinado que as atividades de aquicultura e infraestrutura em propriedade com até 15 Módulos Fiscais em cursos d'água naturais, lagos e lagoas, serão admitidas de acordo com normas de práticas sustentáveis estabelecidas pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (art. 4º, § 6º, inciso I). A autorização para supressão em reserva legal, bem como a validação de sua localização, também são competências do órgão estadual de meio ambiente, logradas mediante declaração das mesmas no CAR, conforme o art.12. A redução da área de reserva legal em casos específicos também é competência do órgão estadual, consultado o Conselho Estadual de Meio Ambiente.

No que concerne à supressão da vegetação para uso alternativo do solo, fica determinado que esse processo se dará mediante cadastro dos imóveis no CAR, com autorização prévia do órgão estadual competente (art. 26). Outros pontos que demonstram essas atribuições ao Poder Público estadual estão presentes nas disposições transitórias, como o encargo das normas específicas para PRAs, bem como a intervenção desses órgãos nos casos em que se constatar riscos ambientais pela continuação da exploração em APPs. Cabe ressaltar, também, a competência do Poder Público municipal no que consta ao regime de proteção de áreas verdes urbanas.

Como é possível notar, há uma maior clareza sobre as atribuições cabíveis aos poderes estaduais, seus órgãos competentes de meio ambiente, bem como aos Conselhos Estaduais. Esses órgãos colegiados não se subordinam ao CONAMA, mas suas normas não poderão colidir com a legislação federal, incluindo as resoluções do conselho nacional, por força do princípio da legislação concorrente (art. 24 da Constituição).

É importante observar essa descentralização sob a ótica dos interesses envolvidos na formação da Lei nº 12.651/2012, uma vez que, como visto anteriormente, o Sisnama não possui instrumentos bem consolidados dentro de suas capilaridades regionais e locais, facilitando processos de exploração pela ineficiência dos mecanismos de controle, o que pode evidenciar a articulação de interesses na contramão da conservação.

Sob essa perspectiva, é possível observar o processo de formação da lei florestal como dominado por um binarismo de extrema relevância. De acordo com Campanini (2013, p. 12), as normas ambientais presentes no código “envolvem diretamente os interesses ambientais e rurais, com custos concretos para o segundo segmento. O conflito se agrava na medida em que a atividade agrária foi predominante na trajetória histórica do país”.

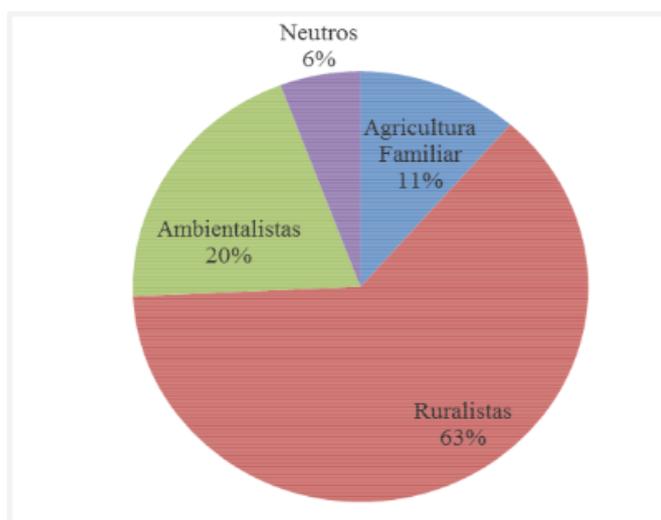
Os impulsos para a alteração do Código Florestal de 1965 citados no início do capítulo – como por exemplo o decreto que estabeleceu multas ambientais mais vigorosas em 2008 –, intensificaram a pressão agrária para a alteração da legislação. De acordo com Campanini (2013), o setor do agronegócio, com força política historicamente marcante, apresentava divergências internas pela multiplicidade de interesses, uma vez que o setor abarca latifundiários, pequenos proprietários de terra e trabalhadores rurais, o que fez com que os representantes dos interesses agrícolas no processo de formação da nova lei buscassem definir pontos congruentes entre esses setores.

