

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ANÁPOLIS – UniEVANGÉLICA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE, TECNOLOGIA E MEIO
AMBIENTE (PPSTMA)**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE:
A RESERVA LEGAL E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) COMO
INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO E INFORMAÇÃO**

CLÁUDIA PIMENTA LEAL

**ANÁPOLIS - GO
2019**

CLÁUDIA PIMENTA LEAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE: A RESERVA LEGAL E O
CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) COMO INSTRUMENTO DE
MONITORAMENTO E INFORMAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (PPSTMA) do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA para obtenção do título de **Mestre em Ciências Ambientais**.

Área de concentração: Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente.

Orientador: Prof^o. Dr. Francisco Itami Campos

ANÁPOLIS - GO
2019

L435

Leal, Cláudia Pimenta.

Políticas públicas e meio ambiente: a reserva legal e o cadastro ambiental rural (CAR) como instrumento de monitoramento e informação / Cláudia Pimenta Leal - Anápolis: Universidade Evangélica de Goiás - UniEvangélica, 2019.

90p.; il.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Itami Campos.

Dissertação (mestrado) – Programa de pós-graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente – Universidade Evangélica de Goiás - UniEvangélica, 2019.

1. Proteção ao meio ambiente 2. Reserva legal 3. Desenvolvimento Sustentável 5. Direito à informação ambiental 6. Cadastro ambiental rural (CAR)
I. Campos, Francisco Itami II. Título

CDU 504

Catálogo na Fonte

Elaborado por Rosilene Monteiro da Silva CRB1/3038

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação de Mestrado intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE: A RESERVA LEGAL E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) COMO INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO E INFORMAÇÃO”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Defendida em: 07 de outubro de 2019

Banca examinadora



Prof. Dr. Francisco Itami Campos



Profa. Dra. Mariane Morato Stival

FABRICIO WANTOIL
LIMA:86655400163

Assinado de forma digital por
FABRICIO WANTOIL
LIMA:86655400163
Dados: 2026.04.10 13:18:27 -03'00'

Prof. Dr. Fabrício Wantoil Lima

Dedico aos meus pais, Dijalma e Eunice, que tanto se empenham à minha educação, exemplos de dignidade e amor: vocês são os responsáveis e merecedores dessa conquista.

À minha sobrinha-afilhada Marília Gabriela, pelo apoio, incentivo, esperança e por sempre me ver como seu espelho.

Àquele que tem sido

À pessoa com quem tenho partilhado a vida. Obrigada Willian pelo carinho e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Nada acontece senão pelos desígnios de Deus. Agradeço imensamente a oportunidade de chegar até aqui, e por toda a proteção, luz e as bênçãos recebidas em toda a minha vida e, em especial, nesses últimos vinte e quatro meses. A ELE TODA HONRA E TODA GLÓRIA.

Aos meus pais, que são os meus amigos de todas as horas, com vocês tive força nos momentos de dificuldades, conforto nos períodos angustiantes e segurança nos momentos de dúvidas. Vocês são dois guerreiros que me ensinam a todo instante a importância de estudar, insistir e reconhecer o valor do amor e respeito. Tenho orgulho do sangue que carrego nas minhas veias.

Ao meu orientador, Professor Dr^o. Francisco Itami campos, pela paciência, pelo direcionamento e apoio acadêmico nesta pesquisa.

Ao grande e querido amigo, Professor Pós-Doutor Fabrício Wantoil Lima, pela amizade, apoio e colaboração, sempre me atendendo com dedicação, honrando-me com sua presença. Tenho muito orgulho de ter você como meu amigo e como exemplo de profissional apaixonado pelo Direito e pela docência. Quando crescer quero ser igual você!

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA, especialmente às Professoras, Dr^a Maria Gonçalves da Silva Barbalho; Dr^a Giovana Galvão Tavares e Dr^a Lucimar Pinheiro Rosseto pelos ensinamentos, motivações e conselhos. OBRIGADA!!!

À Faculdade de Anicuns, na pessoa do meu coordenador Me. Antônio Henriques Lemos Leite Filho, por ter flexibilizado minha jornada de trabalho e tornado possível a conclusão deste.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto relacionar as políticas públicas à temática meio ambiente, partindo de uma abordagem histórica, verificando a tradição e o legado das políticas públicas ambientais brasileira, apontando a emergência das problemáticas ambientais, indicando os atores e poderes envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. Argumenta-se que o Novo Código Florestal nasceu sob a influência de um pensamento ambiental baseado no preservacionismo, destacando o dever do poder público atuar com políticas públicas de forma eficaz na defesa do meio ambiente, evitando sua degradação. Além disso, esta pesquisa buscou contribuir para com a defesa do acesso ao direito a informação ambiental através do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a Reserva Legal no âmbito do atual Código Florestal, analisando suas relações jurídicas e os sistemas de informação ambiental. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica qualitativa acerca da construção da informação ambiental, evidenciando a Reserva Legal, demonstrando sua importância e discutindo acerca da dispensa legal da sua averbação no registro de imóveis.

Esta pesquisa foi elaborada em três Capítulos. O Capítulo I trata das implementações das Políticas Públicas Ambientais Brasileira, suas formulações e desenvolvimento sustentável. O Capítulo II enfoca o Novo Código Florestal e a Reserva Legal, discutindo o registro, delimitação e respectiva localização da reserva legal. O Capítulo III faz uma análise crítica sobre os dois sistemas de informações da Reserva Legal, discutindo sua dispensa legal de averbação no registro de imóveis quando realizado o CAR.

Palavras-chave: Proteção do meio ambiente. Reserva Legal. Desenvolvimento Sustentável. Direito à informação ambiental. Cadastro Ambiental Rural (CAR).

ABSTRACT

The thematic giveaway how to separate the rules for the average environmental theme, starting from a focused question, verifying the ones that are applied in an instance and implementation of the same, public regulations. It is argued that the New Forest Code Born under the influence of an environment without preservationism, standing out the power of the public in general to keep up with the effective protection of the environment, avoiding its degradation. In addition, this research seeks to contribute to the defense of access to environmental law through the Rural Environmental Registry (CAR) and the Legal Reserve in the. In order to do so, the qualitative bibliographical research on the construction of the environmental literature, evidencing the Legal Reserve, demonstrates its importance and discusses the legal question of its registration in the real estate registry. This research was elaborated in three chapters. Chapter I deals with the implementation of Brazilian Public Environmental Policies, their formulations and sustainable development. Chapter II focuses on the New Forest Code and the Legal Reserve, discussing the registration, delimiting and location of the legal reserve. Chapter III is a critical analysis of the two information systems of the Legal Reserve, discussing its legal application of registration in the real estate registry when the CAR is carried out.

Keywords: Environmental protection. Legal reserve. Sustainable development. Right to environmental information. Rural Environmental Registry (CAR).

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
ABSTRACT.....	07
INTRODUÇÃO.....	09
1 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	15
1.1 Meio Ambiente e a Necessidade das Políticas Públicas Ambientais.....	15
1.2 Conceito e Histórico das Políticas Públicas Ambientais no Brasil	18
1.3 Atores, Poderes e Negociações das Políticas Públicas Ambientais	26
1.4 Políticas Públicas Ambientais, Cidadania, Diversidade Cultural e a Questão Regional	28
1.4.1 Noções de cidadania e justiça ambientais	28
1.4.2 Desenvolvimento sustentável no Estado de Goiás	29
2 O NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012) E O INSTITUTO DA RESERVA LEGAL	39
2.1 O Desenvolvimento Sustentável como Alteração ao Novo Código Florestal	43
2.2 Da Reserva Legal	46
2.3 Da Delimitação e Localização da Reserva Legal.....	48
2.4 Regularização da Reserva Legal	51
2.5 Compensação da Reserva Legal	55
2.6 Natureza Jurídica da Reserva Legal.....	57
2.7 Do Registro da Reserva Legal.....	58
3 A RESERVA LEGAL E OS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO: O Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Registro de Imóveis	61
3.1 O CAR Como Caráter Informativo e sua Relação Jurídica com a Reserva Legal.....	61
3.1.1 O CAR como indicador social	68
3.2 O Registro de Imóveis.....	69
3.2.1 O registro de imóveis e sua natureza informativa ambiental.	69
3.2.2 A relação jurídica entre registro de imóveis e reserva legal.	73
3.3 O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR: o sistema de informação do Código Florestal de 2012.....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS.....	86

INTRODUÇÃO

A preocupação global com o meio ambiente é atual e evidente, visto que os modelos contemporâneos de consumo impulsionam cada vez mais o presente modelo de produção. Observar os padrões mínimos de conservação ambiental é algo primordial, haja vista a delicada situação que se encontra o nosso planeta.

Contudo, por conta da expansão econômico-industrial e os já constatados efeitos nocivos da intervenção humana no meio ambiente (desmatamento, extinção de espécies, caça e pesca predatórias, exaurimento de recursos naturais, entre outros), as políticas públicas ambientais, por terem um papel tão incisivo e decisivo no modo de vida e nos modos de produção, passam a ter um papel fundamental como instrumentos não só de desenvolvimento econômico-social, mas também, como forma de garantia da preservação de recursos às futuras gerações.

Ao se falar de políticas públicas, deve-se ter em vista que, por se tratarem de intervenções do Estado, em conjunto ou não com a sociedade civil (ONG, grupos empresariais, comunidades, entidades internacionais, etc.), estas devem, necessariamente, contemplar um determinado fim ou uma área específica da realidade cotidiana. Assim, entende-se por política pública ambiental, o conjunto de normas, leis e ações públicas que visam a preservação do meio ambiente em um dado território.

As políticas públicas ambientais assumiram um papel primordial de proteger o meio ambiente, integrando sua proteção aos demais objetivos da vida em sociedade, como forma, inclusive, de proporcionar qualidade de vida.

A política ambiental praticada em um país, indica o modo como os recursos naturais são utilizados e adequados para o desenvolvimento de atividades econômicas que geram impactos degradantes.

O dever de conservação do meio ambiente não é somente uma responsabilidade social, mas também do Estado em estabelecer padrões mínimos, através de alguns meios de alta importância a serem observados.

Atualmente, em âmbito jurídico, estamos diante de diversas discussões que circundam a proteção ambiental e, especialmente com o recente Código Florestal, instituído pela Lei Federal nº. 12.651/2012, o qual, apesar de causar grandes discussões acerca da

constitucionalidade de alguns dos seus dispositivos, também trouxe importantes instrumentos para defesa do Meio Ambiente.

A proteção do meio ambiente é o objetivo de toda e qualquer legislação ambiental, e vem sendo articulada sempre em busca de instrumentos para tal, com vistas a se atingir o chamado desenvolvimento sustentável.

A importância da preservação ambiental também veio consolidada na Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, em seu art. 225, ao determinar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as gerações futuras.

Então, o que se visualiza é que a Constituição Feral de 1988 trouxe um reconhecimento da união do Estado com a sociedade civil e com a comunidade interessada, em que a proteção ambiental deve ser promovida por todos, concomitantemente e ainda, de uma forma que abrangesse as atividades econômicas.

Para Lima (2017) esse interesse coletivo pela proteção ambiental, deve ser atribuído a um sentimento de Justiça Social Ambiental, já que sua realização deve ser em conjunto, uma vez que “(...) no estado democrático ambiental, o bem ambiental deve pertencer à coletividade, e não integra o patrimônio disponível do Estado, impedindo o uso irracional e autoritário do patrimônio ambiental pelo poder público e pelo particular”. E continua ao dizer que “na construção do Estado democrático, na vertente ambiental, deve imperar um sistema legislativo que viabilize a coletividade a participar das decisões ambientais, obter informações indispensáveis para a tomada de consciência e emitir opiniões”.

Essa participação, pode-se dar por meio de iniciativa popular, por exemplo, em análise de estudo prévio de impacto ambiental em audiências públicas, através de representantes da sociedade, o que também atenderia aos Princípios do Direito Ambiental.

A informação pode ser apresentada sob diversas vertentes, uma delas é a ambiental a qual possui instrumentos de sua efetivação para a promoção da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Especialmente para a presente pesquisa, analisa-se o atual Código Florestal, em primeiro lugar, em que há a figura do Cadastro Ambiental Rural, o qual carrega consigo esse caráter informativo para a concretização da proteção ambiental e, em segundo lugar, uma nova perspectiva: a Reserva Legal.

Reserva Legal é um percentual da área total do imóvel rural na qual é obrigatório manter a cobertura de vegetação nativa. Este percentual varia de 20% a 80% em função do tipo de vegetação e região geográfica do país. Na Reserva Legal não se pode manter atividade econômica tradicional, como agricultura, pecuária ou

exploração madeireira. Admite-se apenas exploração econômica mediante manejo florestal sustentável. O objetivo da Reserva Legal é preservar remanescentes da vegetação nativa em todo o país e conservar a biodiversidade (ANTUNES, 2017, p. 231).

Neste sentido, como objetivo geral desta dissertação tem-se em investigar qual a repercussão do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na averbação da Reserva Legal na Matrícula de imóvel Rural, e se a regulamentação trazida pela nova legislação ambiental atende ao Princípio Constitucional da Informação, e realização de uma efetiva política pública para a proteção ambiental nas áreas já cobertas pelo CAR.

O CAR é uma ferramenta eletrônica dotada de evolução. Pode ser considerado um sistema de inteligência, que, através do registro eletrônico nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, irá integrar informações ambientais das propriedades e posses rurais, servindo para compor uma base de dados através das propriedades cadastradas. Assim, o controle, monitoramento, planejamento econômico e ambiental e, conseqüentemente, o combate ao desmatamento acontecerá de forma eficaz.

É um instrumento inovador, desvinculado dos aspectos fundiários e da necessidade de comprovação de titulação das áreas cadastradas, mas é um documento declaratório, referente à situação ambiental da sua propriedade. Funciona como um auxílio no processo de fazer regularização ambiental das propriedades e das posses rurais. Para sua realização, basta a submissão do mapa do imóvel com ao menos um ponto de coordenada geográfica em seus limites, além da declaração das informações constantes no formulário eletrônico, ou seja, é feito um levantamento de todas as informações referentes a imóveis que tenham delimitação com Áreas de Proteção Permanente, áreas de utilidade pública e interesse social, Reserva Legal e áreas remanescentes de vegetação nativa.

Tem o objetivo de fazer um mapa digital para calcular os valores das áreas para realizar um diagnóstico ambiental.

Existe, atualmente, discordância acerca do artigo 18, § 4º, do Novo Código Florestal brasileiro, vez que, sua redação desobriga a averbação da Reserva Legal (RL) no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) para aquele que realizar o registro da RL no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Lançar um olhar crítico para este dispositivo é relevante, uma vez que a facultatividade do registro pode apresentar avanço ou retrocesso ambiental.

Cumpram-se ressaltar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito universal –, o que implica tratar deste tema de forma séria e realista.

As políticas públicas deveriam incumbir-se na busca por harmonizar metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, na busca de equilíbrio entre diversas sustentabilidades – social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política (SACHS, 2014).

Quanto à problematização que levará a elaboração da presente pesquisa, define-se pelo seguinte questionamento: De que modo o instituto da Reserva Legal, contribui para a efetiva preservação ambiental?

Quanto aos objetivos específicos, destacam-se os seguintes: aprofundar o conhecimento acerca da Lei Ambiental Brasileira; conhecer o instituto da Reserva Legal; analisar as falhas apresentadas pela Lei 12.651/2012, nomeadamente a Reserva Legal; e, se o sistema de informação ambiental vai de encontro com a necessidade da regularização ambiental e conseqüentemente, como o mesmo contribui para a efetividade da preservação de nossas florestas.

A metodologia escolhida para auxiliar a elaboração deste trabalho foi a pesquisa qualitativa bibliográfica, para dar suporte teórico com fito de sedimentar todo o conteúdo adquirido e dar apoio científico e sustentação à dissertação, realizando análise bibliográfica da seara doutrinária e legislativa, principalmente das leis que deram ensejo ao atual Código Florestal, e assim ao Cadastro Ambiental Rural, bem como à Reserva Legal. Da mesma forma, explora-se o conteúdo normativo constitucional, como azo ao Princípio da Informação em seu cunho ambiental.

Devido ao fato da pesquisa embasar-se também em extensa análise de documentos oficiais, como por exemplo, a lei ambiental, tratados, e convenções, é importante mencionar que a mesma possuirá caráter documental.

O desenvolvimento desta dissertação se justifica, primeiramente, para a construção do conhecimento técnico/científico, bem como a busca pela melhor aplicabilidade de políticas públicas na área do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além da pertinência na linha de pesquisa Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais do Centro Universitário de Anápolis – GO - UniEVANGÉLICA.

Um dos instrumentos capazes de promover a proteção ambiental é o Cadastro Ambiental Rural, o que, com o Código Florestal (Lei 12.651/2012) é que passou a ser obrigatório em âmbito nacional. Tal lei também trata da figura da Reserva Legal que se tornou um centro de discussões, principalmente pela disposição em que dispensa a sua averbação no

registro de imóvel, o que seria, para uns, o reflexo de um retrocesso ambiental e, para outros, a simples desburocratização do registro.

A dispensa de sua averbação, determinada pelo Código Florestal, se daria mediante o registro do CAR, no entanto, tal proposição termina por gerar consistente insegurança jurídica, vez que, ambientalistas e ruralistas se utilizam da interpretação de acordo com seus interesses sem, contudo, obter uma conclusão satisfatória. Ocorre que entre o registro do CAR e a dispensa da averbação há uma vertente informativa em que se deve prezar pelo livre acesso dos dados dos imóveis rurais pela coletividade como forma de garantir sua participação na proteção ambiental, por ser tratar de um direito e um dever de todos.

A informação ambiental deve ser priorizada em todos os sentidos para a promoção do bem comum, como meio de exercício para o alcance do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo que o CAR é um instrumento que já possui, por natureza, esta característica informativa, e ainda, consta como uma recente operacionalidade que ainda merece muito ser explorada.

No primeiro Capítulo, intitulado “Políticas Públicas Ambientais” traçam-se os delineamentos das Políticas Públicas à temática do meio ambiente, partindo de uma abordagem histórica, verificando primeiramente, a tradição e o legado das políticas públicas brasileiras, apontando a conjuntura que emergiu as problemáticas ambientais, indicando os atores e poderes envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas ambientais.

No segundo Capítulo, “O Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) e o Instituto da Reserva Legal”, aborda-se as características gerais do instituto da Reserva Legal, apresentando suas delimitações legislativas e as peculiaridades da sua localização nas áreas.

Analisa-se neste capítulo, também, as hipóteses de redução da Reserva Legal e ainda, a natureza jurídica da reserva legal e sua perspectiva no âmbito da legislação ambiental, além do registro da reserva legal, a fim de demonstrar o tratamento que esta possui.

No capítulo três, tem-se a análise acerca dos sistemas de informação. Intitulado como “Os Sistemas de Informação e Reserva Legal: análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Registro de Imóveis”, neste, verifica-se a existência de dois sistemas de informação ambiental no sistema brasileiro, um trazido pelo Cadastro Ambiental Rural e outro, pelo sistema de Registro de Imóveis.

O Cadastro Ambiental Rural é apresentado como um instrumento informativo, de controle e monitoramento e ainda, como um indicador social, em que é servível para a construção de políticas públicas ambientais.

O CAR é instrumento de sistema de informação ambiental, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, de âmbito federal, instituído pelo Código Florestal de 2012 verificando se o mesmo atende a este funciona como instrumento de monitoramento e combate ao desmatamento em áreas privadas.