O movimento ambientalista, bem menos representativo no Congresso do que a bancada ruralista, teria o papel de conter os aspectos negativos liderados por este movimento, gerando maior visibilidade dos processos de formação da norma e

criando pressões da sociedade civil e seus representantes, buscando também escopo na competência de contenção do Poder Executivo.

A composição da Comissão Especial voltada para a análise desse processo legislativo na Câmara dos Deputados evidencia a desproporcionalidade entre as representações dos grupos de interesse forjadores da lei, conforme se constata no gráfico a seguir.

**Gráfico 1. Composição da Comissão Especial**



Fonte: CAMPANINI, Amanda. A lógica da ação na reforma do Código Florestal, 2013, p. 68.

A composição da comissão é fundamental para entender o formato final da Lei nº 12.651/2012, uma vez que demonstra a predominância da bancada ruralista entre os componentes da casa legislativa. Conforme se observa no conteúdo da lei, a tentativa de contenção promovida pelos movimentos ambientalistas foi pouco efetiva, uma vez que diversos pontos tidos como prejudiciais ao meio ambiente foram aprovados e mantidos mesmo após os vetos e a alteração de conteúdo via medida provisória, especialmente os dispositivos relacionados às ocupações rurais irregulares anteriores a 22 de julho de 2008.

Vale ressaltar, conforme o disposto na análise de interesses feita acima, levando também em consideração a ineficiência dos órgãos ambientais, fundamental para os interesses articulados em torno da repartição de competências, a ideia

presente em Sparovek *et al* (2011, p. 134), quando analisa o processo formador da lei aqui em foco. Assim sendo,

A elaboração e revisão do Código ao longo dos anos aumentaram as restrições das terras (*de jure*), mas estas foram ineficazes (*de facto*), constituindo atualmente uma realidade onde o Código Vigente dificilmente seria aprovado se de fato aplicado, dado o balanço de poder entre interesses na sociedade. A diferença entre a lei e o seu cumprimento tornou-se hoje motivo de reversão das negociações políticas, em que os argumentos para menores restrições são valorizados, visando mudanças no Código Florestal.

Fica evidente na fala do citado autor, que a desproporcionalidade entre o conteúdo da Lei e a realidade da exploração é excessivamente vasta, o que faz com que, caso a legislação fosse realmente cumprida, não haveria aceitação da norma, fato fortalecido pelos grupos de interesse agrícolas presentes e difundidos na sociedade. Nesse sentido, pela inadequação das normas à realidade, havia uma crescente pressão para a mudança no conteúdo do Código de 1965, argumento pautado principalmente pela bancada ruralista. Os ambientalistas, mesmo que porventura assumissem problemas na legislação anterior, tinham restrições à aprovação de uma nova lei, pelo receio dos retrocessos na votação no Congresso Nacional. Entre os pontos de receio nessa perspectiva, estava também uma eventual descentralização excessiva de atribuições para órgãos estaduais e municipais. (ARAÚJO, 2013, p. 137-138).

O resultado do processo legislativo reflete a flexibilização das restrições à exploração florestal, fato que se deve não só a expressividade da representação dos interesses agrários, mas também aos problemas de articulação dos grupos ambientalistas, que agiram de forma pouco articulada no início do processo, se atentando tardiamente para uma atuação mais incisiva. Esse fato também se associa ao tipo de articulação feita pelo MMA, uma vez que, segundo Araújo (2013, p. 330):

O MMA, por seu turno, não assegurou, ou não conseguiu assegurar, que o governo federal assumisse a defesa das normas florestais então em vigor. Sem entrar em considerações sobre o mérito das normas em pauta, o fato é que o ministério negociou com os ruralistas em relação a propostas voltadas a flexibilizar a legislação, e havia se recusado a fazer isso há pouco mais de uma década antes. Mesmo se reconhecendo que as concessões por parte do MMA não foram plenas, pode-se constatar nesse processo que a ótica

desenvolvimentista ganhou espaço, no principal órgão ambiental do país.