Em um segundo ponto, apresenta-se o sistema de Registro de Imóveis através de uma abordagem informativa, demonstrando que o mesmo possui uma feição ambiental e ainda, traça-se uma relação entre a figura da reserva legal e o registro de imóveis rural, tendo por base o dualismo informação/constituição, em que se declina por um dos aspectos.

Assim, o presente trabalho busca analisar se os sistemas de informação que possuem o CAR como instrumentos (SICAR) atendem ao direito à informação ambiental no âmbito da legislação vigente e do cenário em que é aplicado.

Por fim, por meio dos conhecimentos aqui edificados, espera-se que, de algum modo, contribua para suavizar problemas recorrentes que comprometem o equilíbrio ambiental.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Neste capítulo, intitulado “Políticas Públicas Ambientais”, traçaremos os delineamentos das Políticas Públicas à temática do meio ambiente, partindo de uma abordagem histórica, verificaremos a tradição e os legados das políticas públicas brasileira, apontando a conjuntura que emergiu as problemáticas ambientais até a eclosão da implementação das políticas públicas ambientais.

1.1 Meio Ambiente e a Necessidade das Políticas Públicas Ambientais

Falar em meio ambiente, aduz diferentes necessidades, além é claro, das relacionadas à fauna, a flora e a poluição. O que se pretende demonstrar é que, para além deste entendimento a projeção que se quer, é de uma visão macro, que deve relacionar com o caráter socioambiental.

Quando se chega a esta perspectiva, de como esse meio ambiente tem se relacionado diretamente com o ser humano, e o quanto a sua degradação afeta várias vidas, tanto na questão de saúde, ambiente e modos de vida, quanto na questão biológica, como a extinção de diversas espécies de nossa biodiversidade que fazem parte do ciclo biológico da vida – estamos pensando em Direito Ambiental.

É um ciclo, onde todos estão interligados, cada ser, mesmo que microscopicamente, torna-se necessário em todo ecossistema, não podendo ser aceita a conformidade da sua extinção.

A partir do cenário alarmante de extinção de espécies, através da poluição excessiva e de outras tantas vertentes que causam o dano ambiental no contexto atual, são determinantes para que a população e Estado, somados ao que preceitua o artigo 225 CF/1988, tenham a consciência ecológica, a fim de determinar com seus mecanismos de atuação na defesa

ambiental para a presente e futuras gerações, seja com educação ambiental social, seja com os instrumentos de ação a disposição do Estado.

O meio ambiente ainda carece de múltiplas defesas por parte do Estado, as legislações são múltiplas, mas suas efetividades preocupam cada dia o atual cenário. Nesta lógica, é fundamental um repensar, e um novo rigor das implementações e formulação de legislação nesta área, e um incentivo na participação popular e nas defesas ambientais para que possa ser minimizados os atos ineficientes que geram o descumprimento Estatal.

Segundo Salheb (2018, p35) vivemos em uma sociedade de risco, onde o ser humano está exposto ao risco por pura e simples falta de cumprimento, principalmente por parte do Estado pela deveras omissão de análise dos princípios básicos de direito ambiental: precaução e prevenção.

Aliados ao entendimento de Salheb, concomitantemente com a negligência e omissão estatal, observa-se ainda, que a sociedade também tem se mostrado, omissa e estagnada ao seu dever constitucional ambiental.

Neste sentido, para que haja efetividade no cumprimento das normas e de todas as diretrizes ambientais, intui primeiramente cumprir com o que compreende o princípio da prevenção, princípio ambiental no qual se conhece o risco, bem como, as suas consequências.

Por outro lado, quando se trata de efetivar o princípio da prevenção, a dificuldade é outra, principalmente por parte dos agentes envolvidos, eis que se trata de um risco abstrato, onde não se conhece e/ou não se pode calcular as consequências da sua falta de análise.

Exemplo disso é a difícil aplicabilidade de licenciamento ambiental em diversos Estados e municípios brasileiros, que não contam com rigor coercitivo, no enfoque de liberação de empreendimentos de grandes e renomados investimentos, visando por vezes, a necessidade de mercados e a complementação de um sistema cíclico, como o capitalismo. Neste sentido ainda, dentro da lógica do Licenciamento Ambiental, relevante destacar a falta de transparência e burocratização do mecanismo. O licenciamento ambiental¹ é um mecanismo previsto na constituição e na legislação brasileira e sua aplicabilidade é motivo de muitas discussões, em

¹ O licenciamento ambiental é uma exigência legal a que estão sujeitos todos os empreendimentos ou atividades que empregam recursos naturais ou que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente. É um procedimento administrativo pelo qual é autorizada a instalação, ampliação e operação destes empreendimentos e/ou atividades. <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/o-que-e-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 21/03/2019

razão da falta de bom senso e ponderação entre as partes. Mesmo sendo um instrumento para assegurar a qualidade de vida das pessoas para o futuro, na prática o assunto é outro.

A responsabilidade pela concessão do licenciamento ambiental fica a cargo dos órgãos ambientais estaduais e, a depender do caso, também do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), quando se tratar de grandes projetos, com o potencial de afetar mais de um estado, como é o caso do desmatamento, dos empreendimentos de geração de energia, nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental. As bases legais do licenciamento ambiental estão traçadas, principalmente, na Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e traz um conjunto de normas para a preservação ambiental (Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – 001/86 e 237/97, que estabelecem procedimentos para o licenciamento ambiental; e na lei complementar 140/11, que fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração – federal, estadual e municipal – na defesa do meio ambiente).

Visto isso, dentre os diversos instrumentos propostos nas atuações legislativas, executivas e judiciárias, a que merece destaque é a formulação de políticas públicas, que é uma das atribuições do poder executivo e legislativo.

Considera-se que as Políticas Públicas são ferramentas a favor do Estado para executar uma ação positiva em prol da promoção de justiça social, na busca da efetiva concessão de direitos fundamentais:

A política pública se apresenta como objeto e ramo de conhecimento: o objeto de conhecimento (fenômeno) possui variadas definições. Em artigo, Celina Souza traz as definições de Trevisan (2018): “conjunto de ações de governo que irão produzir objetivos específicos”, de Silva (2016): “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (EMERIQUE, 2016, p. 35).

Ao que tudo indica, um dos fundamentos Constitucionais das políticas públicas é a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento.

Ora, de acordo com o modelo de Estado Social, adotado na Constituição de 1988, a Ação do Estado deve estar voltada à redução das desigualdades sociais, econômicas, regionais, entre grupos, ou, em última análise, à produção de justiça social. De fato, as Constituições do Estado Social, diferentemente do que ocorre no Estado Liberal, trazem uma série de novas para cumprir os fins e objetivos coletivos nela previstos. (DUARTE, 201, p. 14).

Partindo dessa premissa, ao se implementar ou projetar uma política pública, o responsável, seja o Estado, ou outro agente envolvido, deve considerar qual objetivo da sua elaboração e implementação, além do resultado que pretende obter para a satisfação e benefício social. Essa consideração em regra, pode ser realizada através de uma das fases da política pública após a sua implementação:

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (TREVISAN, 2018, p.536).

Ademais, cumpre informar que dentro da conceituação de Política Pública, tem-se várias perspectivas existentes.

A formulação de uma política pública, bem como, sua análise, devem ser detalhadamente esmiuçadas para a conclusão de todo o aparato estatal. Ocorre que este trabalho não tratará especificamente de esgotar este entendimento.

Apenas a título de conhecimento, para demonstrar que o campo de análise das políticas públicas é amplo demasiadamente técnico.

Todas essas definições de política pública articulam a ação de governo à realização dos mandamentos constitucionais e à plena efetivação dos direitos fundamentais. Tal entendimento constrange o poder discricionário das variáveis de formulação da agenda política, obrigando os agentes públicos, grupos de interesse e demais atores envolvidos a terem como fator limitador de suas disputas a Constituição. Esta é, em si, fruto de disputa política e da correlação de forças e grupos de interesses presentes em 1988 e, a priori, seu papel está na limitação do poder do Estado e suas ações políticas públicas. A crítica que pode ser feita é a de que, não necessariamente, uma política pública se propõe a dar efetividade aos direitos fundamentais. Ela pode ser meramente simbólica, sem qualquer eficácia para solucionar o problema ao qual se propôs resolver, tendo em vista apenas dar satisfação à sociedade (EMERIQUE, 2016, p.38).

Neste sentido, exige-se do Estado, através de ato do poder executivo ou legislativo que utilize de políticas públicas, proporcionando a promoção dos direitos fundamentais, com o fornecimento de moradia para todos, tratamento sanitário eficiente, direito ao meio ambiente com reservas legais, como às demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem.

1.2 Conceito e Histórico das Políticas Públicas Ambientais no Brasil

O termo políticas públicas possui várias definições que privilegiam aspectos diversificados como ações e não ações, processo decisório, atores políticos, planejamento. Dentre estas definições, Vianna Junior *apud* Vallejo (2013) entende política pública como:

[...]Uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, atingir alguma finalidade. Esta definição, agregando diferentes ações governamentais introduz a ideia de planejamento, de ações coordenadas. (VIANNA JUNIOR, *apud* VALLEJO, 2013, p.26).

Ao manifestar o propósito de planejamento, essa definição suscita a ideia de tomada de decisão ao longo de um período que, no estado democrático de direito, deve estar associado às demandas sociais. No entanto, muitas das demandas que se apresentam não possuem importância agregada, sendo então incluídas no rol das não ações. Políticas públicas, portanto, é tudo o que o governo decide fazer ou não (PECCATIELO, *apud* VALLEJO 2013, p.26).

A partir desta argumentação, é possível constatar a influência das políticas públicas. Estas, direta ou indiretamente, interferem na formulação, na decisão e na fiscalização de tais políticas, o que demonstra que as características das ações políticas em determinado período de tempo estão relacionadas aos interesses de diferentes grupos da sociedade. Abreu *apud* Vieira e Bredariol (2018) afirma que políticas públicas são:

Mediações políticas institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões (economia, política, cultura, etc.) e são implementadas pelos atores políticos através de instituições públicas (ABREU, *apud* VIEIRA E BREDARIOL, 2018, p28).

A partir da década de 1980 é possível perceber uma ampliação do conceito de “políticas”, enquadrando então o sentido das normas técnicas e sociais estabelecidas por uma coletividade pública com a finalidade da administração do domínio público. Por sua vez, o conceito de “políticas públicas” também adquiriu um sentido mais amplo e passou a contemplar, segundo, Little (2013, p.18), “o conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos, que tem por finalidade o ordenamento, a regulação e o controle do bem público”. Portanto, o conceito de “público” não se restringe mais ao Estado, incorporando e contextualizando a sociedade civil e o setor privado. Entretanto, o Estado brasileiro é

tradicionalmente centralizador, pouco aberto à negociação dos espaços políticos com a sociedade, o que somente há pouco mais de 10 anos vem se realizando (ALCÂNTARA, *et al*, 2016).

Bacelar (2018) atribui ao longo do período ditatorial vivido no Brasil a responsabilidade pelo caráter autoritário fortemente presente nas políticas públicas, já que neste período não era preciso que o Estado se legitimasse perante grande parcela da sociedade, ficando refém apenas dos atores que comandavam o cenário político-econômico brasileiro.

Assim, a tradição, o ranço da vertente autoritária, tornou-se um traço muito forte nas políticas públicas do país, e as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas. Se olharmos a história recente, as políticas sociais e as políticas regionais são meros apêndices, não são o centro das preocupações das políticas públicas. Nelas, o corte era predominantemente compensatório, porque o central era a política econômica, já que a política industrial era hegemônica, porque o projeto central era a industrialização (BACELAR, 2018, p.2).

No Brasil verifica-se uma grande ausência e participação popular no processos políticos decorrentes de uma trajetória tradicional de exclusão da maioria da população brasileira destes processos. Little (2013) atribui a responsabilidade por esta deficiência ao senso comum de descrédito político da população e ao padrão de relacionamento predominante entre a população e os representantes eleitos – historicamente determinado por práticas de favorecimentos individualizados e personalizados.

Apesar das dificuldades e barreiras que se apresentam à efetiva participação popular na constituição das políticas públicas, é primordial, para o entendimento deste conceito, considerar que o Estado cria tais políticas em resposta às demandas que emergem tanto do seu próprio interior como da sociedade, englobando também preferências e escolhas privadas. As políticas públicas configuram-se como um compromisso público de longo prazo exercido pelo Estado nas diversas áreas da sociedade, devendo, desta forma, ser controladas pelos cidadãos.

A população tem o direito de obter determinados serviços por intermédio do Governo, cabendo a este assegurar determinados direitos aos cidadãos, notadamente os direitos fundamentais sociais como saúde, educação, segurança pública. O Poder Executivo não apenas executa as leis, mas determina suas políticas e programas necessários à realização dos ordenamentos legais.

Nas políticas públicas, o próprio planejamento estatal tem por finalidade o atingimento do interesse público, assim não se trata de eleição pura e simples de prioridades governamentais e, sim, a concretização da opção já levada a efeito pelo legislador que, ao

elaborar tais metas em planos de ação executiva, deve junto com o administrador, observar os objetivos de igualdade e justiça social da República, que formam a base da Ordem Social Constitucional.

Áppio reporta que:

As políticas públicas consistem em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e imposições previstas na própria Constituição, visando assegurar as medidas necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico (APPIO, 2015, p.7).

Assim, os instrumentos utilizados pelo governo para intervir na sociedade, na economia e na política, executando programas políticos em busca de melhores condições de vida aos seus cidadãos, são as Políticas Públicas.

Dessa forma, ainda segundo Eduardo Appio:

As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidade aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos (APPIO, 2015, p.7).

Por sua vez, as políticas públicas devem obrigatoriamente estar diretamente voltadas a realizar os desígnios constitucionais, portanto os programas de ação governamental devem ser balizados em direitos previstos, ainda que de forma genérica, na Constituição Federal.

Na atualidade, os governos são questionados e cobrados, para apresentarem soluções às crescentes demandas sociais, não só pelo aumento do déficit econômico, mas como resultado de uma participação cada vez maior do povo na vida política, o que é relevante para a consolidação do processo democrático no país.

No que tange ao Direito Ambiental, é forçoso reconhecer-se a existência de suficiente legislação ordinária e capítulo constitucional para a proteção do ambiente e salvaguarda da sadia qualidade de vida.

Ao se falar de políticas públicas, conforme mencionado nas linhas anteriores, deve-se ter em vista que, por se tratarem de intervenções do Estado, em conjunto ou não com a sociedade civil (ONG, grupos empresariais, comunidades, entidades internacionais, etc.), estas

devem, necessariamente, contemplar um determinado fim ou uma área específica da realidade cotidiana.

Entende-se por política ambiental o conjunto de normas, leis e ações públicas que visam a preservação ambiental em um determinado território. No Brasil, essa prática só veio a ser adotada a partir da década de 1930.

As primeiras ações governamentais em prol da preservação ambiental no país pautaram-se na criação de áreas protegidas: Parque Nacional do Itatiaia (1937, na divisa de Minas Gerais e Rio de Janeiro); Parque de Iguazu (1939, entre o Paraná e Argentina); Serra dos Órgãos (1939, no Rio de Janeiro); Floresta do Araripe-Apodi (1946, no Ceará); Parque Nacional do Araguaia (1959, criado em Goiás, hoje pertence ao Tocantins); Parque Nacional das Emas (1961, no Estado de Goiás); Parque Nacional das Sete Quedas (1961, entre o Paraná e o Paraguai), etc., de dispositivos legais: Código das Águas (1934); Código de Mineração (1934); Código Florestal (1934); Código de Pesca (1938); Estatuto da Terra (1964) e de agências setoriais como: Ministério das Minas e Energia; Departamento Nacional de águas e Energia Elétrica; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Com o processo de expansão industrial que se intensificou no país a partir da década de 1970 – quando o objetivo era atrair indústrias estrangeiras e impulsionar o desenvolvimento econômico financeiro do país –, as políticas ambientais foram deixadas de lado, e conseqüentemente, seus avanços estagnaram. A visão governamental da época, era de que a proteção ambiental não deveria sacrificar o desenvolvimento econômico do país. Durante muito tempo, o desenvolvimento econômico decorrente da Revolução Industrial impediu que os problemas ambientais fossem considerados. O meio ambiente era predominantemente visto como acessório do desenvolvimento, e não como parte intrínseca dele. A poluição e os impactos ambientais do desenvolvimento desordenado eram visíveis, mas os benefícios proporcionados pelo progresso os justificavam como um “mal necessário”, algo com que se deveria resignar.

Na década de 1960, algumas ações ainda foram realizadas, com destaque para a promulgação do Novo Código Florestal Brasileiro, que estabelecia alguns parâmetros, como a criação das APPs (Áreas de Proteção Permanente) e a responsabilização dos produtores rurais sobre a criação de reservas florestais em seus terrenos.

A política ambiental brasileira nasceu e se desenvolveu nos últimos quarenta anos como resultados da ação de movimentos sociais locais e de pressões vindas de fora do país. Do

pós-guerra até 1972 – ano da Conferencia de Estocolmo –, não havia propriamente uma política ambiental, mas sim, políticas que acabaram resultando nela. Os temas predominantes era o fomento à exploração dos recursos naturais, o desbravamento do território, o saneamento rural, a educação sanitária e os embates entre os interesses econômicos internos e externos.

Após as pressões realizadas pelos movimentos ambientalistas, o Brasil retomou o emprego de ações direcionadas a ampliar a política ambiental do país. A primeira grande atitude foi a criação, no ano de 1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), cuja orientação girava em torno da preservação do meio ambiente e da manutenção dos recursos naturais no país.

No que tange às políticas públicas de cunho ambiental em nosso país, cabe ainda lembrar que, historicamente, o Brasil sempre foi marcado por uma economia predominantemente exploratória de seus abundantes recursos e riquezas naturais, pautando todo seu desenvolvimento (econômico, político, social, etc.,) na exaustiva produção de produtos primários (agricultura, pecuária, extração de metais preciosos, extração de madeira e outros) de modo agressivo e predatório.

Isso começou desde o período colonial com a monocultura da cana de açúcar, depois a mineração, seguida pelo café, mas, com mais fervor, ficou bastante marcado durante a ditadura militar, em que a política nacional visava ocupar os vazios demográficos da região norte, o que significava, em outras palavras, ocupar a Amazônia a qualquer custo. Tal pretensão rendeu uma ampliação sem precedentes nos índices de devastação da floresta, invadida pela indústria madeireira, agropecuarista, mineradora, entre outras. Como exemplos nefastos, podemos mencionar o garimpo de Serra Pelada, no Pará; as minas de ferro de Carajás, também no Pará; a abertura da rodovia federal transamazônica; derrubada de mata nativa e queima para plantio de pasto para a ampliação do agronegócio nos estados do Mato Grosso e Goiás; entre outros.

O marco introdutório da organização, instrumentalização e implementação das políticas públicas ambientais no Brasil foi a promulgação da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), traduzida numa série de princípios, objetivos, instrumentos e criação de órgãos, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA – que tem por instância superior o CONAMA e inclui órgãos colegiados e executivos que se ocupam da gestão da qualidade ambiental, integrando os três níveis de governo, ou seja, federal, estadual e municipal); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA – órgão consultivo e deliberativo, diretamente vinculado ao Presidente da República); e, posteriormente a criação

do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA – órgão executivo responsável pela Política Nacional do Meio Ambiente, o qual desenvolve diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exerce o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais, como a água, flora, fauna, solo, etc., além de conceder licenças ambientais para empreendimentos de sua competência), entre outros, com o propósito de “realizar uma gestão integrada dos recursos naturais” e que passaram, desde então, a guiar a política nacional ambiental, aliando-se às econômicas, sociais, culturais, etc. (SALHEB, 2018).

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção ao meio ambiente, de um lado, e a garantia de desenvolvimento socioeconômico, de outro, visando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (Art. 2º da Lei n. 6.938/81).

Essa lei configura-se com um elemento inovador também por adotar como estratégia a responsabilização do Estado por suas ações no ambiente, o qual passa a ser obrigado a seguir os princípios da legislação ambiental, assim como as atividades privadas já o eram. Também adota instrumentos para viabilizar sua aplicação, dentre os quais podemos destacar: o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental. É importante ressaltar que a abordagem estratégica proposta na Política Nacional do Meio Ambiente é praticamente a mesma adotada na Constituição de 1988, em seu Capítulo VI – Do Meio Ambiente. É mantido, portanto, o caráter conservacionista da política ambiental brasileira, onde são enfatizados aspectos de restrição ao uso de recursos e espaços direcionados a amenizar as consequências do crescimento econômico, ao invés de priorizar a questão ambiental de forma global, enquadrando elementos relacionados à preservação para um real desenvolvimento (PECCATIELO, 2017, p.5).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a política ambiental no Brasil conheceu os seus maiores avanços quando foi elaborada aquela que é considerada uma das leis ambientais mais avançadas em todo o mundo, estabelecendo no cabeço de seu Artigo 225 que, o meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Estado e a todos a sua proteção e preservação para as presentes e futuras gerações. Tal

referência deve-se, principalmente, ao fato da legislação abarcar tanto os deveres dos cidadãos quanto das empresas, instituições e o próprio governo. A crítica, a partir de então, deixou de ser direcionada sobre a legislação, passando a questionar acerca de sua aplicação, uma vez que inúmeros crimes ambientais – sobretudo aqueles cometidos por grandes empresas – geralmente acabam sem punição.

A Constituição Federal de 1988 é dotada de capítulos sobre política urbana e meio ambiente, além de conter aspectos que aumentam a responsabilidade dos municípios em relação à questão urbana, como a obrigatoriedade do plano-diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes e a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a realização de obra ou atividade potencialmente causadora de poluição.

Ao se falar em políticas públicas ambientais, deve-se ter em mente que estas, sob pena de ineficácia, “não podem ser desconexas ou descoordenadas” (SALHEB, 2017, p.8). Deve haver, então, complementaridade entre as ações e objetivos, caso contrário perder-se-ão no vazio da inépcia, posto que a própria vida, em todas as suas formas, é a destinatária destas ações e objetivos.

Buscando a adoção de uma política de corresponsabilidade e parceria através do diálogo, do convencimento e da conscientização da sociedade para a prática de uma gestão otimizada de seus recursos naturais, o Ministério do Meio Ambiente procurou também transferir, total ou parcialmente, a Estados, Municípios, ONGs e outras entidades públicas e privadas, o planejamento e a execução de políticas ambientais, cabendo ao poder público e à coletividade a competência de defender o meio ambiente. Diante disso, as prefeituras de grandes e médias cidades vêm procurando estruturar secretarias, departamentos e conselhos de meio ambiente que possam atender às denúncias e solicitações da população reclamante, assumindo, gradativamente, as atribuições antes pertinentes aos órgãos estaduais de meio ambiente ou ao IBAMA.

Nas questões ambientais o Poder Público tem o papel de prevenção ao dano, sendo esse o seu dever constitucional.

Em 1992, a discussão sobre a problemática ambiental cresce com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (conhecida como Eco-92 e Rio-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro, onde reuniram 175 países e organizações não governamentais, para discutir e divulgar a nova concepção de desenvolvimento sustentável. Nesta conferência, foram assinados importantes acordos ambientais que refletem sua influência até a atualidade. São

eles: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios para as Florestas.

Em 1998, foi aprovada a Lei de Crimes Ambientais no Brasil (Lei n. 9.605/98), uma das mais avançadas do mundo. Condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente passaram a ser punidas civil, administrativa e criminalmente. A lei não trata apenas de punições severas: ela incorpora métodos e possibilidades de não aplicação das penas, desde que o infrator recupere o dano ou, de outra forma, pague sua dívida à sociedade. Esperou-se com esta lei que órgãos ambientais e Ministério Público pudessem contar com um instrumento a mais que lhes garantiria a eficácia na punição dos infratores do meio ambiente.

Em 2002, foi realizada em Johannesburgo, África do Sul, a Conferência Ambiental Rio +10. Essa conferência objetivou dar continuidade à discussão iniciada pelo ECO-92. A discussão incidiu ações mais voltadas à erradicação da pobreza, à globalização e às questões energéticas, bem como às mudanças climáticas, entre outros.

Com o aumento dos problemas, da pressão das comunidades internacional e nacional, em 2010 houve uma nova polêmica envolvendo a política ambiental: o governo decidiu elaborar um Novo Código Florestal.

O documento é considerado pelos ambientalistas um retrocesso na legislação brasileira em relação ao meio ambiente. Isso porque ele envolve a redução das áreas das APPs e a anistia a crimes ambientais praticados por latifundiários.

Apesar disso, a política ambiental brasileira teve muitos avanços, principalmente no que diz respeito à participação de todos os setores da economia e da sociedade.

1.3 Atores, Poderes e Negociações das Políticas Públicas Ambientais

É impossível chegar a um entendimento do que sejam as políticas públicas ambientais se deixar de considerar o jogo de poder e de interesses, ou melhor dizendo, da correlação de forças entre os diversos atores sociais que influenciam na elaboração e implementação de tais políticas.

Enxergar as políticas públicas ambientais tão somente como resultado da ação estatal, desconsiderando os diversos atores sociais (globais, nacionais e locais), os poderes e as negociações a partir de onde se originam as políticas públicas ambientais consiste em erro que

leva a uma compreensão apenas parcial e superficial do que se possa entender como política pública ambiental. Decerto:

Parece impossível debruçar-se sobre o tema das conquistas na área ambiental apenas do ponto de vista do Estado, sem considerar o papel da sociedade civil. Qualquer tentativa neste sentido não daria conta da complexidade do tema, já que a problemática ambiental envolve um vasto campo de conflitos, mobilizando diferentes sujeitos sociais em espaços sociais também diferenciados (SILVA-SÁNCHEZ, 2017, p.75).

As reivindicações de direitos na seara ambiental estão marcadas por uma nova sensibilidade de atores sociais que começam a abrir os olhos para a relação diretamente estabelecida entre a questão ambiental e a sadia qualidade de vida das gerações atuais e futuras. Com a democratização, o movimento ambientalista exerceu forte influência na elaboração de políticas públicas ambientais, e, atualmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está no mesmo nível constitucional dos direitos e garantias fundamentais.

A política ambiental sempre foi marcada por ambiguidades e contradições, representando risco de retrocesso.

Com a criação do Fórum de Organizações não Governamental Brasileira, foi possível estruturar e incorporar movimentos populares, enriquecendo sua dimensão social (ênfaticamente em lutas, reivindicações e projetos, como por exemplo, das populações indígenas, grupos ambientalistas, movimentos populares e entidades sindicais), de caráter pluralista, a um novo sujeito político coletivo, o que foi fundamental no processo de discussão da política ambiental brasileira.

Por meio desse Fórum, tornou-se possível que os ambientalistas se firmassem como sujeitos fundamentais na esfera pública das negociações e decisões quanto às políticas públicas ambientais. Assim, os ambientalistas contribuíram para avanços importantíssimos na seara das políticas públicas ambientais, posto que:

Estiveram presentes nos debates mais polêmicos, souberam articular apoio de outros grupos da sociedade civil, conseguiram um espaço significativo na mídia nacional e mesmo internacional. Enfim, foram notadamente hábeis para manter o tema meio ambiente em grande evidência na arena política, preservando espaços de participação e decisão (SILVA-SÁNCHEZ, 2017, p.77).

Desta forma, a sociedade civil, notadamente representada pelos ambientalistas, representou a grande força a favor da elaboração de políticas públicas ambientais efetivas. Isto foi um tempo marcado pela preocupação da elite governamental voltada tão somente em promover políticas ambientais com vistas a manter uma boa imagem internacional do país,

desde que compatíveis com o modelo desenvolvimentista vigente, preocupando-se apenas em segundo plano com a problemática ambiental.

Aos poucos, nota-se, mesmo que de maneira ainda tímida, uma preocupação mais acentuada dos que influenciaram na elaboração e operacionalização de políticas públicas, com a problemática ambiental. O que traduz, por um lado, reações frente ao agravamento de uma crise que não se pode mais ignorar e, por outro, a resposta às lutas e reivindicações da sociedade civil e do movimento ambientalista, atentos às possíveis consequências desta crise desde outrora.

Importante é ressaltar, todavia, que o aparato político-administrativo resultante da combinação de características estatais herdadas (estrutura de poder concentrada, padrão tecnocrata, burocracia, postura formalista...) é dos mais perversos para uma gestão pública que se pretenda moderna, democrática e equitativa. Afinal, é necessário reconhecer que:

As políticas públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso atualizado e um comportamento social bastante predatório: por um lado, as políticas têm contribuído para o estabelecimento de um sistema de proteção ambiental no país; mas, por outro lado, o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental (FERREIRA, 2018, p.107).

1.4 Políticas Públicas Ambientais, Cidadania, Diversidade Cultural e a Questão Regional

Uma vez identificados os principais protagonistas atuantes na conjuntura que serviu de palco para a formulação das políticas públicas ambientais, bem como os poderes influentes na mesa de negociação, é possível adicionar três outras importantes questões na reflexão sobre as políticas públicas ambientais: a cidadania, a diversidade cultural e a questão regional.

1.4.1 Noções de cidadania e justiça ambientais

A abertura política proporcionou, principalmente a partir dos anos oitenta, a reconstrução da sociedade civil brasileira, criando a expectativa de experiência de uma nova sociabilidade. A atuação dos sujeitos políticos emblemáticos deste momento histórico,

destacando-se o protagonismo dos novos movimentos sociais, fez ressurgir uma intensa discussão sobre direitos e cidadania.

Paralelamente, importantes questões relacionadas ao meio ambiente ou, mais especificamente, à apropriação e uso de recursos naturais, foram lançadas à mesa dos gabinetes políticos, repercutindo na criação de leis, como já foi observado. Esta conjuntura política favorável associada à emergência de novos direitos políticos possibilitou a projeção de que se hoje se denomina de *cidadania ambiental*, isto é, “uma cidadania referida a direitos coletivos, fundamentada em valores maximalistas e globalizantes, que traz, em última instância, a virtualidade do novo” (SILVA-SÁNCHEZ, 2017, p.13).

A formação e consolidação das Políticas Públicas Ambientais no Brasil não é fruto da sagacidade visionária dos agentes estatais. De igual modo, o nascimento e a afirmação de uma cidadania ambiental não tem origem exclusiva nos ideais democráticos da liderança política brasileira. Fundamentado no dispositivo constitucional do *direito difuso* – aquele que diz respeito ao interesse de todos – e na prerrogativa da participação cidadã através das organizações representativas da sociedade, o conceito habitual de cidadania, nesta conjuntura, é transcendido. Corolário à noção de cidadania ambiental, o conceito de justiça ambiental mobiliza não só a dimensão socioeconômica, mas também a ambiental, ética, e a cultural (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2016). De fato, as questões suscitadas por uma cidadania ambiental, tem um potencial de transformação da sociedade, dos processos de socialização culturais e políticos e do modelo de desenvolvimento hegemônico. A partir da garantia formal/instrumental dos direitos difusos, abriu-se espaço para a realização dos mesmos. Aos conceitos de cidadania ambiental e justiça ambiental foi possível acrescer, então, as questões da pluralidade cultural brasileira e idiosincrasias² regionais (SILVA-SÁNCHEZ, 2017, p. 14).

Estudos demonstram que danos/riscos causados pelo desenvolvimento (como por exemplo, desmatamento das reservas legais) e estilo de vida cotidiano, atingem desproporcionalmente, as camadas sociais mais vulneráveis como negros, índios, ribeirinhos, quilombolas, etc. Fica também evidente, que o acesso aos recursos, bens e serviços ambientais produzidos é vetado e/ou dificultado a grupos socioculturalmente distintos. Esta realidade desigual tem levado a inúmeros conflitos socioambientais (CARVALHO, 2017, p.22).

² Característica comportamental peculiar a um grupo ou a uma pessoa. Modo de se comportar, de agir, de se portar característico de alguém.

1.4.2 Desenvolvimento sustentável no Estado de Goiás

A aceitação do meio ambiente como parte integrante do sistema econômico requer um processo de internalização e de conscientização do comportamento humano, em face das ações do próprio homem e das reações desse mesmo ambiente, buscando-se a harmonia entre as atividades econômicas e a preservação dos recursos naturais.

Acompanhamos no dia a dia o quanto o ser humano está destruindo o meio ambiente. O crescimento das cidades, as indústrias e os veículos estão causando transtornos para o ar, o solo e as águas. O desenvolvimento é necessário, porém, o ser humano precisa respeitar o meio ambiente, pois dependemos dele para sobreviver neste planeta. É importante que haja a viabilidade econômica nas ações voltadas para a produção de bens e serviços, porém estes não devem comprometer o futuro das próximas gerações.

Desenvolvimento sustentável significa obter crescimento econômico necessário, garantindo a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento social para a presente e futuras gerações. Portanto, para que ocorra o desenvolvimento sustentável é necessário que haja uma harmonização entre o desenvolvimento econômico, a preservação do meio ambiente, a justiça social (acesso a serviços públicos de qualidade), a qualidade de vida e o uso racional dos recursos da natureza (principalmente a água).

O desenvolvimento sustentável é um conceito elaborado para fazer referência ao meio ambiente e à conservação dos recursos naturais. Entende-se por desenvolvimento sustentável a capacidade de utilizar os recursos e os bens da natureza sem comprometer a disponibilidade desses elementos para as gerações futuras. Isso significa adotar um padrão de consumo e de aproveitamento das matérias primas extraídas da natureza de modo a não afetar o futuro da humanidade, aliando desenvolvimento econômico com responsabilidade ambiental³

A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.

Esse conceito representou uma nova forma de desenvolvimento econômico, que leva em conta o meio ambiente.

³ <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/desenvolvimento-sustentavel.html> Acesso em 07/08/2019

Muitas vezes, desenvolvimento é confundido com crescimento econômico, que depende do consumo crescente de energia e recursos naturais. Este tipo de desenvolvimento tende a ser insustentável, pois leva ao esgotamento dos recursos naturais dos quais a humanidade depende.

As primeiras referências a desenvolvimento sustentável começaram a surgir e foi oficialmente declarado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, e por isso, também chamada de Conferência de Estocolmo. Porém, o conceito de desenvolvimento sustentável só foi consagrado em 1987, com o lançamento do Relatório da ONU que levou o nome da primeira ministra da Noruega, Brundtland (Gro Harlem Brundtland) – Relatório Brundtland – mais conhecido como “Nosso Futuro Comum”, o qual formalizou o termo desenvolvimento sustentável e o tornou de conhecimento público mundial, propondo que “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”.

Segundo o Relatório Brundtland:

Desenvolvimento Sustentável é uma forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Ainda de acordo com o Relatório, as limitações ao desenvolvimento sustentável estariam não só no modelo de crescimento, baseado na exploração dos recursos naturais e no estímulo ao consumo, mas nas “limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana”. Mas, continua o documento, “tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento”.

A degradação ambiental no Brasil e, em especial no Cerrado, encontra-se atualmente comprometida, considerando o excesso de desmatamento e a perda da biodiversidade. Adota-se no Cerrado o modelo de ocupação do espaço e de produção desenvolvido pelo agribusiness nos países industrializados, favorecendo a produção em larga escala tecnológica e energeticamente intensivas, sem levar em conta o impacto ambiental.

A economia goiana é fortemente conectada na produção agrícola, na pecuária, no comércio e nas indústrias de mineração, alimentícia, de confecção, mobiliária, metalúrgica e madeira. A agropecuária é a atividade mais explorada no Estado, sendo um dos grandes exportadores de grãos, tendo liderança na produção de milho, soja, cana de açúcar, algodão, tomate, alho, etc., e ainda possui um dos maiores rebanhos do país. Existem 147. 556 estabelecimentos rurais, correspondendo a uma área de 15.709 milhões de hectares. A área de pastagens em Goiás representa 9,90% do total nacional. Quanto à área coberta por matas e florestas, esta representa 21, 96% dos estabelecimentos agropecuários de Goiás, percentual baixo⁴.

Goiás possui depósitos minerais de grande importância econômica, dentre eles o calcário agrícola, fosfato, calcário, amianto, cobre, níquel, ouro, esmeralda, nióbio e o cobalto.

Dentre as unidades federativas do Brasil que abrigam as maiores reservas naturais de Cerrado está o Estado de Goiás, sendo que praticamente, 100% de sua área se encontra inserida no bioma (MACEDO, 2016, p17). Dos vários biomas presentes no Brasil, talvez o que cause maior preocupação seja o Cerrado, devido à velocidade de conversão de suas áreas naturais alavancadas principalmente pelo modelo econômico.

O cerrado é reconhecido como a Savana Africana, com a biodiversidade do mundo, abrigando espécies de plantas nativas e endêmicas (existentes apenas nesse bioma), destacando: angico, barbatimão, aroeira, ipê, copaíba, pequi, pau-santo, pau-terra, lobeira, ingá, etc.

A importância do Cerrado se dá por vários fatores: culturais, econômicos e ecológicos. Atualmente essa é considerada uma das regiões com maior diversidade vegetal do planeta, com uma média de quase 500 espécies vegetais por hectare e uma riqueza estimada que varia de 5000 a 7000 espécies, o que, segundo alguns autores, ainda seria um valor subestimado (AQUINO, 2016, p.22).

⁴ <http://www.secima.go.gov.br/projetodeconscientizacaoambientalecidadania.html> Acesso em 20/03/2019



Figura1. Foto de autoria própria, tirada na Fazenda El Rancho, em Corumbá-Go, durante aula de campo do Mestrado.

O cerrado conta com uma grande variedade de espécies animais, entre eles: ema, seriema, tamanduá-bandeira, veado campeiro, jiboia, jararaca, anta, lobo-guará, onça parda, onça pintada, teiú (lagarto), tucano, papagaio, etc.



Figura2. Foto de autoria própria, tirada na Fazenda Riozinho, em São Miguel do Araguaia-GO.



Figura3. Foto de autoria própria, tirada na Fazenda El Rancho, em Corumbá-Go, durante aula de campo do Mestrado.



Figura4. Foto de autoria própria, tirada na Fazenda El Rancho, em Corumbá-Go, durante aula de campo do Mestrado.

A contribuição do Cerrado para com as principais bacias hidrográficas encontradas no Brasil é única, principalmente de sua porção situada no Planalto Central, assim, o Cerrado é fundamental para a manutenção do equilíbrio hidrológico no país. Destruir nascentes, rios e veredas, implica tornar inviável a sobrevivência das espécies biológicas e das populações humanas que dependem dessas águas, inclusive para atividades produtivas.

Tanto pelas peculiaridades de suas características locais, quanto pelo extenso conjunto destas, o Cerrado deveria destacar-se em termos de conservação ambiental. Entretanto, apenas cerca de 4% de sua área encontra-se delimitada como unidade de conservação, muito abaixo da meta mundial de conservação ecológica de aproximadamente 10% das regiões ecológicas do mundo, segundo provisões da Convenção sobre Diversidade Biológica, da qual o Brasil é signatário. As Unidades de Conservação existentes sofrem constantemente, porém, com a falta de efetiva implantação e com problemas no seu entorno, tais como queimadas, caça e pesca predatórias, contaminação por agrotóxicos e demais ameaças da ocupação desordenada registrada na região (AQUINO & MIRANDA, 2017, p. 24).