Conforme o disposto, podemos observar que o processo histórico da sociedade brasileira, com predominância do poder agrícola e sua influência nos sistemas políticos, se fez representado uma vez mais. A articulação de interesses em torno da proposta da nova Lei Florestal fez predominar os princípios de exploração em detrimento dos de conservação. A anistia ao uso indevido da terra, promovida em certa medida pela nova lei, também evidencia o processo de articulação do setor agrário. Na mesma linha, a descentralização de competências devido à histórica ineficiência do sistema ambiental, demonstra a força política desse setor na formulação da lei de 2012. A carga política de um setor historicamente forte se fez notar e foi determinante na formulação da legislação.

Conforme o disposto, é possível observar a instrumentalização da política pelos grupos de interesse, o que se relaciona à teoria de Pierson (2000), uma vez que os interesses sociais predominantes e fortalecidos politicamente se refletem mais uma vez na institucionalização de seus princípios e normas. Sobre a progressão normativa anterior à Lei de 2012, se observa o constante aspecto incremental das leis florestais, o que se adequa à teoria do neo-institucionalismo histórico, no sentido em que as mudanças não ocorrem somente de acordo com pontos críticos, mas sim seguindo aspectos progressivos e temporais (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

Vale ressaltar também o contexto da mudança legislativa, atentando-se para os princípios de contingência e *timing* trabalhado por Pierson (2000) e elencados no presente trabalho. De acordo com o princípio da contingência, eventos de menor magnitude podem ter consequências significativas, o que é observado com a promulgação do Decreto Presidencial nº 6.514, de 2008, o segundo regulamento da Lei de Crimes Ambientais e gerador de novas obrigações coercitivas à exploração de áreas de reserva legal. A ineficiência das leis anteriores, geradas principalmente pelas falhas na execução das políticas, era mantida em um processo constante, com alterações normativas que não se aplicavam à realidade. Esse novo regulamento e sua pressão sobre a classe agrícola intensificou o processo que culminou na aprovação da nova Lei Florestal aqui trabalhada, o que se deu em um momento

oportuno de enfraquecimento da articulação e representatividade dos movimentos ambientalistas junto ao Poder Executivo. O posicionamento e a abordagem da articulação do MMA perante as negociações da nova lei (ARAÚJO, 2013), bem como a perda de representação dos grupos ambientalistas junto ao Poder Executivo (CAMPANINI, 2013) evidenciam esse ponto. Nesse contexto, o *timing* – onde não só a contextualização das condições, mas o momento em que ocorrem as mudanças e suas sequências no tempo tem relevância sobre os processos (PIERSON, 2000) – se apresentou ideal para os interesses ruralistas, abrindo caminho para a consolidação de suas pautas por meio da lei promulgada.

Em face do conteúdo trabalhado, a seção seguinte fará um apanhado geral sobre a política florestal brasileira, atentando-se para a trajetória histórica influenciadora de seus processos de construção. Serão formalizadas as considerações finais sobre a aplicabilidade da teoria do neo-institucionalismo histórico à análise da legislação florestal aqui trabalhada.

## 5. CONCLUSÃO

Traçado o panorama histórico da construção da política florestal brasileira, constata-se a resistência à descentralização de competências movida por aspectos históricos e legislativos, passíveis de observação sob a luz do neo-institucionalismo histórico, mais especificamente dos princípios da *Path Dependence* incorporados na análise. Conforme o exposto na base teórica do presente trabalho, Pierson (2000) define os quatro pontos básicos da *Path Dependence* na análise política: equilíbrios múltiplos, contingência, pontos críticos de *timing* e sequência, e inércia.

Conforme exposto, o nascimento da legislação florestal brasileira como conhecemos hoje se desenvolve com base na ascensão de princípios nacionalistas – o que tendia para uma concentração de competências. A legislação florestal do início do século XX era norteada por aspectos exploratórios frutos da tradição econômica do país, consolidada desde o Brasil-Colônia. Nesse sentido, observa-se a institucionalização da política florestal com base nos princípios dominantes da sociedade da época, observando-se fatores básicos do neo-institucionalismo histórico, uma vez que as relações humanas e sociais estruturam os processos institucionais.