Além dos aspectos ambientais, o Cerrado distingue-se pela sua importância social, são inúmeras as populações humanas que dele sobrevivem e conhecem parte de sua inestimada variedade. Essas populações sequer encontram segurança fundiária. Apesar de inúmeras tentativas, a região não conta com nenhuma reserva extrativista ou outra unidade de conservação de uso sustentável relevante. Agroextrativistas, como, por exemplo, os que os trabalhadores rurais e os Kalungas da Chapada dos Veadeiros, recebem pouca e efetiva proteção social. Meios de vida são diminuídos com a chegada de grandes projetos intensivos em capital, pouco geradores de emprego e dependentes de grandes áreas agricultáveis. Os assentamentos de reforma agrária existentes não são adaptados ao ambiente local, ampliando a degradação, o endividamento das famílias e o abandono.

O mesmo se aplica as comunidades indígenas da região, fortemente impactadas pelo processo de modernização que ocorreu no Brasil Central, desde o período colonial, com as entradas e bandeiras, Agenda de Prioridades do Brasil provenientes das províncias de São Paulo, Bahia e Pernambuco, que buscavam especialmente ouro e mão-de-obra escrava. Pouco divulgado, o processo de dizimação das etnias indígenas do Cerrado foi repleto de crueldades e aconteceu em curto espaço de tempo. O caso mais emblemático talvez seja o do estado de Goiás. Poucas são as comunidades sobrantes. Meia dúzia de Avá-Canoeiro, não mais que três centenas de Karajá. Favorecer a gestão ambiental e o acesso as suas terras e proteger seus meios de vida, portanto, são medidas necessárias para garantir a diversidade social e cultural na região. A estratégia de conservação do Bioma deve necessariamente passar pelo fortalecimento dessas comunidades e de seus modos de vida, o que implica o acesso garantido a terra e aos seus recursos.

O problema central da ocupação territorial e econômica do Cerrado é o caráter predatório do modelo agropecuário predominante, que ameaça a própria existência do Bioma.

Portanto, o modelo é insustentável no longo prazo, devido a seus sérios impactos socioambientais negativos. O empobrecimento ecológico do Bioma se deve principalmente à incorporação de extensas áreas para a agricultura comercial, baseada em plantios homogêneos e no uso intensivo de agrotóxicos, à exploração pecuária extensiva, ao uso do fogo e às más práticas de captação e uso de água na irrigação, ao que se soma uma vigorosa expansão da infraestrutura sem a adoção efetiva de medidas de mitigação de impactos e de compensação socioambiental, entre a construção de hidrelétricas, barragens, rodovias, hidrovias e ferrovias. Em resumo, o modelo regional de ocupação do Bioma associa-se, como causa ou efeito, aos seguintes problemas:

Sobre o meio biológico: Perda da biodiversidade, representada pela extinção de populações, espécies e produtos do Cerrado. Supressão, fragmentação e isolamento de habitats, paisagens, ecossistemas, populações e espécies animais e vegetais, através do desmatamento e uso de queimadas na ocupação agrosilvipastoril no Bioma. Perda de funções e serviços ambientais (p.ex. diminuição da capacidade de sequestro de carbono da atmosfera, diminuição da capacidade hídrica dos mananciais de água, diminuição da capacidade de formação e conservação do solo, entre outras). Aumento das espécies exóticas e invasoras no Cerrado.

Agenda de Prioridades do Brasil

Sobre o meio físico: Erosão dos solos e assoreamento dos rios. Poluição e contaminação química do solo, da água e do ar. Redução da qualidade e da quantidade de água. Degradação e exaustão de nascentes e veredas.

Sobre a ordem social e econômica: Imigração e ocupação territorial desordenadas. Perda da base territorial das populações tradicionais e restrições às suas dinâmicas socioambientais (destruição, exaustão ou criação de barreiras para o uso de recursos naturais essenciais para sua sobrevivência). Êxodo rural de populações tradicionais e de agricultores familiares, seguido de seu deslocamento para as cidades. Desvalorização dos modos de vida, dos saberes e dos produtos locais das populações tradicionais, e a consequente perda destas culturas e conhecimentos. Atividades econômicas com alta dependência externa de mercados consumidores, capitais, tecnologias, produtos e tecnologias. Uso indevido e abusivo da biodiversidade do Cerrado, pela biopirataria e pela ausência de repartição dos benefícios derivados do conhecimento tradicional.

Sobre a ordem político-institucional: Inadequação e/ou ineficiência da legislação, de políticas públicas e de instrumentos normativos no que se refere à promoção e ao incentivo de processos produtivos e de modos de vida sustentáveis. Falta de integração entre instituições

e ações de governo em diversos âmbitos (infraestrutura econômica, infraestrutura social, produção, bem estar etc.) e esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Um estudo do Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste (CPDR) destaca que a chave para que Goiás continue a desenvolver sua economia em um futuro próximo, é o crescimento sustentável, com atração de empresas voltadas para inovação, preocupadas com questões ambientais e que apresentem um perfil sustentável⁵

O desenvolvimento do Estado de Goiás tem apresentado crescimento nos últimos anos, porém, esse desenvolvimento não leva em conta as fragilidades do bioma Cerrado e do possível esgotamento dos mananciais.

O governo do Estado empreende visando implementar desenvolvimento com sustentabilidade, assinando projetos por meio da Secretaria da Indústria e Comércio, intenções entre o governo, sindicatos e indústrias, com o intuito de aprimorar, sendo que, a sustentabilidade é a missão de todos, e mais, além de somar a economia do estado, influi diretamente na preservação do meio ambiente.

Podemos citar como exemplo, a viabilização de incentivos fiscais, econômico e financeiro para a produção de biogás extraído de resíduos orgânicos agroindustriais. O lixo é a própria matéria prima do combustível, o que contribui para diminuir a poluição e o desmatamento ao meio ambiente com a plantação da cana de açúcar para a produção de etanol como combustível.

Preservar o meio ambiente e ainda garantir o desenvolvimento: este é o objetivo de todas as ações que garantam a sustentabilidade ambiental. A manutenção das funções e componentes do ecossistema, de modo sustentável, buscando a aquisição de medidas que sejam realistas para os setores das atividades humanas. A ideia é conseguir o desenvolvimento em todos os campos, sem que, para isso, seja necessário agredir o meio ambiente.

Torna-se fundamental, a conscientização para a exploração dos recursos vegetais e florestas e matas, garantindo o replantio; preservação de áreas verdes não destinadas à exploração econômica.

A SECIMA (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás), desenvolve políticas públicas através de Programas de Educação Ambiental no Estado de Goiás, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Seduce, municípios, escolas, Polícia Militar Ambiental, Saneago, OVG e Ministério Público.

⁵ <http://www.dm.br/desenvolvimento-sustentavel-de-goias.html> Acesso em: 18/03/2019

Por meio das ações como plantio de mudas, reflorestamento de nascentes, palestras ambientais de diversas temáticas, distribuição de cartilhas de conscientização, oficinas e mostras de cinema, a Secima desenvolve desde 2016 o Projeto de Conscientização Ambiental, garantindo acesso à informação em linguagem adequada, contribuindo para o desenvolvimento de uma consciência crítica e estimulando o enfrentamento das questões ambientais e sociais no Estado.

Preservar o meio ambiente e ainda garantir o desenvolvimento: este é o objetivo de todas as ações que garantam a sustentabilidade ambiental. A manutenção das funções e componentes do ecossistema, de forma sustentável, buscando aquisição de medidas que sejam realistas para os setores das atividades humanas. A ideia é conseguir o desenvolvimento em todos os campos, sem que, para isso, seja necessário agredir o meio ambiente.

Para ser alcançado, o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos.

2 O NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012) E O INSTITUTO DA RESERVA LEGAL

Neste capítulo abordaremos as características gerais do instituto da Reserva Legal, apresentando suas delimitações legislativas e as peculiaridades da sua localização. Será também analisadas as hipóteses de redução da Reserva Legal e ainda, sua natureza jurídica e sua perspectiva no âmbito da legislação ambiental, além do registro da Reserva Legal, mostrando o tratamento que esta possui.

Seguindo a tendência internacional (especialmente a partir da Conferência de Estocolmo), o Brasil inaugura um novo momento em relação à proteção do meio ambiente. Entretanto, foi com a Constituição da República de 1988 que se conferiu caráter constitucional à proteção do meio ambiente, como, por exemplo, o art. 5º, LXXIII, que trata dos direitos e garantias fundamentais, incluindo a proteção ao meio ambiente neste rol; há também o art. 170, VI, em que traz o caráter ambiental no âmbito da atividade econômica e, por fim, e o mais central de todos, o art. 225, em que o meio ambiente ecologicamente equilibrado torna-se um direito e obrigação de todos, como visto anteriormente, no entanto, tal entendimento não nasceu de forma abrupta, ele foi sendo construindo de acordo com o tempo.

As florestas brasileiras sempre foram consideradas como inapropriadas para a silvicultura tendo em vista a diversidade de espécies existentes o que dificultava a exploração econômica de maneira racional, o que acabou por refletir em corte excessivo de espécies, e em contrapartida, tinha-se baixa produtividade, o que resultou, logicamente, em alto índice de desmatamento (ANTUNES, 2017, p.231).

A legislação florestal começou a ser traçada após esse cenário, como bem traz Antunes, ao ensinar que:

O governo Vargas, oriundo da chamada Revolução de 30, implantou todo um conjunto legislativo com vistas a regular atividade econômica em relação com os nossos recursos naturais, podendo ser citados como exemplo o Código de Água, o Código de Mineração, o Código de caça, a Lei de Proteção aos Animais, o Código de Águas Minerais e o próprio Código penal que passou a contemplar alguns artigos voltados para a proteção das águas, por exemplo (ANTUNES, 2017, p.231).

O primeiro Código Florestal Brasileiro, decretado por Getúlio Vargas (Decreto 23.793/34), não possuía objetos de conservação dos recursos naturais, mas apenas dos recursos passíveis de exploração industrial. De qualquer sorte, as medidas de proteção acabavam por conservar os recursos naturais. Esse Código surgiu num panorama novo, em um contexto que Antunes (2017) chama de “modernização econômica e legislativa”, tendo em vista que teve papel de grande relevância para o desenvolvimento nacional, vez que, naquela época, as crises na indústria madeireira eram rotineiras, alternando-se em momentos de fartura e de escassez.

Já a primeira Constituição a considerar a proteção da natureza como princípio fundamental foi a de 1934, tendo contribuído a competência de forma concorrente aos entes federativos.

Através da Lei Federal nº. 4.771 de 15 de setembro de 1965, o Código Florestal de 1934 é revogado por um novo Código Florestal. Este Código Florestal buscou alcançar a organização do setor madeireiro e, principalmente, conservar as reservas de florestas necessárias para o seu desenvolvimento com o objetivo de disciplinar a atividade econômica, com a discussão de espaços para as áreas de conservação para o próprio exercício da economia (ANTUNES, 2017, p.231).

O Código Florestal de 1934 foi inovador para sua época, trouxe novidades no âmbito do mecanismo de proteção ambiental, como o nível de preservação das florestas em 41 que deveria ser de 50% (cinquenta por cento) para as áreas rurais compreendidas na Região Norte, e 20% (vinte por cento) às demais regiões do país, no entanto, tais determinações não cumpriram com seus objetivos, como o de conter o desmatamento, por exemplo, já que trouxe previsão em que trata dos proprietários de áreas rurais os quais já haviam promovido desmatamento além dos percentuais estabelecidos, seriam responsabilizados pela recomposição da área. Trouxe as áreas de preservação permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) informando a imprescindibilidade em sua proteção, porém, os limites traçados não sustentaram o controle do desmatamento, demonstrando, assim, a ausência de efetividade frente à sociedade da época.

Editou-se a Lei Federal nº. 7.803/1989, a qual alterou o então Código Florestal, inaugurando o instituto da reserva legal como uma área mínima obrigatória a ser preservada em imóveis rurais, trazendo a obrigação de 20% (vinte por cento) dessa área para o cerrado e determinando que sua averbação fosse realizada à margem da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, como forma de conter a devastação ambiental.

Com o objetivo de restringir o corte legal de florestas em virtude do elevado índice de desmatamento na Amazônia, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 1.511/96, a

qual introduziu alterações no Código Florestal então vigente. Posteriormente, ocorreu a publicação de nova Medida Provisória, a de nº. 2.166-673/2001⁶, após cinco anos de intensos debates no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e no Congresso Nacional.

Com toda essa preocupação da proteção ambiental, principalmente pela questão do desmatamento, e ainda, com o entendimento de que a lei deve ser instrumento de ordem a impor parâmetro de comportamento social, em que deve oferecer suporte às condutas da Coletividade para que esta não termine por estar dissociadas dos objetivos de concretização do meio ambiente ecologicamente equilibrado, é que nasceu o atual Código Florestal, a Lei Federal nº. 12.651 de 25 de maio de 2012, vez que o antigo Código Florestal de 1965 era considerado um entrave pelos ruralistas no que tange a ocupação de terra e para o desenvolvimento do agronegócio que muitas vezes impedia o pequeno produtor rural de participar de programas de crédito público⁷. Assim, o novo Código Florestal surgiu, apesar de diversas discussões entre ambientalistas e ruralistas, com a promessa de implantar mecanismos inovadores para o desenvolvimento da dinâmica ambiental, principalmente para desenvolver a consciência de proteção do meio ambiente aliada ao desenvolvimento econômico, o que gerou diversas discussões tanto na época de sua votação, quanto atualmente com o trâmite de ações declaratórias de inconstitucionalidade. No entanto, o que se deveria defender é a possibilidade de “ganhar com a floresta em pé”, ou seja, valorizar a preservação florestal (SILVA, 2017)

Esse é um dos diplomas legais mais polêmicos dos últimos anos, e provocou uma intensa mobilização da sociedade brasileira e setores econômicos. De um lado as organizações e entidades ambientalistas, contrários ao novo Código, alegando, em síntese, que a flexibilização na proteção das áreas florestais implicaria sérios riscos à proteção ambiental. De outro, o setor do agronegócio, defendendo uma nova configuração que não implicasse óbices à sua atividade econômica (MELO, 2018, p.306)

Através do Novo Código Florestal (Lei 12.651/12) é que surgiu a criação de alguns espaços protegidos e produtivos, quais sejam, florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas modelo, florestas de rendimento e os parques nacionais, estaduais ou municipais.

⁶Que foi revogada pelo Novo Código Florestal, a Lei federal nº. 12.651/2012.

⁷ Neste sentido, a Lei Federal nº. Lei nº 6.938/81, em seu art. 12, assim dispõe: Art. 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA. Parágrafo único - As entidades e órgãos referidos no "caput" deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Após aprovação, o texto do Novo Código Florestal teve como principais características os seguintes pontos:

- Permissão da redução da área de conservação obrigatória em Estados com mais de 67% das suas áreas em reservas ambientais (RL), desde que tenha aprovação do Conselho Nacional do Meio Ambiente e dos Estados;
- Permissão das atividades rurais em área de manguezal, sendo limitada em 10% da Amazônia Legal e 35% nos demais biomas;
- Anistia para pequenos agricultores e também para danos de terras com até quatro módulos fiscais autuados por desmatamentos até julho de 2008;
- Obrigação de recompor margens de rios em pelo menos 15 metros de mata ciliar para rios até 10 metros de largura. A obrigação, para propriedades com até quatro módulos fiscais, não poderá exceder 20% da área da propriedade.

O novo Código Florestal também trouxe a flexibilização das leis de preservação ambiental, aproximando-se ainda mais dos interesses ruralistas. As mudanças foram:

- Não obrigatoriedade de recomposição de 30 metros ao redor de olhos d'água nas áreas de preservação permanente (APPS) ocupadas por atividades rurais, consolidadas até 22 de julho de 2008.
- Não obrigatoriedade de recompor a vegetação nativa em propriedades de agricultura familiar e naquelas áreas privadas que tenham entre quatro e 500 hectares em torno de rios com largura maior que 10 metros.
- Possibilidade do Poder Público reduzir a reserva legal para até 50% em áreas de florestas na Amazônia Legal. Isso poderá acontecer nos casos em que a propriedade rural estiver situada em Estado com mais de 65% do território já ocupado por unidades de conservação públicas ou terras indígenas.
- A recomposição de uma faixa mínima de 15 metros de vegetação nas margens dos rios com até 10 metros de largura.

O novo Código Florestal estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, Áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos (MELO, 2018, p.307).

Reconhece, ademais, que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de

interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações em geral e especialmente do Código Florestal (LIMA, 2017, p.198).

Para essa política ambiental, o atual Código Florestal trouxe alguns instrumentos para atingir seus objetivos, como a Reserva Legal (RL) e o Cadastro Ambiental Rural – CAR.

Atualmente, o Código Florestal de 2012 já sofreu alterações da Medida Provisória nº. 571/2012 e, posteriormente, da Lei Federal nº, 12.727/2012, o que gerou um processo legislativo conturbado e confuso, que abre preceitos para a discussão acerca dos possíveis avanços e retrocessos na questão ambiental, como se faz na presente pesquisa e, demais disso, o texto ainda foi objeto de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidades⁸.

2.1 O Desenvolvimento Sustentável como Alteração ao Novo Código Florestal

A palavra desenvolvimento possui o seguinte significado na língua portuguesa: “1. Ato ou efeito de desenvolver-se. Adiantamento, crescimento, aumento. Progresso. 2. Estágio econômico, social, político de uma comunidade, caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção, i.e., os recursos naturais, o capital e o trabalho”⁹.

Portanto, verifica-se que é inata ao ser humano a ideia de desenvolver-se, aumentar-se e expandir-se, seja no aspecto social, econômico, filosófico ou moral, etc.

Mais especificamente, no que se refere ao desenvolvimento como crescimento econômico e tecnológico, ninguém duvida ser verdadeiramente impossível nele falarmos sem que pensemos na utilização e na transformação dos elementos que compõem o meio ambiente. Afinal, se desenvolvimento significa expansão econômica, é certo que ele pressupõe a produção de bens que tem como matéria prima, direta ou indiretamente, os recursos naturais. O grande

⁸ As Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs. 4901, 4902, 4903 e 4937 são movidas pela Procuradoria Geral da República em conjunto. Estavam tramitando no STF e foram Julgadas. Um dos pontos mais discutidos sobre a lei foi a questão da “anistia” conferida aos proprietários que aderirem ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Segundo a lei, quem adere a programa não fica sujeito a sanções referentes a infrações cometidas antes do marco temporal de 22 de junho de 2008. O entendimento da Corte foi de que o caso não configura anistia, uma vez que os proprietários continuam sujeitos a punição na hipótese de descumprimento dos ajustes firmados nos termos de compromisso. A regra prevista na norma teria, na verdade, a finalidade de estimular a recuperação de áreas degradadas. O ponto recebeu interpretação conforme do STF a fim de afastar o risco de prescrição ou decadência da punibilidade no decurso do termo de compromisso assumido pelo proprietário. Houve ainda a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos relativos ao entorno de nascentes e olhos d’água intermitentes. Foi atribuída interpretação conforme a Constituição Federal à norma para que essas áreas sejam consideradas de proteção permanente e de preservação ambiental.

⁹ Dicionário Aurélio Buarque de Holanda, 2018, p. 211.

problema é que os bens a serem explorados ou transformados são escassos. E, mais ainda, são eles responsáveis pela manutenção da vida, com qualidade, em todas as suas formas.

A ideia de sustentabilidade, formando a expressão “desenvolvimento sustentável”, é oriunda do vocábulo sustentar, que, significa “conservar, manter, impedir a ruína ou a queda, proteger, equilibrar”.

Juntando-se o sentido de cada um dos vocábulos, teremos o conceito ditado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Nosso Futuro Comum, p. 46, no sentido de que desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”.

O novo Código Florestal teve inúmeras alterações em relação ao antigo Código Florestal, e uma delas foi em relação ao desenvolvimento sustentável.

Sabidamente, temos com o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), uma legislação moderna, capaz de suportar o avanço do crescimento agrícola do país, com sustentabilidade, atendendo as mais prementes questões ambientais e mantendo-nos entre a vanguarda dos países conservacionistas, garantindo também segurança jurídica para futuros investimentos.

A Lei 12.651/2012 traz mais facilidade para a exploração de recursos por parte dos proprietários rurais, principalmente para os produtores de pequeno porte ou aqueles da agricultura familiar que, em dados estatísticos, somam uma considerável parcela das propriedades rurais brasileiras. Segundo o Censo Agropecuário de 2017¹⁰, chega a 90% o que, concretamente falando, representa 24,3% da soma de terras utilizadas para agricultura no Brasil.

Não é que seja errado o desenvolvimento socioeconômico nas zonas rurais, bem como o acesso às moradias nas zonas urbanas, porém, sem uma consciência ambiental de responsabilidade com as gerações futuras, pode piorar em muito a vida humana a longo prazo.

O artigo 1-A do NCFB, incluído pela Lei nº 12.727, de 2012, no seu parágrafo único, elencou como objetivo o desenvolvimento sustentável e para alcançá-lo estabeleceu princípios a serem seguidos.

O inciso I trata do princípio da cooperação: “Afirmção do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como

¹⁰ <https://censoagro2017.ibge.gov.br> Acesso em 23/08/2019

da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem-estar das gerações presentes e futuras”.

A importância da atividade agropecuária e das florestas para sustentabilidade foi reafirmada no inciso II: “Reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia”.

O princípio da Natureza Pública da Proteção ambiental no inciso III: “Ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação”.

A responsabilidade comum (inciso IV): “responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais”.

Os incisos V e VI abordam o fomento à pesquisa científica e a criação de incentivos econômicos:

Fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa;
Criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Importante lembrar que o Direito Ambiental baseia-se no princípio do desenvolvimento sustentável e, como tal, deve ser interpretado em consonância com o tripé desenvolvimento econômico e social e proteção da qualidade ambiental.

Dentro da visão ambiental, o desenvolvimento sustentável está diretamente relacionado com o direito à manutenção da qualidade de vida por meio da conservação dos bens ambientais existentes no nosso planeta. Exatamente por isso, o texto maior estabelece a regra de que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado não é apenas dos habitantes atuais, mas também dos futuros e potenciais, enfim, das próximas gerações (CF, art. 225, caput).

Neste passo, o legislador brasileiro entendeu que também o progresso depende da conservação do meio ambiente. Em última análise, deve ser ínsita a qualquer ideia de desenvolvimento a sua perspectiva de sustentabilidade.

Há inúmeros mecanismos para a proteção do meio ambiente, contudo, eles sozinhos não são capazes se todos os cidadãos não tiverem sua responsabilidade ambiental, pois, em muitos casos, a ganância por dinheiro e o lucro excessivo leva o ser humano a degradar cada vez mais o meio ambiente, o que leva, em um futuro bem próximo, a grandes transformações climáticas que poderão prejudicar, em muito, todos os seres vivos, incluindo os seres humanos.

2.2 Da Reserva Legal

O primeiro conceito de Reserva Legal surgiu em 1934, com o primeiro Código Florestal. Foi atualizado em 1965, e era dividida as áreas a serem protegidas de acordo com as regiões, e não pelo tipo de vegetação como é no atual Código Florestal (Lei 12.651/2012). Fixava um mínimo de 20% a ser mantido nas “florestas de domínio privado” na maior parte do país, ressaltando uma proibição de corte de 50% nas propriedades “na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste”.

O Atual Código Florestal¹¹, traz como um dos instrumentos jurídicos, a instituto da Reserva legal, a qual possui por definição legal o entendimento trazido no artigo 3º, inciso III.

Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa

Assim, entende-se que a Reserva Legal é parte ou percentual de uma área de determinada propriedade rural em que sua utilização para atividades de produção é limitada juridicamente, tendo em vista os diversos fatores ambientais.

A Reserva Legal é a área do imóvel rural¹² que, coberta por vegetação natural, pode ser explorada com o manejo florestal sustentável, nos limites estabelecidos em lei para o bioma

¹¹ Art. 1o-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

¹² O Código Tributário Nacional traz em seu art. 29 o entendimento de imóvel rural, como aquele que é “por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município”, ou seja, é uma propriedade em que é considerada rural devido sua localização que foi determinada de maneira natural, com árvores, solo, etc., sem intervenção alguma (art. 43 e 44, Código Civil). No entanto, para esta dissertação, o conceito de imóvel

em que está a propriedade. Por abrigar parcela representativa do ambiente natural da região onde está inserida e, que por isso, se torna necessária à manutenção da biodiversidade local.

Para Milaré (2017, p. 966):

Reserva Florestal Legal é uma limitação inerente ao atendimento da função social no exercício do direito da propriedade rural, reconhecida pela Carta Constitucional de 1988, independente da vegetação ali existente (natural, primitiva, regenerada ou plantada) ou do fato de essa vegetação ter sido substituída por outro uso do solo.

Atualmente, o conceito de Reserva Legal é mais restritivo. A Reserva Legal, que junto com as Áreas de Preservação Permanente tem o objetivo de garantir a preservação da biodiversidade local, é um avanço legal na tentativa de conter o desmatamento e a pressão da agropecuária sobre as áreas de florestas e vegetação nativa. É um instrumento servível ao combate ao desmatamento a partir do momento em que restringe o uso da área protegida, a fim de garantir o atendimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ressalta-se, que o atual Código Florestal consagrou o caráter real das obrigações relacionadas a Reserva Legal, vez que dispôs que estas serão transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural, neste entendimento, há as palavras de Antunes (2017, p.231-232):

Quanto a natureza jurídica da Reserva Legal há que se relembrar que ela é uma obrigação que recai diretamente sobre o imóvel rural, independentemente da pessoa do seu proprietário; está, pois, ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem, enquanto ele existir. O proprietário somente pode desonerar pela (a) renúncia ao direito sobre a coisa que pode ser manifestada mediante a utilização de qualquer uma das formas legais aptas para transferir a propriedade, ou evidentemente pelo (b) perecimento da própria coisa

A Lei nº 12.651/12 reafirmou o princípio do desenvolvimento sustentável no uso econômico dos recursos naturais e manteve a obrigatoriedade de manutenção de um percentual da área de coberta por vegetação nativa. Todavia, no decorrer dos dispositivos que regem o instituto da Reserva Legal, a norma flexibilizou as regras para sua utilização.

2.3 Da Delimitação e Localização da Reserva Legal

rural será considerado o trazido no Estatuto da Terra, como sendo o “prédio rústico, de área contínua qualquer que seja sua localização que se destina a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”, (Lei Federal nº. 4.504/1964, art. 4º, I).

De acordo com o artigo 12, da Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal) todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel. Localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

Localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Eis o mapa ilustrativo da Amazônia Legal brasileira:



Figura 5. Amazônia Legal brasileira¹³

O Código, no parágrafo primeiro, expõe que, em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins de Reserva Legal, a área do imóvel antes do fracionamento.

O percentual de Reserva Legal em imóvel situado em área de formações florestais, de cerrado ou de campos gerais na Amazônia Legal será definido considerando separadamente os índices supracitados (§ 2º).

Após a implantação do CAR¹⁴, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa apenas será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do

¹³ Disponível em: Fonte: <http://www.ambienteduran.eng.br>. Acesso em: 10 fev. 2019.

¹⁴ Cadastro Ambiental Rural

SISNAMA¹⁵ se o imóvel estiver inserido no mencionado cadastro, ressalvado o previsto no artigo 30¹⁶.

Nesse caso, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos no referido inciso poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Cota de Reserva Ambiental.

Os Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos - ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação do Código Florestal, para a sua elaboração e aprovação.

Ao tratar da localização da Reserva Legal no imóvel rural, a Lei deveria preocupar-se mais com a conservação da natureza e com a conectividade, vale dizer, impor a conectividade por meio de corredores ecológicos, entre RL, APP, Unidades de Conservação e Florestas¹⁷, no entanto, o legislador apenas asseverou que “deverá ser levado em consideração alguns critérios”. A localização da RL deve servir como conectividade ecológica, assim, uma obrigatoriedade se faz necessário, salvo, nos casos de impossibilidade.

Art. 14. A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios:

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico;

III - a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida;

IV - as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e

V - as áreas de maior fragilidade ambiental.

§ 1º O órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta Lei.

§ 2º Protocolada a documentação exigida para a análise da localização da área de Reserva Legal, ao proprietário ou possuidor rural não poderá ser imputada sanção administrativa, inclusive restrição a direitos, por qualquer órgão ambiental competente integrante do Sisnama, em razão da não formalização da área de Reserva Legal. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

¹⁵SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente. É o conjunto de órgãos e instituições que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção do meio ambiente, conforme definido em lei (ANTUNES, 2018).

¹⁶Art. 30. Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do caput, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

¹⁷Tipos de Florestas existentes no Brasil: Floresta Amazônica, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa, Pantanal. Disponível em: <http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/tipos-de-florestas-brasil/>. Acesso em: 29 jan. 2019.

Por conseguinte, com apoio no pensamento acima, visualiza-se a ausência de preocupação com a conectividade ecológica de forma efetiva, o que enfraquece a proteção ambiental.

Com base na figura abaixo, visualiza-se a RL conectada à APP, no entanto, faltou conexão entre a Nascente, APP e RL.



Figura 6. Conexão entre RL e APP ¹⁸

Destarte, a questão levantada é: existe real possibilidade da junção dessas áreas por meio de corredores ecológicos?

A legislação precisa ser de clareza solar para proporcionar a conservação ambiental efetiva. O Cadastro Ambiental Rural pode ser a solução.

Ademais, existem vários tipos de Florestas no Brasil ¹⁹ (Floresta Amazônica, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa, Pantanal), inclusive, a Constituição Federal, no artigo 224, § 4º, prevê que algumas florestas são patrimônio nacional:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

¹⁸ Disponível em: <http://skleinconsultoria.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2019.

¹⁹ A luta por um meio ambiente ecologicamente equilibrado é algo muito sério. Apenas para exemplificar: o Cerrado e a Caatinga não estão inseridos no § 4º do artigo 225 da CF de 1988. Existe uma proposta de emenda constitucional desde o ano de 1995 (Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 115-A/95, que transforma o Cerrado e a Caatinga em Patrimônio Nacional), mas, ainda não foi aprovada definitivamente.

Ora, é preciso realizar uma releitura do artigo 14. A interpretação conforme a Constituição Federal é fundamental, posto que a conectividade ecológica pode ser a solução para a conservação da natureza no Brasil, e, no entanto, o NCFB tratou da questão de forma superficial.

Estes são os critérios que devem ser levados em consideração para que se seja respeitado o interesse ambiental de determinada região, competindo, pois, ao órgão ambiental ou órgão por este habilitado, aprovar a localização da Reserva Legal mediante a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

2.4. Regularização da Reserva Legal

Segundo o direito anterior, a área destinada à Reserva Legal poderia ou não estar coberta com vegetação. Em função de sua finalidade legal – uso sustentável dos recursos naturais, conservação e reabilitação dos processos ecológicos, conservação e reabilitação dos processos ecológicos, conservação da biodiversidade e abrigo e proteção da fauna e flora nativos –, era ainda obrigatória a sua recuperação, quando houvesse desmatamento.

A inexistência de cobertura vegetal na Reserva Legal não desobrigava o seu proprietário das obrigações inerentes à recuperação. Tampouco o novo proprietário, que tivesse adquirido terras sem a demarcação da Reserva Legal, ficava desonerado de sua instituição. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no caso em que o novo proprietário arguiu ilegitimidade passiva para a ação que o obrigava a proceder à recomposição da Reserva Legal.

De acordo com o STJ:

Em se tratando de reserva florestal legal, a responsabilidade por eventual dano ambiental ocorrido nessa faixa é objetiva, devendo o proprietário, ao tempo em que conclamado para cumprir obrigação de reparação ambiental, responder por ela. O novo adquirente do imóvel é parte legítima para responder ação civil pública que impõe obrigação de fazer consistente no reflorestamento da reserva legal, pois assume a propriedade com ônus restritivo²⁰

Sobre o mesmo tema, entende ainda o STJ que:

²⁰ STJ – 2ª T., RMS 18301/MG Rel. Min. João Otávio de Noronha, J. 24-8-2005, DJ 3-10-2005, p. 157. Ainda no mesmo sentido, conferir REsp 1.090.968 – SP, Relator Ministro Luiz Fux, decisão de 15-6-2015.

Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais consequências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras²¹

A maioria dos tribunais brasileiro vem reiteradamente, decidindo no sentido de que, a obrigação de manutenção de área de reserva legal, na extensão da lei, deve ser considerada como a possuir em caráter *propter rem*²², ou seja, obrigação inerente ao imóvel e que transfere do alienante ao adquirente, de modo tal que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.

Vistos alguns posicionamentos dos tribunais sobre o direito anterior, julgados esses que descrevem a lógica da Reserva Legal, passamos a comentar os termos da Lei 12.651/12, no que concerne à regularização da Reserva Legal.

Os artigos 66 a 68 tratam das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal, e segundo esses dispositivos, a sua aplicabilidade alcança aquelas propriedades ou posses rurais que, em 22 de Julho de 2008, detinham área de Reserva Legal em extensão inferior ao fixado no art. 12 da Lei.

Um dos pontos mais importantes e até polêmicos da nova legislação está nas hipóteses de redução da Reserva Legal trazidas pelo Código Florestal de 2012.

A primeira hipótese de redução trazida pelo atual Código está presente nos parágrafos quarto e quinto do art. 12, que assim contempla:

§ 4º. Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

§ 5º. Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

²¹ STJ – 1ª T., REsp 927.979/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, J. 15-5-2017, DJ 31-5-2017, p. 410.

²² É uma obrigação real, que decorre da relação entre o devedor e a coisa. *Propter rem* significa “por causa da coisa”. Assim, se o direito de que se origina é transmitido, a obrigação o segue, seja qual for o título translativo. A transmissão é automática, independentemente da intenção específica do transmitente, e o adquirente do direito real não pode recusar-se a assumi-la.

No caso do parágrafo quarto acima, trata da área da Amazônia Legal e vê-se que a alínea “a” do inciso I que se menciona é a que corresponde ao percentual de 80% (oitenta por cento) para até 50% (cinquenta por cento) quando se tratar de recomposição, ou seja, em benefício do meio ambiente.

Diferentemente, no parágrafo quinto, tem-se que a redução da Reserva Legal é um caso de deliberação condicionado ao fato de que o Estado tenha o Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado, e ainda, 65% (sessenta e cinco por cento) das áreas de preservação e de terras indígenas.

Outra hipótese de redução encontra-se no Art. 13, I, que assim trata:

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá: I - reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos;

Em tal assertiva observa-se que a redução está ligada ao fim de regularização, recomposição, regeneração ou compensação²³ que, nas palavras de Antunes (2017, p. 250) se aplica somente em “situações as quais já exista um fato consumado”, ou seja, em casos em que o dano já se encontra concretizado. No presente caso, têm-se critérios para o Zoneamento Ecológico- Econômico – ZEE este, entendido, como um instrumento de organização de território a ser seguido na determinação de planos, atividades e obras públicas e privadas, em que se há padrões e medidas para a proteção ambiental com vistas a garantir a qualidade ambiental, a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. Para Antunes (2017, p.250), o Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento para a utilização do solo, levando-se em consideração as potencialidades econômicas e os requisitos necessários para a conservação do meio ambiente.

Por fim, tem-se o art. 68, em que, se atentando, observa-se uma possibilidade de redução da Reserva Legal:

Art. 68. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela

²³A recomposição consiste em recuperar a cobertura vegetal da Reserva Legal através de plantio de espécies adequadas; Regeneração é quando a vegetação volta a brotar e crescer por si própria, exercendo suas funções ambientais; compensação ambiental é um mecanismo pelo qual a Reserva Legal pode ser recuperada por meio da compra de uma área coberta com vegetação natural em outro local, ao invés de fazer isto dentro do próprio imóvel.

legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.

§ 1º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

§ 2º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de Reserva Legal também para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental - CRA e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

O que se entende pelo presente artigo do Código Florestal, é que aquele que desmatou a área de reserva Legal que, à época da legislação até então vigente, fosse compatível, não estaria agora, com o Código de 2012, obrigado a recompor, compensar ou regenerar a área, bastando, pois, apresentar a documentação descrita.

Dessa forma, o art. 66 dispõe que o proprietário ou possuidor de imóvel rural, enquadrado na hipótese acima, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao Plano de Recuperação Ambiental (PRA), adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

1. **Recompor** a Reserva Legal;
2. **Permitir** a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;
3. **Compensar** a Reserva Legal.

Note-se que a Lei, aqui, além de prever as três formas de regularização da Reserva Legal, ainda determina que a obrigação prevista tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural, o que se coaduna com o entendimento da doutrina e jurisprudência no sentido de a obrigação de instituir e recuperar a Reserva Legal ter a natureza de *propter rem*, conforme já mencionado. A lei trata da modalidade de recomposição da Reserva Legal, determinando que esta deverá atender aos critérios estipulados pelo órgão competente do SISNAMA e ser concluída em até 20 anos, abrangendo, a cada 2 anos, no mínimo, 1/10 da área total necessária à sua complementação. A lei aqui é expressa ao exigir o plantio de espécies.

Além disso, a lei permite que a recomposição seja realizada mediante o plantio de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, devendo o plantio de espécies exóticas ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional; e a área recomposta com espécies exóticas não exceder 50% da área total a ser recuperada. Por fim, a lei estabelece que a recomposição da Reserva Legal confere direito à sua exploração econômica.

A permissão para utilizar vegetação exótica na Reserva Legal é objeto da ADIn 4201, na medida em que viola o dever geral de proteção ambiental prevista no art. 225, caput, da Constituição da República; as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, §3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, §1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

As hipóteses de redução da Reserva Legal trazem consigo diversos debates, principalmente acerca da possibilidade ou não da existência de retrocesso ambiental, vez que, o Poder Público pode dispensar a reconstrução da Reserva Legal mediante algumas condições, como visto nos excertos acima. De toda sorte, o que vem causando acirradas discussões é sobre a dispensa de averbação da Reserva Legal no registro do imóvel rural, quando este já estiver inscrito no CAR.

2.5 Compensação da Reserva Legal

A compensação da Reserva Legal é feita pelo proprietário ou posseiro de um determinado imóvel rural, mediante a utilização de um espaço coberto de vegetação existente em outra propriedade, que a ele é concedido para compensar a falta de cobertura vegetal no percentual exigido em sua propriedade (GRANZIERA, 2018).

A compensação da Reserva Legal de uma propriedade X é feita em propriedade Y diversa da primeira, sem prejuízo da instituição da Reserva Legal dessa segunda propriedade. A norma exige que a localização da área de compensação ocorra no mesmo bioma. E, segundo a Lei 12.651/12, ao adotar-se o bioma como critério para compensação, permite-se uma abrangência muito grande de escolha dos espaços, uma vez que os biomas brasileiros são extensos e possuem, em seu interior, características extremamente diversas. Por exemplo, o bioma Mata Atlântica compreende desde as florestas de araucárias no sul, até a zona da mata do nordeste.