A consolidação das primeiras leis florestais, com seus aspectos centralizadores e exploratórios, cria um processo de incrementalismo conforme as novas relações sociais alteram o contexto institucional no qual essas leis estão inseridas, de acordo com as necessidades específicas dentro de recortes pontuais no tempo. Esse processo incremental demonstra a teoria de retornos crescentes adaptada à análise política debatida por Pierson (2000), já que a consolidação da política precursora gera um processo de resistência à mudança, o que configura a inércia. Essa resistência gera a consolidação de princípios exploratórios e de centralização de competências no que cabe à legislação florestal.

O Código Florestal de 1965 confirma a consolidação dos princípios de exploração e centralização, fundamentado também em seu próprio contexto histórico nacionalista – a ditadura militar. A Constituição de 1967 segue a mesma linha centralizadora, cabendo à União legislar sobre florestas.

Com o fortalecimento da representatividade dos movimentos ambientalistas nas estruturas de poder, começaram a ocorrer mudanças progressivas nas políticas florestais brasileiras. Um marco desse processo ocorreu em 1981 com a Política Nacional do Meio Ambiente – PNAMA e a criação do Sisnama. De acordo com a análise desenvolvida no presente trabalho, esse órgão ainda permanece desarticulado e encontra dificuldades para seu real funcionamento, fato que se associa à centralização excessiva de atribuições à União. A competência concorrente para legislar estabelecida pela Constituição de 1988, a criação do IBAMA e do MMA são outros exemplos dessas mudanças.

Ocorreram também mudanças incrementais no Código, visando aperfeiçoar os processos de repartição de competências e intensificar a conservação florestal. Foi instituída também a Lei de Florestas Públicas, também com o objetivo de aprimorar os processos de conservação. Com base na análise dessas leis, é possível dizer que as alterações e princípios inaugurados funcionavam mais em termos teóricos do que práticos, o que também se deve à inefetividade de seus mecanismos, como o Sisnama. Todas essas etapas incrementais da política florestal refletiam aspectos importantes de contexto temporal, mas ainda apresentavam aspectos centralizadores, seja formalmente – por exemplo, com a concentração de competências fiscalizatórias na União –, seja informalmente – com a omissão e ineficiência dos mecanismos de proteção nas esferas estaduais e municipais.

A Lei nº 12.651, de 2012, por sua vez, se desenvolve em um contexto diverso. A inércia presente nas bases legais para proteção das florestas gerada pela ineficiência de suas normas foi alterada com a promulgação de um novo regulamento dado à Lei de Crimes Ambientais, gerando efeitos reais sobre os produtores e um novo ímpeto favorável às mudanças nas leis florestais. Esse novo regulamento pode ser analisado sob o princípio da contingência apresentado por

Pierson (2000), já que se configurava como um regulamento que poderia ser alterado ou revogado por outros que se seguiriam (Campanini, 2013), mas provocou uma real mobilização sobre a necessidade de mudança na legislação florestal como um todo, pela busca de respaldo legal às atividades das classes agrárias. A ineficiência histórica dos mecanismos de controle fortalecia o uso predatório das florestas e tornava desnecessária a mobilização política dessas classes, o que mudou de figura com a promulgação do regulamento e a demanda por maior segurança para seus interesses, com a regularização das áreas exploradas e a flexibilização dos princípios legais.

Conforme trabalhado, o *timing* dessa mobilização também se fez oportuno, uma vez que havia uma considerável desarticulação e queda da representação dos movimentos ambientalistas que haviam sido fundamentais em outros contextos e períodos do tempo. Esse aspecto, fortalecido pela intensificação representativa dos movimentos agrícolas, fundamentou o formato da nova lei florestal.