A lei determina ainda que a compensação da Reserva Legal deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

1. aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA);

2. arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;
3. doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;
4. Cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Para que se possa utilizar a compensação, a lei impõe os seguintes requisitos entre as áreas a serem compensadas:

1. serem equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;
2. estarem localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;
3. se fora do Estado, estarem localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

O primeiro requisito é lógico, pois no que se refere à extensão da área, é esperado que a lei exija a equivalência entre a Reserva Legal a ser compensada e a área de compensação. No que se refere à compensação no mesmo bioma, conforme já mencionado, apesar da tentativa de resguardar a biodiversidade, esse critério flexibiliza demasiadamente a escolha dos espaços a serem objeto de compensação.

O item 3, todavia, é mais polêmico ao permitir que a compensação de Reserva Legal se dê em outro Estado, o que não era possível na vigência do Código Florestal de 1965.

Além da questão ecológica, há que se verificar o tema à luz do direito administrativo, em relação à proteção do meio ambiente entre os entes federativos. Se o órgão ou a entidade ambiental de um estado autorizar a instituição de uma compensação de Reserva Legal em outro Estado, sob a tutela de outro órgão ou entidade, como garantir o controle dessa compensação de forma plena e eficaz?

Na linha de garantir a devida proteção à vegetação nativa, os Tribunais, na sua maioria, emitiram parecer no sentido de que a compensação da Reserva Legal em imóvel localizado em Estado diverso do imóvel objeto da regularização ambiental somente poderá ser autorizada pelo Poder Público, caso haja um convenio em vigor firmado entre ambos os Estados, a fim de que seja assegurado o controle efetivo da manutenção da Reserva Legal compensatória, uma vez que o poder de polícia somente pode ser exercido no âmbito do território de cada Estado.

Ainda sobre o item 3 transcrito, a definição de áreas prioritárias buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de

corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados. Granziera (2018) assevera que, mais uma vez, a lei remete a proteção da vegetação a um ato administrativo discricionário, qual seja a definição de áreas prioritárias, que é feita a partir de estudos técnicos, em que é necessária a aplicação de recursos financeiros e capacitação dos órgãos e entidades dos SISNAMA, sob pena de não se realizarem.

Na hipótese de imóveis de domínio público, a compensação efetuada fora dos limites do Estado poderá ser feita mediante concessão de direito real de uso ou doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária²⁴.

2.6 Natureza Jurídica da Reserva Legal

A Reserva Legal, nas palavras de Milaré (2017, p. 1307), pode ser caracterizada por ser uma “obrigação geral, gratuita, impeditiva, unilateral e de ordem pública”. A Reserva Legal tem o escopo de ir em congruência com o princípio da função social da propriedade, deste modo o Estado visando o bem estar social e ambiental impõem esta obrigação.

O instituto da Reserva Legal caracteriza-se também por equiparar-se a uma obrigação *Propter Rem*, isto significa que há um ônus real sob o que recai sobre o imóvel, seu possuidor e/ou proprietários vinculando-os a qualquer tempo e situação a observância dos percentuais mínimos de supressão da vegetação nativa de acordo com o artigo 12, já estudado anteriormente.

Outro artigo que merece uma atenção especial é o artigo 18 da referida lei, onde informa que a Reserva Legal deverá possuir registro no órgão ambiental competente através do CAR, também salienta a vedação da possibilidade de alteração da destinação da Reserva Legal, mesmo em casos de transmissão, a qualquer título ou desmembramento da propriedade rural.

Milaré sintetiza a natureza Jurídica da Reserva Legal da seguinte maneira:

²⁴ Lei nº 12.651/12, art. 66, §8º.

Numa palavra: a Reserva Legal exterioriza-se como limitação administrativa, de caráter *propter rem*, que deve ser observada para o uso e ocupação da propriedade rural (usos alternativos do solo), tendo como justificativa a materialização da função socioambiental da propriedade, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos ‘processos ecológicos essenciais’ e da ‘diversidade biológica’.(MILARÉ. 2017, p. 1309).

O artigo 19 do NCFB que discorre sobre a não desobrigação de manter a Reserva Legal em imóveis rurais quando forem inseridos no perímetro urbano merece atenção. Lehfeld, Carvalho e Balbim discorrem sobre o tema:

Por se tratar de um espaço especialmente protegido pela lei, está obrigado o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado a sua conservação. Essa obrigação, portanto, é resultante da natureza do bem ambiental a ser tutelado, de interesse comum. A conservação da Reserva Legal diz respeito não ao proprietário ou possuidor do imóvel rural, mas sim à coletividade, a qual exige, por conseguinte, que a obrigação de preservar ou restaurar florestas e demais formas de vegetação nativa acompanhe a coisa. Trata-se de obrigação *propter rem*, ou seja, que recai sobre uma pessoa por força de determinado direito real (LEHFELD, CARVALHO e BALBIM, 2015, p.19).

Há, entretanto, uma exceção prevista no referido artigo onde a obrigação de manutenção da Reserva Legal não será mais necessária nos casos em que houver o registro do parcelamento do solo para fins urbanos.

2.7 Do Registro da Reserva Legal

O Registro é o guardião do direito de propriedade, dos detentores de referido direito, sua extensão e efeitos.

No Brasil, a Constituição da República garante a todos o direito tanto a um meio ambiente diverso e sustentável, como o direito ao desenvolvimento econômico. Não é difícil perceber que a busca da realização de um destes direitos pode vir a conflitar com o outro. O instituto da Reserva Legal é um dos instrumentos pelos quais o legislador brasileiro busca criar uma ponte entre estes dois interesses fundamentais (meio ambiente sustentável e desenvolvimento econômico).

A Reserva Legal, sob o aspecto de sua localização geográfica, está situada no imóvel rural, extrapolando, entretanto, estes limites territoriais no que diz respeito à sua função socioambiental, razão pela qual constitui bem de interesse comum a todos os habitantes do país.

A averbação da área de Reserva Legal à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente (e a manutenção do regime jurídico em caso de sucessão do imóvel) foi uma das medidas mais importantes trazidas pela MP n. 2.166/67, quando, já no ano de 2001, acrescentou o § 8º ao art. 16 da Lei 4.771/65.

A importância decorre do fato de que não se poderia arguir desconhecimento ou desinformação na aquisição do imóvel dos ônus existentes em relação à reserva legal do imóvel adquirido.

Contudo, havia o custo da averbação, que sempre foi objeto de reclamação e, de certa forma, muitas vezes impedia a utilização de tão importante instrumento para conhecimento por terceiros, já que a gratuidade da averbação existia apenas para a pequena propriedade ou posse rural familiar (art. 16, § 9º)²⁵

Como a Lei 12.651/19 (Novo Código Florestal), foi criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR), com a pretensão de ser um cadastro de registro de todas as propriedades rurais do país, o qual, neste particular, desobriga a averbação da reserva legal no cartório de registro de imóveis.

O registro da Reserva Legal é mencionado no artigo 18 da Lei 12.651/2012, eis o texto legal:

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto nesta Lei.

§ 3º A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso de que trata o § 2º.

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

Conforme mencionado no artigo, a inscrição da Reserva Legal se dará, portanto, por meio da inscrição no CAR (Cadastro Ambiental Rural), onde, deverá ser apresentada a

²⁵ “Art. 16 (...) § 9º A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário”.

planta do imóvel juntamente com o memorial descritivo indicando a localização geográfica e com pelo menos um ponto de amarração, em conformidade com o parágrafo primeiro.

Nos casos de posse, deverá haver devida observância ao parágrafo segundo do referido artigo onde aduz que o possuidor do imóvel rural deverá possuir um termo de compromisso elaborado juntamente ao Sisnama que possuirá a força de um título executivo extrajudicial, estando, portanto, o possuidor em responsabilidade igual ou semelhante a do proprietário do imóvel rural de manter o dever de observância dos devidos textos que regulamentam o instituto estudado, ou seja, na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama com força de título executivo extrajudicial, que explique, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor.

A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso.

Machado apresenta uma importante observação acerca do registro da Reserva legal no CAR:

A inscrição ou a averbação da área de Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural-CAR gera a vedação da “alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, (...)” (Art. 18 da Lei 12.651/2012). (MACHADO, 2018, p.922).

Contudo, é certo que muitos serão os casos de proprietários ou possuidores que já tenham realizado a averbação da reserva legal no registro de imóveis respectivo.

Nestas situações, prevê o art. 30 do Novo Código Florestal que o proprietário ou possuidor não será obrigado a apresentar os documentos previstos no art. 18 e no art. 29, bastando que apresente ao órgão competente a certidão de registro de imóveis:

Art 30. Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do caput, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

3 A RESERVA LEGAL E OS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO: O Cadastro Ambiental Rural (CAR) E O Registro de Imóveis

A Reserva Legal é instrumento que está inserido em dois tipos de sistemas de informação, um deles é representado pelo Cadastro Ambiental Rural trazido pela legislação disposta no Código Florestal de modo obrigatório e o outro, já pré-existente a este, é o Registro de Imóveis em cartório que, uma vez inserido no registro do CAR a averbação da Reserva Legal é dispensada.

O que se pretende no presente capítulo é demonstrar as características dos dois tipos de sistemas.

3.1. O CAR como Caráter Informativo e sua Relação Jurídica com a Reserva Legal.

A Lei Federal Nº. 12.651/12 instituiu o Novo Código Florestal, e segundo Fonseca (2014, p.329), possui como objetivo o desenvolvimento sustentável e o desafio de promover a compatibilização da questão ambiental, econômico, social e cultural, e ainda, é considerada como norma geral, visto que “não pode esgotar a regulamentação do tema de proteção de florestas e demais tipos de vegetação. Deve fixar o padrão mínimo ambiental, e caberá aos estados legislar para atender a suas especificidades, sem contrariar a norma geral”.

Segundo Silva (2017), é neste sentido que dentre os instrumentos trazidos para a promoção do desenvolvimento sustentável há a figura do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que traz consigo o caráter informativo, de controle e de monitoramento, justamente para auxiliar no planejamento de políticas públicas para a promoção da proteção ambiental conforme seu art. 29, o instituindo obrigatoriamente a nível nacional:

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.

O CAR^{foi} instituído pelo Novo Código Florestal (lei 12.651/12) com o objetivo de integrar as informações ambientais dos imóveis rurais para criar uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

É um cadastro eletrônico de âmbito nacional que contempla os dados dos proprietário ou possuidor rural; a planta georreferenciada do perímetro do imóvel; as áreas de interesse social e as áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos

As imagens e os dados inseridos no CAR, as quais foram captadas por satélite, facilita a identificação do proprietário da área e proporciona um processo de fiscalização mais confiável.

Tendo a finalidade de regulamentar a atuação do CAR, foi o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), pelo Decreto nº. 7.830/2012, que possui como um dos seus objetivos, o de “disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em todo território nacional, na *internet*²⁷”.

Diante disso, podemos dizer que o CAR objetiva, gerar e fornecer informações acerca da tutela ambiental, ou seja, que o mesmo possui um caráter informativo para o atendimento à participação coletiva em promoção ao desenvolvimento sustentável, atuando no controle ambiental, servindo também, para a formulação de políticas ambientais.

A inscrição no CAR está descrita no artigo 29, parágrafo 1º, sendo que, no ato da inscrição, o proprietário do imóvel rural deve apresentar, no órgão ambiental municipal ou estadual, a identificação do proprietário ou possuidor rural, comprovação da propriedade ou posse e identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com, ao menos, um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

O § 2º determina que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse.

As informações prestadas à realização do CAR são de responsabilidade do declarante, que incorrerá em sanções penais e administrativas, sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas.

A inscrição no CAR deverá ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, preferencialmente junto ao órgão ambiental municipal ou estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

O CAR é, certamente, uma importante ferramenta para a efetivação do princípio da informação ambiental, que vem a ser um dos instrumentos mais promissores e eficazes na

²⁷ Art. 3º do Decreto Federal nº. 7.830/2012: Fica criado o Sistema de Cadastro Ambiental – SICAR, com os seguintes objetivos: (...) V – disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na internet.

realização (inclusive preventiva) do direito fundamental ao meio ambiente (RODRIGUES, 2017, p. 248).

A informação ambiental atua de duas formas distintas:

- Como fator essencial na realização da educação ambiental;
- Como instrumento imprescindível à atuação do poder de polícia ambiental pelos órgãos integrantes do SISNAMA.

É de se lembrar que, a socialização dos dados e informações ambientais constitui um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), além de ser contemplada em diversos instrumentos previstos na mesma lei.

SILVA (2017) ressalta que o CAR vem sendo considerado uma importante ferramenta no auxílio do planejamento e, também, de recuperação de áreas degradadas, em que se busca a qualidade do meio ambiente, através das políticas públicas pelos Governos Federal e Estadual, e ainda, o Municipal.

Atualmente, o Ministério do Meio Ambiente tem empreendido atividades para promover a implementação total do CAR em todo o território brasileiro, principalmente para combater o desmatamento e incentivar a manutenção do equilíbrio ambiental, como expressão do desenvolvimento sustentável.

Para tanto, tem-se que a inscrição no CAR também possibilita o acesso a alguns benefícios, como forma de construir o planejamento ambiental e econômico, em conjunto com o compromisso de promover a regularização ambiental.

Dentre esses benefícios, pode-se citar alguns, conforme disponibilizado na plataforma do SICAR ²⁸ : (1) a possibilidade de regularização das área de preservação permanente e/ou Reserva Legal de vegetação natural suprimida ou alterada até 22 de julho de 2008 no imóvel rural, sem autuação por infração administrativa ou crime ambiental; (2) a suspensão de penalidades em virtude de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em áreas de área de preservação permanente, Reserva Legal e de uso restrito, até 22 de julho de 2008; (3) possibilita a obtenção de crédito agrícola com taxas de juros menores, e

²⁸ SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural. É o sistema que permite o cadastramento dos imóveis rurais no CAR (Cadastro Ambiental Rural). www.car.gov.br

ainda, com limites e prazos maiores que o habitual no mercado; (4) a possibilidade de contratação do seguro agrícola em melhores condições que o habitual no mercado; (5) pode-se deduzir das áreas de preservação permanente, da Reserva Legal e de áreas de uso restrito a base de cálculo do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR, o que pode gerar créditos tributários; (6) abertura de linhas de financiamento que atendam iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas; e (7) a isenção de imposto para insumos e equipamentos utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito

Segundo o relatório emitido pelo Serviço Florestal Brasileiro, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente referente ao mês de março de 2019, os números referentes ao Cadastro Ambiental Rural mostram a evolução dos registros realizados no país, conforme a figura:



Figura 8²⁹

²⁹ . Dados referentes ao total de propriedades rurais brasileira com cadastro no CAR. (fonte: <http://www.florestal.gov.br.numerosdocar>)

Em análise a figura acima, percebe-se do índice nacional exposto possui mais de 100% (cem por cento) de sua área cadastrada. Isso demonstra que a utilização do CAR é ativa e vem sendo utilizado pelo proprietário e/ou possessor do imóvel rural, o que demonstra que é um instrumento servível a realização do banco de dados ambientais, com informações importantes que podem ser utilizadas à realização de políticas ambientais.

Assim, toda essa característica informativa do CAR é importante à construção da consciência ambiental à proteção do meio ambiente, principalmente na questão da dispensa da averbação da Reserva legal no registro de imóvel, quando da realização daquele. Vê-se que a relação entre este e a Reserva Legal pode ser visualizada pela leitura do parágrafo terceiro do artigo 12, como também, pelo art. 18, que estreita ainda mais essa relação. Veja-se:

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 1º. A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º. Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto nesta Lei.

§ 3º. A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso de que trata o § 2º.

§ 4º. O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

É com o CAR que o novo Código Florestal inovou com a Reserva Legal ao dispor, em seu artigo 18, acerca do registro desta junto ao órgão ambiental por meio do Cadastro Ambiental Rural, não sendo permitida a alteração da sua destinação, em casos de transmissão ou desmembramento da área. E ainda, em seu parágrafo quarto, é importante frisar que há uma abertura para a dispensa de averbação da Reserva Legal no registro de imóvel, ou seja, em sua matrícula. Com essa dispensa, deixa o proprietário ou possuidor de informar acerca das condições da área rural, principalmente no que tange aos critérios exigíveis à qualidade e proteção ambiental, o que pode ir de encontro com o conteúdo do direito a informação, principalmente em seu cunho ambiental que preza pela participação da coletividade, através da informação, para a promoção da proteção do meio ambiente (SILVA 2017).

Por critério de garantia da preservação ambiental, principalmente por questões da reserva legal, deve permanecer o CAR como cadastro totalmente público em que suas informações de identificação do imóvel e o responsável por ele sejam identificáveis, sendo possível sua localização e penalização em casos de danos ambientais, não sendo, portanto, restritas de forma alguma, estando sempre ao alcance da coletividade de modo livre e desembaraçado. Desta forma, justamente por possuir o CAR essa faceta informativa, em que é possível identificar todas as características do imóvel rural é que se viabiliza a formação da opinião do cidadão através da conscientização dos dados ambientais, por via de acesso público e livre, como deve ser e ainda, como ponto importante de discussão acerca da dispensa da averbação da reserva legal junto ao registro de imóveis, como se verá mais adiante (SILVA, 2017)

3.1.1. O CAR como indicador social.

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas públicas).

O CAR pode ser considerado como um indicador social porque possui características informativa, de controle e monitoramento, permitindo que o cidadão tenha acesso aos dados ambientais de uma determinada propriedade.

Os indicadores estão inseridos no âmbito das políticas públicas e no Direito Ambiental. Nas palavras de Jannuzzi (2015, p. 138) “medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Segue ainda ensinando que os indicadores “apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”.

Os indicadores servem, no âmbito do planejamento de uma política pública, de base para o monitoramento das condições de vida e de bem estar da população, permitindo uma investigação mais aprofundada acerca das mudanças sociais e de seus fenômenos. Tem-se que, para a formação de um indicador social, faz-se necessário, primeiramente, a identificação da

demanda de interesse programático, para que, em seguida, possa-se realizar a determinação de suas dimensões, seus componentes e a ações operacionais vinculadas e necessárias. E, para o sucesso dessa formação, buscam-se dados administrativos e estatísticas públicas que, conforme traz Jannuzzi, (2015, p. 139) “se reorganizados na forma de dados, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, transformam-se em indicadores sociais”.

Quanto às políticas ambientais e seu papel como instrumento indicador para o meio ambiente, Mickwitz *apud* Assis *et al* (2017, p. 14), assevera que esta é “o conjunto de esforços com o qual as autoridades públicas exercem seu poder na tentativa de melhorar ou evitar a deterioração da qualidade ambiental.” Pode, assim, ser considerada como uma decisão, de caráter coletiva, em que os seus agentes buscam alcançar objetivos e metas, se utilizando de instrumentos determinados para tal, dentro de um espaço de tempo. A política ambiental está inserida no poder público, auxiliando a promoção da proteção do meio ambiente, no que tange a qualidade ambiental e aos recursos naturais.

Nessa seara, o CAR com seu caráter informativo, fornece dados quantitativos de imóveis rurais em seu banco de registo, prestando informações para garantir e promover monitoramento da realidade factual das posses e propriedades rurais, traduzindo-as em dados e fornecendo-as ao Programa pertinente. Assim, além de possuir o condão da informação como instrumento inserido pelo Código Florestal, presta também as informações coletadas como dados para subsidiar a implementação de programas ecológicos de acordo com suas finalidades, ficando assim demonstrado o caráter de indicador social que o CAR possui diante do meio ambiente e da política ambiental.

3.2. O Registro de Imóveis

Neste tópico, aborda-se a figura do registro imobiliário sob a perspectiva ambiental, evidenciando sua característica de instrumento informativo no que tange as propriedades rurais, especialmente a reserva legal.

De acordo com Melo (2017, p. 12), podemos conceituar o Registro de imóveis como o “órgão auxiliar do direito civil destinado ao assentamento de títulos públicos e privados,

outorgando-lhes oponibilidade a terceiros, com ampla publicidade e destinado ao controle, eficácia, segurança e autenticidade das relações jurídicas”.

Segundo o Código Florestal vigente, o Cadastro Ambiental Rural não é o único sistema informativo das propriedades rurais, há também, o sistema de registro de imóveis.

Segundo Melo (2017), o Registro de Imóveis é:

Uma instituição que surgiu como necessidade do Estado de controlar o direito de propriedade e como instrumento de segurança jurídica para o tráfego imobiliário”, ou seja, é uma ferramenta informativa que registra, de fato, os acontecimentos e situações pertinentes às propriedades, sejam elas urbanas ou rurais como forma de propiciar uma garantia de veracidade e atualidade destas (MELO, 2017, p. 18)

3.2.1. O Registro de imóveis e sua natureza informativa ambiental

A propriedade é o objeto do Registro de Imóveis. Os direitos inerentes a ela inerentes são controlados pelo sistema registrário e a compreensão do reflexo da evolução da propriedade é a compreensão também do Registro de Imóveis, o qual, na atualidade cumpre uma função social e ambiental. (MELO, 2017, p. 15)

A comunicação do direito registral, especialmente na figura do registro de imóveis, com a seara informativa ambiental se encontra claramente na propriedade imobiliária (Melo, 2014) através do fluxo de informações que deve existir.

De acordo com Melo (2017) a função ambiental do Registro de Imóveis com a vigência da lei 12.65/2012 confere uma maior importância uma vez que se comunica com o CAR e deve ainda conferir publicidade para os espaços protegidos, e este, em especial a reserva legal.

A Constituição Federal ao instituir em cláusula pétrea a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), estabelecer a função social das cidades (art. 182) e declarar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), atribuiu ao Registro de Imóveis, características peculiares, como por exemplo, potencializar a função social da propriedade e do meio ambiente, dando publicidade dos espaços territoriais especialmente protegidos, auxiliando assim, o meio ambiente, ajudando a garantir o respeito e a reparação.

O registro de imóveis segundo Melo (2017) traz características compatíveis com a tutela ambiental, principalmente no quesito de disponibilidade tais como:

1 - O exercício de um serviço público, pautado no art. 236³⁰ da Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo art. 3º³¹ da Lei Federal nº. 8.935/94, em que consolida a função pública do registrador imobiliário em publicizar, com fé pública, atribuindo, assim, presunção de veracidade, informações ambientais em seus livros, podendo agir conjuntamente com a Administração Pública, como órgão delegado do Estado;

2 - Os registros são organizados territorialmente e assim, é possível que haja uma facilitação da captura de informações que podem beneficiar aos interessados locais, qual seja, a comunidade em que o cartório está localizado, permitindo a coleta e a consulta das informações ambientais de modo mais precisa;

3 - A relação existente entre o registro de imóveis com os demais órgãos da Administração Pública, podendo existir convênios entre os cartórios e as prefeituras, Receita Federal³² e Secretaria do Patrimônio da União³³, por exemplo;

4 - As atividades de registro são realizadas por profissionais de qualificação técnica, aprovados em concurso de prova e títulos, aptos a laborar com peculiaridades do direito de propriedade e também, sobre as limitações ambientais do imóvel;

5 - A conexão existente entre o registro de imóveis e o Sistema Geodésico Brasileiro, em que a Lei Federal nº. 10.267/2001 cria uma forma de descrição da propriedade imobiliária através de georreferenciamento, com coordenadas geográficas fornecidas via satélite e, desta forma, teria informações mais reais e fideis a realidade.

Inegável a importância do georreferenciamento, haja vista a exatidão do cadastro e da situação jurídica de cada imóvel, o que pode ser utilizado na esfera ambiental, tanto quando para a verificação de dados constantes das áreas protegidas, como a reserva legal. Desta forma, percebe-se que o registro de imóveis pode ser utilizado para fornecimento da informação ambiental e, por esta banda, tem-se que importa ainda destacar a necessidade de atualização do sistema de registro de imóveis, na adoção de tecnologias, principalmente de base georreferencial (SILVA, 2017, p.61).

O registro de imóveis serve à publicidade ambiental, podendo ser utilizado como instrumento de controle e exercendo função social para com a proteção ambiental na forma de

³⁰ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público

³¹ Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

³² No caso da Receita Federal, Melo (2017, p.20) diz que “ofícios Imobiliários também possuem relação direta com a Secretaria da Receita Federal nas Declarações sobre Operações Imobiliárias (DOI) (no art. 8º da Lei 10.426, de 24 de abril de 2002)”.

³³ Conforme art. 3º-A do Dec.-lei 2.398/87, em casos de imóveis da União

fornecimento de informação ambiental e, com as características ideal de fonte de informação ambiental.

A publicidade de informações ambientais conferida pelo sistema de registro de imóveis referente a figura da Reserva Legal, sofreu modificações quando da promulgação do atual Código Florestal Brasileiro, a Lei Federal nº. 12.651/2012, relativo a averbação da Reserva Legal junto a este. A obrigatoriedade em realizar a averbação da Reserva Legal junto ao registro de imóveis foi criada pela Lei Federal nº. 7.803/1989 que alterou, dentre outros, o art. 16 do Código Florestal de 1965, determinando em seu parágrafo terceiro a obrigação da averbação, diferente do que trouxe o atual Código Florestal que, como visto anteriormente em seu art. 18, §4º, trouxe a faculdade em se fazer a averbação da Reserva Legal no registro de imóveis quando esta já estiver cadastrada junto ao Cadastro Ambiental Rural.

Para o sistema de registro de imóveis, tem-se a Lei Federal nº. 6.015/73 a qual disciplina a matéria, não foi revogada e nem alterada pelo atual Código Florestal, lei nº. 12.651/2012, e como tal, ainda continua a reger as situações registrárias, como no caso da reserva legal. A Lei nº. 6.015/73 traz em seu art. 167, II, 22, que no “registro de imóveis, além da matrícula, serão feitas a averbação da reserva legal”, ou seja, ainda permanece a figura do registro da reserva legal.

É presente a discussão acerca da eficácia do sistema de registro de imóveis para a averbação da reserva legal, principalmente em virtude da letra legislativa trazida pelo Código Florestal quando determina de modo obrigatório o registro da Reserva Legal no CAR, dispensando este registro no cartório, no entanto, não é objeto do presente trabalho, o trazendo somente a título informativo. No entanto, importa ressaltar a questão, sempre frente ao critério do direito de informação, em que pese a atual discussão, entende-se que a publicidade do registro é imprescindível no registro de imóveis para a averbação da reserva legal. Para tanto, observa-se o trazido no art. 169 da Lei de Registro, em que diz que “todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel”, e como visto, a averbação da reserva legal está inserida no rol trazido pelo art. 167 (SILVA, 2017, p. 63)

O art. 18, §4º do Código Florestal “desobriga a averbação no Cartório de registro de imóveis”, ou seja, ele dispõe de uma não obrigação, no entanto, não proíbe a conduta de registrar, permanecendo, pois, a publicidade do registro imobiliário. Para Melo (2017, p.25) tendo em vista a oscilação entre obrigatoriedade do proprietário ou não da averbação da reserva legal, é que o mesmo opta pelo registro sim ao argumentar que “somente a averbação da reserva florestal legal pelo Cartório de Registro de Imóveis pode sanar a falha contida na legislação”.

Assim sendo, entende-se que as informações do registro de imóveis de cunho ambientais são de uso da comunidade, que devem possuir livre acesso aos interessados, e que a discussão imposta pelo Código Florestal necessita de melhor interpretação a qual deve ser desenvolvida com base na proteção ambiental e ainda, em respeito ao direito a informação do cidadão.

3.2.2. A relação jurídica entre Registro de Imóveis e Reserva Legal

Inicialmente, é importante destacar os diferentes meios em que o Registro de Imóveis pode consignar informações, como o trazido no art. 176³⁴ da Lei de Registros, os tipos são o registro e a averbação.

De acordo com Ceneviva (2017), o registro pode ser utilizado para registrar, guardar as informações relativas a atos constitutivos, os de transferências ou simplesmente, os declaratórios que recaiam sobre os imóveis.

De início, surge a seguinte questão: qual a finalidade do CRI e do CAR?

O Cartório de Registro de Imóveis é o local onde as pessoas fazem o registro de seus terrenos, casas, apartamentos ou lojas e onde conseguem informações seguras sobre a verdadeira situação jurídica desses bens imóveis. É importante lembrar que o Cartório de Registro de Imóveis não faz parte do Poder Judiciário. O tabelião é um particular que fez um concurso público e recebeu uma delegação do Estado. O Poder Judiciário apenas fiscaliza a atividade. O CRI tem a seguinte função: Além de garantir que o imóvel realmente pertence a uma pessoa, o Cartório de Registro de Imóveis guarda o histórico completo de cada bem registrado. Por isso, o cartório tem condições de informar, por meio de certidões, quais foram os vários donos de um imóvel, quem são os atuais proprietários, se o bem tem restrições ou se há algo que impeça a compra ou a venda do imóvel (TJDF, 2014).

³⁴ Art. 176. O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

O Cadastro Ambiental Rural – CAR é um 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 (artigo 29 do NCFB).

Outro ponto que carece de esclarecimento é: qual a diferença entre matrícula, averbação e registro?

O CAR é um registro público eletrônico, no CRI efetua-se a averbação da RL à margem da inscrição de matrícula do imóvel, de tal modo, conceitua-se o registro, averbação e matrícula.

A matrícula é o número que se dá ao imóvel nos livros do cartório, seguido por anotações que são como um retrato escrito desse imóvel. Lá se diz exatamente como ele é e a sua localização. Anota-se também toda informação sobre o que acontece a esse imóvel por meio de registros e averbações.

[...]

Registro é o ato que diz quem é o proprietário do imóvel ou se a propriedade deste bem está sendo transmitida de uma pessoa para outra. Quando você leva ao Cartório, por exemplo, uma escritura de compra e venda de uma casa, é feito o registro na matrícula, ou seja, os dados dessa compra e venda são anotados na matrícula daquele imóvel.

[...]

Averbação é o ato de anotar alterações ou acréscimos referentes ao imóvel ou às pessoas que constam do registro ou da matrícula do imóvel. São averbadas, por exemplo, as mudanças de nome do proprietário do bem, se ele mudou de estado civil e outros atos que tenham relação com aquele imóvel (TJDF, 2014).

Depois de ultrapassar alguns aspectos conceituais é importante tratar do dispositivo em discussão, para tanto, analisar o Código Florestal revogado e o atual, é primordial.

A Lei n. 4.771 de 1965, (Código Florestal revogado) tratou da questão no artigo 16, §8º, afirmando a necessidade de averbação da área de Reserva Legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente:

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código.

O Novo Código Florestal (art. 18, §4º) revogou o dispositivo e dispensou a averbação da Reserva Legal, à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente:

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

A averbação da RL à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente é tão importante que o Decreto n. 6.514 de 22 de julho de 2008, que sofreu alteração por meio do Decreto n. 6.686 de 10 de dezembro 2008, em especial, no artigo 55, tipificou como infração deixar de averbar reserva legal:

Art. 55. Deixar de averbar a reserva legal:
Penalidade de advertência e multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal.

A Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973), dispõe que a averbação será realizada no Cartório de Registro de Imóveis:

Art. 167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
[...]
II – a averbação:
[...]
22. da reserva legal;
Art. 169 – Todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel.

A Lei de Registros Públicos no artigo 169 elenca que “todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel”, o ato em comento é a averbação da RL no CRI.

De regra, a Lei hierarquicamente superior, prevalece sobre a inferior (critério da hierarquia das leis); contudo, na espécie, tratam-se ambas de leis ordinárias, é dizer, estão no mesmo plano hierárquico.

A par disso, a resolução do questionamento deve buscar amparo na Teoria Geral do Direito, bem como na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942] que, consigna em seu artigo 2º que:

Art.2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.
§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, **quando seja com ela incompatível** ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. (destaque nosso)

Nesse vértice, se entender que as disposições da Lei de Registros Públicos são incompatíveis com as do Novo Código Florestal, tem-se que, por inteligência do disposto no citado §1º do art. 2º da LINDB, aquela, restou – tacitamente – revogada pelo Novo Código Florestal.

Por outro lado, se se aceitar que o Novo Código Florestal apenas estabeleceu disposições gerais e/ou especiais acerca de norma já existente na Lei de Registro Público, forçoso seria reconhecer que as duas normas coexistem, isto é, que não houve revogação, tampouco modificação nesta, por parte daquela. É o que dispõe o §2º, do art. 2º da LINDB: “§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

É possível vaticinar que, pelos critérios da hierarquia e da cronologia das normas, o questionamento, poderá: ainda que aparente, ter duas respostas, a depender do entendimento que melhor convier ao intérprete.

Consequência disso, no entender do autor, a solução para o questionamento deve considerar o princípio da especialidade.

Com efeito, em observância ao princípio da especialidade, o Novo Código Florestal, por cuidar-se de microsistema que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e outras providências, prepondera sobre a norma geral, contudo, não a revoga.

É que as normas são complementares e não conflitantes, conforme se poderia concluir numa análise menos cuidadosa das normas.

A rigor, em havendo o cadastro da Reserva Legal no CAR, desnecessário se faz a averbação junto à matrícula do Registro do Imóvel.

Contudo, o cadastro no CAR trata-se de norma cogente e, portanto, de observância obrigatória mesmo para aqueles que averbaram a RL no Cartório de Registro de Imóveis. Inteligência do *caput*, do art. 18, do NCFB.

Na confluência do raciocínio alhures expendido, é possível compreender que o Novo Código Florestal Brasileiro não revogou, ainda que parcial ou tacitamente, os comandos insertos nos artigos 167, inciso II, item 22 e art. 169, ambos da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, apenas e tão somente desobrigando a averbação da RL no Cartório de Registro de Imóveis àqueles que procederem com o Registro no CAR (art. 18, §4º do NCFB).

Por certo, a averbação – junto ao Registro do Imóvel – assegura a perpetuidade da destinação da área, respeita o princípio da publicidade e da concentração das informações referentes ao imóvel.

O princípio da concentração incide nas informações sobre o imóvel reunidas na matrícula. A este respeito, eis o pensamento de Lamana Paiva:

Nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas, pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos traslativos de propriedade, das instituições de direitos reais, a ela devem acorrer os atos judiciais, os atos que restringem a propriedade, os atos constrictivos (penhoras, arrestos, sequestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório, as declarações de indisponibilidade, as ações pessoais reipersecutórias e as reais, os decretos de utilidade pública, as imissões nas expropriações, os decretos de quebra, os tombamentos, comodatos, as servidões administrativas, os protestos contra a alienação de bem, os arrendamentos, as parcerias, enfim, todos os atos e fatos que possam implicar na alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida (LAMANA PAIVA, 2017).

É primordial tratar da insegurança jurídica. Contudo, o entendimento dos Tribunais brasileiros é no sentido de aplicar o artigo 18, §4º do NCFB.

Portanto, na ausência do CAR, a averbação da RL no Cartório de Registro de Imóveis será obrigatória.

Lehfeld, Carvalho e Balbim (2018) entendem que a

[...] desobrigação instalada pela novel legislação não se mostra coerente com princípio de direito ambiental já consolidado, o do não retrocesso. O registro do imóvel rural em Cartório, com todos os dados a ele inerentes, especialmente as áreas ambientais protegidas, respeita os princípios da publicidade e concentração, trazendo ao seu proprietário a eficácia de seu direito perante terceiros e à sociedade, segurança jurídica quanto à identificação e destinação desses bens ambientais registrados. Desconsiderar a importância desse procedimento, tornando-o facultativo, é verdadeiramente retroceder.

A criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) é algo positivo, mais um instrumento de proteção ambiental. Contudo, dispensar a averbação no Cartório de Registros de Imóveis em decorrência do registro no CAR significa grande retrocesso no que tange à eficácia do controle ambiental.

Vê-se a necessidade do cadastro da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural (CAR), pois, caso a inscrição não seja devidamente feita, o instituto não conseguirá atingir a sua plena eficácia jurídica, visto que o artigo 18, além de regulamentar o cadastramento da área, ainda discorre a respeito da não alteração de suas finalidades, mesmo em casos de transmissão a qualquer título, ficando obrigado tanto o possuidor do imóvel quanto o proprietário de manterem a área de acordo com o legislado pela Lei 12.651/2012.

3.3 O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR: o sistema de informação do Código Florestal de 2012

O Decreto n. 7.830 de 17 de outubro de 2012, art. 3º dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, com os seguintes objetivos:

- I – receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos;
- II – cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais;
- III – monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;
- IV – promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e
- V – disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na internet.

O SICAR pode ser considerado um banco de dados do imóvel rural, que reúne todas as informações que a área rural possui, como a localização da reserva legal, se ela está regular ou se há pendências ambientais.

Os órgãos integrantes do SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – disponibilizarão em sitio eletrônico através de página na internet, local em que o interessado, proprietário ou possuidor do imóvel rural, declara as informações relativas a esse imóvel rural, descrevendo o que determina a legislação, como as áreas de preservação permanentes e a reserva legal, sendo que, o SICAR consulta e acompanhamento a situação da regularização ambiental desses imóveis rurais.

Os entes federativos que não dispõem de sistema para o cadastramento de imóveis rurais poderão utilizar o módulo de cadastro ambiental rural, disponível no SICAR, por meio de instrumento de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente, para receber os dados do CAR, como meio de monitorar e gerenciar todos os imóveis, em sua condição rural, verificando sua vegetação nativa e ainda, buscando instrumentos para promover o planejamento ambiental para fins de informações ambientais.

Em se tratando do direito a informação, podemos dizer que o SICAR guarda todos os dados constantes dos imóveis cadastrados pelo CAR e, dentre estes, o da reserva legal, objeto desta pesquisa.

O SICAR possui obstáculos ao acesso à informação ambiental, pois as informações constantes no sistema são fechadas à população, não oferecendo qualquer meio de livre acesso que não esteja condicionado a cadastros, senhas ou números de recibos do CAR antes realizado. Isso prejudica a obtenção de informações ambientais constantes no SICAR para a adoção de políticas públicas ou até mesmo para conhecimento acerca da existência de passivo ambiental por parte de determinada área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como negar que o meio ambiente é um direito de todos. A legislação ambiental serve para assegurar esse direito à coletividade, pois trata-se de dever do Estado. Até poucos anos atrás, o estudo do ambiente não recebia muita atenção. Todavia, esse cenário se alterou e essa mudança decorre, especialmente, dos graves sinais da crise ecológica que se apresentam para a humanidade.

O Brasil tem proporções continentais, possui a segunda maior área de florestas do mundo, faz-se necessário estipular algumas formas de conservação e proteção da natureza cada vez mais severas, pois o nosso modelo de produção e crescimento é desenfreado e degradador.

A questão ambiental vem ganhando força nas últimas décadas, o que se reflete nas ações do poder público, das empresas e da sociedade civil. Mesmo com o desafio permanente de equacionar os problemas ambientais frente ao crescimento econômico e seus agentes, hoje no Brasil a questão ambiental encontra-se incorporada à agenda política.