A política florestal brasileira, analisada sob a luz do incrementalismo do neo-institucionalismo histórico e dos princípios básicos da *Path Dependence*, evidencia que as etapas históricas sobre as quais a legislação florestal se construiu são de extrema importância para melhor compreender a política e analisar seus resultados. A inércia e resistência dos aspectos de exploração transpassam as mudanças pontuais e contextuais ocorridas em períodos de fortalecimento de movimentos ambientalistas, o que se relaciona à instrumentalização da política pela classe agrária. A inércia na concentração de competências se dá predominantemente em termos práticos, uma vez que as mudanças ocorridas via mecanismos legais não acompanham a realidade da exploração dos recursos florestais, criando instrumentos ineficientes, pouco articulados, e com princípios legais ultrapassados.

## 6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Vinte e Cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. *Plenarium*, v.5, n.5, p. 236 - 243, out/2008a. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/769>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei de Gestão das Florestas Públicas: Polêmicas e Perspectivas**. Câmara dos Deputados, junho/2008b. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1041>. Acesso em: 29 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Origem e principais elementos da Legislação de proteção à biodiversidade no Brasil**. In: GANEM, Roseli Senna (org.). *Conservação da Biodiversidade, Legislação e Políticas Públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5444>. Acesso em: 15 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese de Doutorado, Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14599/1/2013\\_SuelyMaraVazGuimaraesdeAraujo.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14599/1/2013_SuelyMaraVazGuimaraesdeAraujo.pdf). Acesso em 23 jun. 2017.

\_\_\_\_\_; VIANA, Maurício Boratto. **Federalismo e meio ambiente no Brasil**. Cadernos Aslegis: Artigos & Ensaio, pg.70-87, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11253>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 15 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm).

Acesso em 30 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67impressao.htm). Acesso em 30 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis n 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=485>. Acesso em 16 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. 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/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em 10 jun. 2017.

CAMPANINI, Amanda. **A lógica da ação na reforma do Código Florestal**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14022014-110552/pt-br.php>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FRANCO, José Luiz de Andrade. **Natureza no Brasil: Ideias, Políticas, Fronteiras (1930-1992)**. In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte da (org). *Relações Cidade-Campo: fronteiras*. Goiânia: UFG, 2000, p. 71-111.

JURAS, Ilidia da Ascenção Garrido Martins. **Breves comentários sobre a base constitucional da proteção da biodiversidade**. In: GANEM, Roseli Senna (org.). *Conservação da Biodiversidade, Legislação e Políticas Públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5444>. Acesso em: 15 mai. 2017.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo na Ciência Política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.23, nº68, 2008.

PIAIA, Thami Covatti, **Instituições, organizações e mudança institucional: análises e perspectivas**. Justiça do Direito, v. 27, n. 2, jul./dez. 2013 - p. 257-274. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4672/3139>. Acesso em: 19 jun. 2017.

PIERSON, Paul. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics**. American political science review, v. 94, n. 02, p. 251-267, 2000.

RHODES, Rod A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford University Press, 2008, p. 12-108.

SANTOS, Zivaldo dos. **A Revisão do Código Florestal: Como se deu o debate político durante a discussão sobre a alteração da Lei 4771, de 1965 – Código Florestal Brasileiro, na Câmara dos Deputados, como Casa Iniciadora – 1o ciclo de discussão e votação.** Câmara Dos Deputados: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Programa de Pós-graduação, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9829>. Acesso em: 20 mai. 2017.

SENADO FEDERAL. **Jornal do Senado, seção Em discussão!**, nº 9, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/evolucao-da-lei-ambiental-brasileira.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SPAROVEK, Gerd et al. **A revisão do Código Florestal brasileiro.** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 111-135, Mar. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 mai. 2017.

THOMÉ, Romeu. **Código Florestal Brasileiro – A Lei 12.651/2012.** Manual de Direito Ambiental, Editora JusPODIVM, 5ª Edição, p. 305-395, 2015.

VIANA; Maurício Boratto. **A contribuição Parlamentar para a política florestal no Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados: Setembro/2004. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1203>. Acesso em: 29 mai. 2017.