Vivemos em uma sociedade de risco, onde o ser humano está exposto ao risco por pura e simples falta de cumprimento das leis, principalmente por parte do Estado pela devida omissão e negligência de análise dos princípios básicos de Direito Ambiental: precaução e prevenção. Concomitantemente, a sociedade tem se mostrado omissa e estagnada ao seu dever constitucional ambiental.

Diante desse cenário, merece destaque a formulação e implementação de Políticas Públicas voltadas à plena efetivação dos direitos fundamentais, com o fornecimento dos direitos sociais, direito ao meio ambiente com reservas legais, como às demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem.

No caso específico da política ambiental, apesar de a mesma ter se desenvolvido de forma tardia em relação às outras políticas setoriais brasileiras, é possível observar que por um longo período esteve subjugada quase que exclusivamente aos anseios econômicos, os quais preconizavam a industrialização e o progresso.

Outro aspecto relevante desta análise é a constatação de que no Brasil a produção literária voltada especificamente para o planejamento ambiental é recente, sendo perceptível um aumento das publicações nos últimos 10 anos. Isto se deve em grande parte à deflagração das problemáticas ambientais e ao estabelecimento de políticas públicas que contemplam a sustentabilidade com vistas à melhoria do quadro socioambiental. Um importante aspecto a ser ressaltado é que as políticas públicas que estão sendo implementadas no Brasil apresentam, em geral, uma preocupação com fatores geradores dos problemas ambientais, abrangendo, portanto, questões de ordem social e não apenas ambiental. Tal informação é contundente ao observarmos a incorporação do planejamento ambiental aos planos diretores municipais.

Para compreender a mudança de paradigma, necessário que sejam levados em consideração dois processos concomitantes e interligados: o desenvolvimento de uma consciência ambiental globalmente difundida e a necessidade premente de formulações de políticas públicas de proteção ao ambiente.

No mesmo ritmo em que a preocupação com questões ambientais se tornou prioridade para setores sociais cada dia mais amplos, o ativismo verde deixou o campo exclusivo das organizações não governamentais e ingressou no debate político e econômico.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, cultura global, diz respeito ao conjunto das atividades humanas, à questão da relação entre homem e a natureza, bem como aos assuntos de cidadania, pois, o projeto de domínio e de posse da natureza é, ao mesmo tempo, um projeto de controle do homem e da sociedade. Assim, a ecologia não poderá ser identificada, sob forma de “problema ambiente”, com uma nova dimensão da política, da ciência, da técnica, da economia e da cultura. Ela deve permitir repensar esses diferentes domínios da ação humana, tanto nos seus fundamentos teóricos como nas suas aplicações concretas.

É necessário recursos novos e adicionais para ajudar os esforços dos países em desenvolvimento para implementar as práticas de desenvolvimento sustentável e proteger o meio ambiente global.

Com o crescimento das áreas rurais é necessário ter um maior controle sobre a utilização da terra, para firmar novas políticas públicas e traçar formas de desenvolvimento para as regiões, e, com a grande expansão da agricultura é necessário verificar a sustentabilidade dos recursos naturais e traçar diretrizes para que as áreas degradadas possam ser recuperadas.

Para o desenvolvimento sustentável é necessário haver indicadores para a análise e críticas sobre o planejamento das áreas ambientais, utilizar recursos inovadores que facilitem a coleta de dados e traçar diretrizes para políticas públicas voltadas a esse desenvolvimento.

Partindo do princípio da máxima proteção ambiental e da vedação do retrocesso ambiental para auxiliar a efetiva preservação ambiental, o legislador precisa criar novos institutos e melhorar os atuais.

Um importantíssimo instituto que a Lei 12. 651/12 adotou, foram as reservas legais, estas visam assegurar o uso econômico de maneira sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar na conservação e reabilitação dos processos ecológicos, e, por fim, promover a conservação da fauna e flora.

A Reserva Legal é uma área destinada à preservação ambiental, localizada no interior de um imóvel rural e se estiver situado em área de florestas, deverá manter 80% de sua área destinada à reserva legal. No caso de situado dentro do cerrado, este percentual cai para 35%, e para imóveis rurais situados em campos gerais, ou demais localidades do país, o imóvel deverá possuir 20% de sua área destinada para este fim, conforme preceitua o artigo 12 do Novo Código Florestal (Lei 12.651/12). Ela pode equiparar-se a uma obrigação real *propter rem*, devendo o possuidor ou proprietário estar em congruência com o dispositivo legal a qualquer tempo, observando sempre os percentuais mínimos de supressão da floresta nativa mencionados no artigo 12 do Novo Código Florestal.

Observa-se ainda que a Reserva Legal deve ser registrada por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que conforme debatido, é um instrumento inovador, porém, carrega consigo uma grande insegurança jurídica, visto que, traz a faculdade ao proprietário e/ou possuidor do imóvel rural averbar a reserva legal no cartório de registro de imóveis.

A presente dissertação assumiu como objetivo investigar a repercussão jurídica do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na averbação da Reserva Legal na Matrícula de imóveis Rurais e se a regulamentação trazida pela nova legislação ambiental atende ao Princípio

Constitucional da Informação, tendo em vista seu sistema próprio de informação, o SICAR nacional.

Para tanto, realizou-se um estudo doutrinário acerca do princípio da informação ambiental e a sua importância para o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, demonstrando sua construção no cenário legislativo brasileiro.

Viu-se que este é um direito difuso em que todos são titulares e que também, que todos, Poder Público e Coletividade, têm o dever de promover os meios para o seu exercício.

O Cadastro Ambiental Rural é um instrumento informativo, de controle e monitoramento, trazido por este com abrangência nacional, e que, uma vez realizado, dispensaria a averbação da reserva legal no registro do imóvel rural.

A reserva legal tem novo tratamento na lei florestal, e põe-se em discussão as modalidades que permitem a sua redução e ainda, a dispensa de sua averbação em virtude do CAR.

O registro da área de Reserva Legal no Cartório de Registro de Imóveis agora é facultativo. Este fato diminui a possibilidade de proteger as áreas de RL, pois a obrigatoriedade de registrar no Cartório é um mecanismo de proteção para assegurar a existência da RL, portanto, o artigo 18, §4º, fere o princípio da publicidade, da concentração e da vedação do retrocesso ambiental. E como se não bastasse está gerando grande insegurança jurídica. Deste modo, pode-se considerar que este instituto é um retrocesso.

O Retrocesso é real ou aparente?

Primeira interpretação:

RETROCESSO APARENTE – a inscrição/anotação da RL no CAR é obrigatória e, a desobrigação de se averbar no CRI, objetiva evitar duas vezes o mesmo custo (e/ou trabalho) para o proprietário/possuidor.

Ao se transmitir a propriedade e/ou posse, com certeza, uma simples pesquisa no CAR, faria às vezes da averbação no CRI. O mesmo vale para se proceder com a fiscalização.

Além disso, acaso se pretenda averbar no CRI, mesmo após a inscrição no CAR, para maior segurança, não há impedimento.

Nesse caminho, a desobrigação de averbação no CRI, objetiva, na minha visão, evitar o *bis in idem* e, conseqüentemente, evitar impor duplo gasto à quem de direito.

Segunda interpretação:

RETROCESSO REAL - O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, que não é expresso, mas decorrente do sistema jurídico-constitucional, entende que se uma lei, ao

regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.

Ora, os princípios são o sustentáculo de qualquer ciência, principalmente para aquelas voltadas ao estudo e proteção do meio ambiente, que visam conduzir as atitudes da humanidade face aos recursos naturais. Não se deve descurar de que o ser humano necessita viver em equilíbrio para que possa perseverar a sua espécie.

Não obstante, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito importante, vez que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”³⁵.

Ademais, o registro no CRI é mais uma forma de proteger o meio ambiente, pelos seguintes fatos, abaixo enumerados:

I - O registro no CAR deverá constar a identificação do proprietário ou possuidor rural; a comprovação da propriedade ou posse; a identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com, pelo menos, um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

II - A averbação da Reserva Legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no Registro de Imóveis competente assegura: Na matrícula - número que se dá ao imóvel nos livros do cartório – anotações “que são como um retrato escrito desse imóvel”, matrícula se diz exatamente como o imóvel é e a sua localização exata. Anota-se também toda informação sobre o que acontece a esse imóvel por meio de registros e averbações. No registro – ato que diz quem é o proprietário do imóvel ou se a propriedade deste bem está sendo transmitida de uma pessoa para outra. O registro é feito na matrícula, ou seja, os dados dessa compra e venda são anotados na matrícula do imóvel. Na averbação - ato de anotar alterações ou acréscimos referentes ao imóvel ou às pessoas que constam do registro ou da matrícula do imóvel. São averbadas, por exemplo, as mudanças de nome do proprietário do bem, se ele mudou de estado civil e outros atos que tenham relação com aquele imóvel (TJDF, 2014).

³⁵Artigo 225, *caput*. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em: 03 fev. 2019.

Deste modo, todos os dados referentes ao imóvel constarão na base de dados do CRI, destarte, não há como negar que o registro no CAR e a averbação no CRI se fazem necessários.

Identificou-se que existem dois tipos de sistemas de informação que envolvem a reserva legal, sendo o CAR e o Registro de Imóveis. Caracterizou-se o CAR, além de ser instrumento informativo, como também um indicador social para a construção de políticas públicas ambientais.

O Sistema de Registro de Imóvel também é servível ao registro das informações ambientais e possui uma relação informativa com a Reserva Legal, e entendeu-se que este sistema pode conviver harmonicamente com o Sistema do CAR, em que ambos geram eficácia para o direito a informação ambiental, mesmo porque, tendo em vista a ampla proteção ambiental que se deve exercer, o registro de imóveis ainda poderia realizar a averbação da reserva legal.

O SICAR Nacional é o sistema de informação trazido pelo Código Florestal de 2012, que é realizado em âmbito nacional, e apesar de cuidar das informações ambientais contidas no CAR, os trata de modo restrito, dificultando o acesso livre e desimpedido das informações pela Coletividade, impondo inclusive o sigilo de dados com a Instrução Normativa nº. 03 do Ministério do Meio Ambiente, sendo considerado uma plataforma fechada.

Destacou-se que as informações contidas no SICAR são resultados de trabalhos realizados nos imóveis rurais disponibilizados pelos proprietários e/ou posseiros, sendo, portanto, informações valiosas que irão sofrer a conferência do Poder Público, mas que já oferecem a dimensão da situação em cada área.

Outro ponto a ser considerado, diz respeito ao Estado de Goiás e seu estágio de implementação das políticas públicas ambientais, no que condiz ao acesso e conhecimento de informações ambientais que são primordiais para a realização dessas políticas públicas para a proteção ambiental e ainda verificação de passivo ambiental nas áreas já cobertas pelo CAR.

Cercear ou dificultar o acesso a informação ambiental é negar o próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente nos Estados que sofrem com a ausência de regularização ambiental e de instrumentos para sua consecução, e ainda, impede que a coletividade invoque os instrumentos para tutela do meio ambiente, como ação civil pública, por exemplo, por não conhecer quem seria o responsável por determinado dano ambiental, não podendo, pois, penalizá-lo.

Por fim, esta pesquisa constitui-se apenas uma contribuição para o debate da realidade da informação ambiental no âmbito do CAR e da Reserva Legal para a proteção ambiental, dada a importância do tema, considera-se que muito ainda há para se discutir.

Precisamos seguir em frente em relação à implementação do CAR. E quando dizemos “implementação”, quero dizer que devemos colocar em prática o que está na lei.

Conclui-se com a seguinte sugestão: Adotar o registro simplificado do cadastro ambiental rural (CAR) no cartório de registro de imóveis (CRI). Se o proprietário do imóvel rural registrou a Área de Reserva Legal (RL) no CAR, ele deverá averbar a RL à margem da matrícula do imóvel no CRI, o que demanda anexar todos os dados constantes no CAR (no formato de resumo). O órgão que proceder o registro do CAR pode emitir uma certidão de Inteiro Teor, com a finalidade de averbação no CRI³⁶. Esta ação ensejará, por certo, maior controle sobre as áreas de RL, o que poria fim à polêmica que se instalou em decorrência da facultatividade do registro da RL no CRI de quem realizou o registro no CAR e simplificaria o acesso à informação da reserva legal para toda a coletividade.

³⁶Para o Registro no CAR não há custas, no CRI haverá.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2016.

ALCÂNTARA, L. A. G.; PECCATIELO, A. F. O.; CREMONESE, M. M.; ARAUJO, N. P. L. D. de. **Democracia dialógica nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente**. In: *ENCONTRO DAS ANPPAS*, 3, 2016, Brasília. Anais... Disponível em: https://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/GT8.html. Acessado em 18/03/2019.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 6ª. ed. 2018, JusPodivm.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. 2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente: comentários à Lei 6.938/81**. 2018. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2015

AQUINO, F. G & MIRANDA, G. H. B. **Consequências ambientais da fragmentação de habitats no Cerrado**. *Ecologia e Flora*. 2018.

ASSIS, Marcelo Prudente de *et al.* **Avaliação de políticas ambientais: desafios e perspectivas**. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 21, supl. 3, pp. 7-20, 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php> Acessado em 20/3/2019

BACELAR, T. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. GEDRA – Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária. Departamento de Geografia e Pós-Graduação em Geografia da UNESP. Disponível em: <https://www.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto1politicaspUBLICAS.br> Acesso em: 18/03/2019.

BECHARA, Érica. **Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação**. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. **Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012)**. In: Vade Mecum 2018. 20ª ed.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas. 2019.

BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. **Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br.htm> Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 4771, de 15 de setembro de 1965. Institui o **Código Florestal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Leis.L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/Leis/L4771.htm) . Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03.leis.L6015.htm>. Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 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/ccivil03/ato2011.2014.2012.lei.L12651compilado.htm>. Acesso em: 03 fev. 2019.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente e direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 25ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. **Para além da judicialização: a necessidade de uma nova forma de abordagem das políticas públicas. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. Org. Giampaolo Poggio Smanio, Patrícia Tuma, Patrícia Cristina Brasil. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2017.

EITEN, G. **Vegetação do Cerrado: Caracterização, ocupação e perspectivas**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2017.

EMERIQUE, Lilian Balmant; FERNANDES, Bárbara de Souza; GANDELMAN, Bernard; SOUZA, Maíra Neves de. **Reflexões sobre o exame jurisdicional de políticas públicas de direitos sociais**. In: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, XV, n. 103, ago 2016. <http://www.ambitojurico.com.br/artigos> Acesso em: 19/03/2019

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

FONSECA, Luciana Costa da. **O Código Florestal e a competência legislativa concorrente dos Estados para regulamentar a reserva legal e a APP.** In: coordenação Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes. Direito e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental.** 5ª ed. São Paulo: Atlas. 2018

IGLECIAS, Patrícia. **Direito Ambiental.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2015.

KASSMAYER, Karin. **Apontamentos sobre a ética ambiental como fundamento do Direito Ambiental.** Revista Jurídica da Universidade Federal do Paraná: Faculdade de Direito, v.1, 2018.

LAMANA PAIVA, João Pedro 2017. **Revista de direito imobiliário.** n. 49. Julho a dezembro.

LEHFELD, Lucas Souza; CARVALHO, Nathan Castelo de; BALBIM, Leonardo Nassif. 2018. **Código Florestal Comentado e Anotado – Artigo por Artigo.** 7. ed. Método.

LIMA, Fabrício Wantoil. **Manual de Direito Ambiental.** Leme/SP: CLEDIJUR, 2017.

LIMA, Fabrício Wantoil. **Direito Ambiental Comparado- Novo Código Florestal Brasileiro – Suas Influências e Recepções na Legislação Nacional e Internacional.** Tese (Pós-Doutorado) Universidade de Coimbra – Portugal. 2017.

LITTLE, P. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil.** Brasília - 2013

MACEDO, J. **Produção: o potencial dos Cerrados.** Planaltina: EMBRAPA/CPAC, Brasília. 2016.

MACHADO, Lourdes de Alcântara. **O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E AS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL: uma análise de aspectos legais essenciais para a sua implementação.** In: Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei. Organizadores: Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, Regina Helena Rosa Sambuichi - Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 26. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2018.

_____. **Direito à informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELO, Fabiano. **Manual De Direito Ambiental**. 3ª ed. 2018, Método.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O meio Ambiente o Registro de Imóveis. *In Registro de imóveis e meio ambiente*. Coord. Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Assis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo; 11ª Ed. Revista dos Tribunais, 2017.

MMA – **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://mapas.mma.gov.br>. Acesso em: 21/03/2019

O QUE É AMAZÔNIA LEGAL. Ipea. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23> Acessado em: 19 de setembro de 2018

PASSARELI, Luciano Lopes. O meio ambiente urbano e o registro de imóveis. *In Registro de imóveis e meio ambiente*. Coord. Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Assis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2017.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. **Políticas Públicas Ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Revista de Desenvolvimento E Meio Ambiente – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR. N.24, p. 71-82, jul/dez. 2017. Ed UFPR.

PIRES, M. O. **O cadastro Ambiental rural: das origens às perspectivas para a política ambiental**. Brasília: Conservação Internacional, 2018.

RODRIGUES, Rubson Marques. 2010. **MOVIMENTOS SOCIAIS DE EDUCADORES E SUAS REPERCUSSÕES NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: LUTAS, CONQUISTAS E DESCONSTRUÇÕES (DÉCADAS 1990-2000)**. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SACHS, Ignacy. 2014. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond.

SALHEB, Gleidson. **Políticas Públicas e Meio Ambiente: Reflexões Preliminares**. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index>. Acesso em 09/03/2019. Planeta Amazônia:

Revista internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas (ISSN 2177-1642). Publicação de Mestrado em Direito – UNIFAP.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Registro de imóveis e meio ambiente: uma reflexão intraorganizacional necessária. In **Registro de imóveis e meio ambiente**. Coord. Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Assis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHOLZ, Imme. **O Desenvolvimento de Instituições de Política Ambiental na Amazônia a partir de 1992: a contribuição do PPG7**. In <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa> Acesso em 15/03/2019.

SECIMA – **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás**. <http://www.secima.go.gov.br/projetodeconscientizacaoambientalecidadania.html>. Acessado em: 20/03/2019

SEPIN. Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação. 2018. **Goiás em Dados 2018**. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento.

SILVA, Christian Luiz da; Souza Lima, José Edmilson (orgs.) **Políticas Públicas e Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Saraiva 2016.

SILVA, Danielle Fonseca. **O CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO DIREITO À INFORMAÇÃO E O SIGILO DE DADOS**. XXIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS. D598 Direitos fundamentais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Lucas Gonçalves Da Silva, Jonathan Barros Vita, Valéria Silva Galdino Cardin Florianópolis: CONPEDI, 2017. <http://www.conpedi.org.br/publicacaoe3s> . Acesso em 20/3/2019.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas; FFLCH; USP, 2017.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 9 ed. 2019, JusPodivm

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 6ª ed. 2018, Saraiva.

TREVISAN, Andrei P. e VAN BELLEN, Hans M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. RAP – Rio de Janeiro 529-50, maio/jun. 2018. In: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v4n3.pdf> . Acessado em 10/03/2019

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **O Cartório de Registro de Imóveis**. SÉRIE CONVERSANDO SOBRE CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS. 2018.

VALLEJO, L. R. **Políticas Públicas e Conservação Ambiental: territorialidades em conflito nos Parques Estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2013.

VIEIRA, L. B.; BREDARIOL, C. S. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2018.